Aki Kangasharju, Päivi Puonti 28.9.2023

Lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle koskien Euroopan komission ehdotuksia EU:n finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi

Eduskunnan suurelle valiokunnalle aiheesta U 23/2023 vp

Suuri valiokunta pyytää lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle, joka käsittelee Euroopan komission ehdotuksia Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt). ETLA lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

ETLA:n näkemys sääntöuudistuksesta on pääpiirteissään yhtenevä valtioneuvoston kannan kanssa.

Komission esitys yksinkertaistaa EU:n finanssipolitiikan säännöstöä tutkijoiden ja asiantuntijoiden kannattamalla tavalla (Puonti 2022a). Nykysääntöjen tapaan jäsenmaiden tulisi sopeuttaa julkista taloutta velkasuhteiden laskemiseksi kohti perussopimuksen 60 prosenttia ja pitää alijäämä kolmea prosenttia pienempänä. Sopeutustarve ei enää kuitenkaan perustuisi yhdessä sovittuun ”matriisiin” tai velansupistamiskriteeriin, vaan nykysäännöstössäkin olevaan nettomenojen[1] käsitteeseen siten, että nettomenot kasvavat hitaammin kuin BKT keskimäärin keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi velkasuhteen tulee komission velkaennusteissa pysyä laskussa.

Siirtyminen joka vuosi muuttuvista sopeutusvaateista monivuotiseen sopeutuspolkuun on selvä parannus. Maakohtaisuutta on jo nykyjärjestelmässä, jossa ennaltaehkäisevän osan sopeutusvaatimus riippuu kunkin maan taloudellisesta tilanteesta ja velkasuhteesta. Nyt maakohtaisuutta lisätään siten, että sopeutusvaateessa huomioidaan kunkin maan velkakestävyyteen liittyvät riskit. Velkakestävyyden huomioiminen on kannatettavaa, koska EU:n finanssipolitiikan sääntöjen perimmäisenä tarkoituksena on estää ylivelkaantumisen haitalliset vaikutukset muille jäsenmaille. Velkakestävyysanalyysin rooli esityksessä on varmistaa, että velkasuhteen lasku ei ole vain väliaikaista, vaan jatkuu myös sopeutusohjelman jälkeen.

Sopeutustahti

Uudistuksella tavoitellaan nykyistä realistisempia sopeutusvaatimuksia erityisesti velkaantuneille maille, jotta ne myös toteutetaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sääntöjen löysäämistä siten, että sopeutustahti on ajallisesti ja määrällisesti hitaampaa erityisesti, jos jäsenmaa toteuttaa rakenneuudistuksia ja EU-tasolla tärkeiksi katsottuja investointeja.

Periaatteen tasolla on kannatettavaa sallia hitaampi sopeutuksen tahti tehtäessä talouskasvua ja velkakestävyyttä tukevia investointeja ja uudistuksia, joiden vaikutukset ovat todennettavissa. Käytännössä kuitenkin tiedämme, että vaikutusarvioinnit erityisesti etukäteen ovat äärimmäisen vaikeita ja epävarmoja. Siksi valtioneuvoston ehto siitä, että pidempi sopeutusaika sallitaan, jos maa tekee julkisia investointeja, jotka todennetusti

[1] Nettomenot = julkiset menot - päätösperäiset tulopuolen toimet - korkomenot - työttömyysmenot - EU:n rahoittamat menot. Tämä sallii automaattisen suhdannevakauttuksen ja menojen kasvun, jos tuloja vastaavasti lisätään.

hillitsevät julkisia menoja, parantavat potentiaalista kasvua, eivät syrjäytä yksityisiä investointeja, ja maksavat itsensä takaisin, on periaatteen tasolla kannatettava, mutta käytännössä vaikea toteuttaa. Useimmat julkiset investoinnit eivät tuota samanlaista tulovirtaa kuin yksityiset investoinnit, eikä ole yksiselitteisesti määriteltävissä, kuinka paljon investointi kasvattaa bkt:ta ja siten verotuloja. Esimerkiksi ns. ilmastoinvestointien talouskasvuvaikutukset ovat vaikeasti määriteltäviä. Edes investoinnin käsite ei ole yksiselitteinen. Vaikka esimerkiksi koulutus kasvattaa kansantalouden inhimillistä pääomaa, ja on siten talouskasvun näkökulmasta investointi, tilastoidaan koulutusmenot kansantalouden tilinpidossa kulutusmenoiksi (Puonti 2022b.)

