Vesa Vihriälä 16.1.2023

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Pyydetty lausunto talousvaliokunnalle

Komission tiedonanto talouspolitiikan koordinaatiokehikon kehittämisestä

Komission tiedonanto esittää suuntaviivoja EU:n talouspolitiikan koordinaation kehittämiseksi. Taustalla on useita selvästi nähtävissä olleita ongelmia voimassa olleessa kehikossa:

- Finanssipolitiikan sääntöjen kyvyttömyys hillitä velkaantumista ”normaaleina” ja ”hyvinä” aikoina ja tämän seurauksena ylivelkaantumisen aiheuttamat rajoitukset elvyttävälle politiikalle huonoina aikoina ja riski jäsenvaltioiden julkisen talouden kriiseistä, joilla olisi huomattava negatiivinen vaikutus muihin jäsenmaihin
- Sääntöjen parempaan purevuuteen tähdänneiden uudistusten osoittautuminen toimimattomiksi / epärealistisiksi etenkin eniten velkaantuneiden maiden kohdalla
- Vaikeus sovittaa yhteen kasvaneet tarpeet kasvun tukemiseen ja mm. vihreään siirtymään liittyviin julkisiin investointeihin julkisen talouden alijäämä- ja velkatavoitteiden kanssa
- Sääntöjen monimutkaisuus
- Makrotaloudellisten epätasapainojen korjaamiseen tähtäävien säännösten hampaattomuus

Komission ehdotus pyrkii vastaamaan näihin haasteisiin muokkaamalla finanssipolitiikan sääntöjä maakohtaisemmiksi lähtien kuitenkin kaikkia samalla tavoin koskevasta velkakestävyyden varmistamisen tavoitteesta ja perussopimuksesta mainituista kaikille samoista 3 % alijäämä- ja 60 % velkarajoista. Hieman täsmällisemmin:

- Komissio laatii kullekin jäsenmaalle maakohtaisen velkakestävyysanalyysin pohjalta nettomenoja (pl. suhdanneherkät erät) koskevan viiteuran, joka neljän vuoden jälkeen johtaa velkasuhteen pysyvään laskemiseen ennustetun talouskehityksen oloissa.
- Jäsenmaa tekee tältä pohjalta finanssipolitiikan linjaa ja rakenneuudistuksia koskevan suunnitelman, jonka neuvosto hyväksyy ja joka sitoo talouspolitiikkaa neljän vuoden ajan.
- Poikkeama neuvoston hyväksymältä nettomenouralta (kun velka on yli 60 %) tai 3 % alijäämärajoitteen rikkominen johtaisi perussopimuksen mukaisen liiallisen alijäämän prosessin (EDP) käynnistämiseen.
- Jäsenvaltiot voisivat hakea pidempää sopeutusaikaa (enintään kolme vuotta) erityisen merkittävistä syistä, mutta tämän myöntäminen olisi ehdollista sitoutumiselle merkittäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin. Näiden uudistusten toteutumisen valvontaan (peruuttamisten estämiseen) ehdotetaan erillistä menettelyä.
- Sopeutumisuralta voisi neuvoston päätöksellä poiketa yhtäältä tilanteissa, joissa koko euro- tai EU-aluetta johtaisi merkittävä negatiivinen shokki ja toisaalta yksittäisen maan osalta, mikäli ao. jäsenvaltion taloutta kohtaisi julkiseen talouteen kohdistuva merkittävä shokki, johon valtiovalta ei pystyisi vaikuttamaan.

Sääntöjen parempaan noudattamiseen tähtäävät ennen kaikkea velan vähentämisuran (kohti säilytettyä 60 % tavoitetta) löysentäminen ja nettomenouran ja siihen liittyvien rakenneuudistusten maakohtaisuus.

Velan alentamisen realistisuutta korkeasti velkaantuneiden maiden kohdalla parannetaan luopumalla velkasuhteen 1/20-alentamisvaatimuksesta ja asettamalla vaatimus velkasuhteen alenemisen alkamisesta 4 tai jopa 7 vuoden päähän nettomenoja rajoittavan ohjelman alkamisesta. Alentamisen nopeudelle ei myöskään aseteta alarajaa, se jää komission ja neuvoston harkintaan.

Nettomenouran ja rakenneuudistusohjelman valmistelu perustuu kansalliseen valmisteluun ja siihen liittyy kansallisten riippumattomien instituutioiden arviointirooli. Näin ajatellaan saavutettavan ohjelmalle aikaisempaa parempi ”kansallinen omistajuus”, ts. että ohjelmaa pidetään enemmän kansallisesti määriteltynä hyvänä talouspolitiikan orientaationa kuin ”Brysselin diktaattina”.

EDP-prosessin suositusten laiminlyönnin sanktioinnin toteuttamiskelpoisuutta pyritään lisäämään pienentämällä sanktioiden määrää. Sanktioina voidaan myös edelleen käyttää rakennerahastoihin ja RFF:ään liittyvää makrotaloudellista ehdollisuutta ja maksatuksen keskeytystä. Komissio nostaa esille myös mahdollisuuden lisätä ”mainesanktiota” vaatimuksella, että jäsenvaltion on esiteltävä liiallisen alijäämän korjaamiseen tähtäävät toimet Euroopan parlamentille.

Fipo-sääntöjen monimutkaisuutta pyritään vähentämään määrittelemällä operatiivinen, seurattava tavoite vain yhden muuttujan, nettomenojen, avulla. Rakenteellisen alijäämän käsitteestä ja sitä koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteesta luovutaan.

Makrotaloudellisten epätasapainojen parempaan korjaamiseen komission ehdotus tähtää lähinnä tehostamalla seurantaa ja analyysejä ja paremmalla dialogilla jäsenmaiden kanssa. Lisäksi makrotaloudellisten epätasapainojen korjaaminen pyritään kytkemään finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan.

Hallituksen kanta

Kannanotossaan hallitus suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission esitykseen. Varauksia hallitus esittää lähinnä ehdotuksen täsmennyksiin ja toimeenpanoon:

- sopeutusurien ollessa maiden välillä erilaisia on varmistettava jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu
- kansalliset demokraattiset prosessit on otettava huomioon suunnitelmien valmistelussa ja muuttamisessa ja jäsenmailla tulee olla liikkumavaraa sopeutusurien suunnittelussa ja mittarien valinnassa
- rakenteellisilla uudistuksilla sopeutumiseen saatavan lisäajan on oltava rajattu ja tarvitaan huolellinen analyysi siitä, että kansalliset investointisuunnitelmat hillitsevät julkisia menoja kasvua ja parantavat potentiaalisen tuotannon kasvua syrjäyttämättä yksityisiä investointeja
- sääntökehikon ja siinä käytettävien indikaattorien on mahdollistettava suhdannetilanteeseen nähden oikein mitoitetun finanssipolitiikan harjoittaminen
- uusi työkalu uudistusten ja investointien peruuttamisen estämiseksi ei ole välttämättä tarpeen
- poikkeuslausekkeiden aktivoinnin tulisi olla mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa
- itsenäisten kansallisten valvojien rooli tulisi rajoittaa ohjelmien valvontaan, eikä antaa niille roolia ohjelmien valmistelussa

Näiden ohella hallitus edellyttää useissa kohdin lisäselvitystä ennen kannan muodostusta.

Arviointia

Finanssipolitiikan sääntöjen päätarkoitus on estää jäsenmaita ajautumassa sellaisen liiallisen velkaantumisen tilanteeseen, joka aiheuttaa haittaa muille jäsenmaille.[1] Tästä näkökulmasta maakohtaisen velkakestävyysanalyysin perusteella asetetut velkaantumisuraa koskevat tavoitteet ovat periaatteessa järkevä lähestymistapa. Se johtaa luontevasti muita tiukempiin vaatimuksiin velkaantumisen rajoittamisesta paljon velkaantuneille maille rajoittamatta tarpeettomasti muiden maiden finanssipolitiikkaa.

Tämä periaate on tosiasiassa sisältynyt jo olemassa olevaan säännöstöön, etenkin eurokriisin myötä käyttöön otetun velan vähentämistavoitteen, ns. 1/20-säännön myötä. Säännöstön ongelma ei kuitenkaan ole ollut se, että säännöt eivät olisi asettaneet tiukempia julkisen talouden sopeuttamisvaateita paljon velkaantuneille maille, vaan se, että säännöstö ei ole tosiasiassa kyennyt tehokkaasti rajoittamaan näiden maiden velkaantumista sääntöjen heikon toimeenpanon takia. Voimassa ollut säännöstä on päinvastoin koettu epärealistisen *ankaraksi* korkeasti velkaantuneille maille.

Maakohtainen joustavuus sopeutusuran suhteen antaa mahdollisuuden asettaa tavoitteet sellaisiksi, että myös paljon velkaantuneet / suurten alijäämien maat voivat niistä realistisesti selvitä. Tähän liittyy kuitenkin ilmeinen vaara, että sopeutumisurat asettuvat tosiasiassa liian löysiksi paljon velkaantuneille maille ja myös vaara jäsenmaiden epätasapuolisesta kohtelusta. Tässä suhteessa vaihtoehtoinen tapa, jossa velkaantumisen rajaa olisi nostettu 60 prosentista esimerkiksi 100 prosenttiin ja kaikilta mailta olisi edellytetty samaa sopeutumisvauhtia, olisi ollut turvallisempi.