Menetelmät

Ehdotuksen myötä EU:n menosääntö korvaisi rakenteellisen jäämän mittarin, johon liittyy teknisiä ongelmia ja harkinnanvaraisuutta. Komission esittämän julkisen talouden sopeutusuran (”tekninen ura”) taustalla oleviin ennusteisiin, velkauraan ja velkakestävyysanalyysiin sisältyy kuitenkin myös harkinnanvaraisia elementtejä. Siksi myös jäsenmaan nettomenoura perustuu lopulta näkemykseen, eikä kyse ole nimestään huolimatta puhtaasti tekniikasta. Myös ”tekniset neuvottelut” kunkin jäsenmaan ja komission välillä eivät ole vain tekniikkaa, vaan kuuluvat finanssipoliittisen päätöksenteon ytimeen, joka on pitkälti arvovalintoja.

Kunkin maan sopeutusvaatimuksesta päättäisi silti viime kädessä komissio, mikäli uudesta urasta ei neuvotteluissa päästäisi yhteisymmärrykseen. Menettely siirtäisi siten valtaa komissiolle. Lisäksi kahdenkeskiset neuvottelut vähentävät EU:n finanssipolitiikan ohjauskehikon monenkeskisyyttä, mikä vaikuttaa ristiriitaiselta esityksen oikeusperustaan (TFEU 121 talouspolitiikan koordinointi) nähden. Valtioneuvosto edellyttääkin perustellusti demokraattisten prosessien kunnioittamista sekä indikaattoreita, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden finanssipolitiikan seurannan ja vertailtavuuden EU-tasolla.

Komission ja jäsenmaan neuvoteltua keskipitkän aikavälin nettomenourasta, uudistuksista ja investoinneista, sisällyttää jäsenmaa ne kansalliseen ohjelmaansa, josta tulee jäsenmaata sitova. Kiinnostavaksi muodostuisi tilanne, jossa jäsenmaa kokisi kansallisista syistä tarvetta sopeuttaa komission ehdotusta kunnianhimoisemmin. Suomen tapauksessa tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi siksi, että komission velkaennusteet Suomelle eivät huomio sitä, että julkiseen talouteen luettavien sosiaaliturvarahastojen ylijäämällä ei lakisääteisesti voi vähentää julkista velkaa. Näin ollen komission velkaurat ovat kansallisesti laadittuja optimistisempia.

Kansallisen liikkumavaran säilyttämiseksi olisi tällaisessa tapauksessa hyödyllistä, että EU:lle annettaisiin sitoumuksia investoinneista ja rakenteellisista uudistuksista vain, mikäli sopeutusaikaa haluttaisiin pidentää, kuten valtioneuvosto esittää.

Kansallisten valvojien rooli

Nykyistä helpommin toteutettavissa olevien sopeutusvaatimusten lisäksi esitys pyrkii lisäämään sääntöjen noudattamista lisäämällä niiden näkyvyyttä jäsenmaissa. Käytännössä tämä tapahtuisi siten, että kansalliset finanssipolitiikan valvojat alkaisivat kansallisten sääntöjen lisäksi seuraamaan myös EU-sääntöjen, eli erityisesti rakenne- ja finanssipolitiikan ohjelman, noudattamista omassa maassaan. Mediahuomion ja kansallisen keskustelun lisääminen julkisen talouden kysymyksistä kansallisten valvojien kautta on erittäin kannatettavaa. Samalla kuitenkin finanssipolitiikan valvojien tehtävien laajentaminen ehdotetusti todennäköisesti lisäisi niiden resurssien tarvetta. ETLA on lausunnossaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalle (Kangasharju ym. 2023) ehdottanut Suomessa Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan yhdistämistä Talouspolitiikan arviointineuvoston kanssa resurssien käytön tehokkuuden ja toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Yhteenveto

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen perimmäisenä tarkoituksena on estää ylivelkaantumisen haitalliset vaikutukset muille jäsenmaille, eikä puuttua kansallisen finanssi- ja rakennepolitiikan yksityiskohtiin. Valtioneuvoston tavoin ETLA suhtautuu kriittisesti unionin fiskaalikapasiteettiin. Kunkin jäsenmaan oman vastuun vahvistaminen julkisesta taloudestaan ja velkaantumisen hillitseminen ovat keinoja luoda omaa kansallista finanssipoliittista liikkumavaraa, jolloin tarve yhteisvastuullisille järjestelyille vähenee. Riittävän tiukat, aidosti velkaantumista hillitsevät EU:n finanssipolitiikan säännöt tukevat tätä tavoitetta.

Lähteet

Puonti, P. (2022a). EU's Fiscal Framework – identified shortcomings and proposed remedies. Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Puonti, P. (2022b). Julkinen velka ja tuottavuuskasvu yksityisten investointien näkökulmasta. ETLA Raportti No 130.

Kangasharju, A., Kuusi, T., Puonti, P. (2023). ETLA:n lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle aiheesta K25/2022 – Vtv:n finanssipolitiikan valvonnan raportti.