Ehdotuksessa sopeutusuran riittävyys ja maiden tasapuolinen kohtelu pyritään varmistamaan lähinnä sillä, että kaikkia jäsenmaita edustava neuvosto hyväksyy uran komission laatiman viiteuran ja jäsenvaltion oman suunnitelman pohjalta. Toimeenpanon varmistamisessa komissio viittaa ennen kaikkea jäsenvaltioiden aiempaa parempaan omistajuuteen, kun ohjelmat räätälöidään RRF-ohjelmien tapaan jäsenmaiden kanssa. Sanktioiden koon pienentämisellä ja ”mainesanktioilla” pyritään myös tukemaan aiempaa parempaa toimeenpanoa.

Oman vaikeusasteensa sopeutumisurien hyvään määrittämiseen ja toimeenpanoon tuovat sellaisenaan perustellut investointeihin ja rakenneuudistuksiin liittyvät joustomahdollisuudet.

On syytä olla skeptinen sekä paljon velkaantuneiden maiden sopeutusurien riittävyyden että toimeenpanon uskottavuuden suhteen komission kaavailemassa kehikossa. Komissio on usein osoittanut huomattavaa joustavuutta etenkin isojen jäsenmaiden sääntöjen mukaisesta käyttäytymisestä poikkeamisen tapauksissa. RRF:stä saatu verraten hyvä kokemus asetettujen ehtojen noudattamisessa ei välttämättä kerro ”kansallisen omistajuuden” onnistumisesta yhtä hyvin silloin, kun kyse ei ole jäsenvaltioille osoitettujen uusien yhteisten varojen käytöstä.

Valitun lähestymistavan puitteissa säännöstön riittävän tiukkaa täsmentämistä tukisi riippumattomien asiantuntijatahojen vahvempi kytkeminen hyväksyttävien nettomenourien sekä

[1] Jäsenvaltion velkaantumisen haitat muille maille realisoituvat ennen kaikkea silloin, kun velkaantuminen johtaa akuutteihin velanhoitovaikeuksiin, jotka heijastuvat rahoitusmarkkinoiden kautta muihin maihin luottotappioina ja epäilyinä rahoitusjärjestelmän kestävyydestä sekä finanssipolitiikan jyrkän kiristämisen pakon takia aiheuttavat taantuman, joka hyödykemarkkinoiden kautta heikentää muiden maiden vientiä. Ääritilanteissa muut maat tai EKP joutuvat tukemaan jäsenvaltion velkahoitokykyä lainoilla tai avustuksilla. Tällaiset muihin maihin ulottuvat ongelmat alkavat realisoitua todennäköisesti korkeammalla velkaantumisen tasolla kuin mitä kansallisesta näkökulmasta hyvä finanssipolitiikka edellyttäisi. Niinpä finanssipolitiikkaa koskevat EU-rajoitukset voivat olla ”löysempiä” kuin säännöt, joita julkisen talouden tasapainolle ja velkaantumiselle kansallisesti halutaan asettaa.

investointien ja rakenneuudistusten määrittämiseen. Komissio on esittänyt tällaista roolia vain kansallisille itsenäisille valvojille (jota roolia hallituksen kannanotossa halutaan rajata!).

Olisi perusteltua, että prosessiin kytkettäisiin myös EU-tason riippumaton asiantuntijaelin. Tällaiseksi voisi soveltua esim. European Fiscal Boardin pohjalta luotava suuremmin resurssein varustettu riippumaton taho. Komission olisi pyydettävä tältä taholta lausunto velkakestävyysanalyysin perusteista sekä yksittäisille jäsenmaille asetetuista viiteurista ja pidemmän sopeutusperiodin mahdollistamien investointien ja rakenneuudistusten talouskasvu- ja velkakestävyysvaikutuksista. Komission tulisi perustella mahdollinen poikkeaminen asiantuntijatahon suosituksista. Myös sekä yleisen että jäsenmaakohtaisen poikkeuslausekkeen aktivoinnin perusteista olisi hankittava EU-tason asiantuntijaelimen lausunto.

Sanktioiden osalta voisi parantaa mahdollisuuksia käyttää koheesiovarojen maksujen keskeytystä menouralta poikkeamisen ja investointien ja rakenneuudistusten huonon toteuttamisen sanktioimiseksi. EU:n yhteisistä varoista jaettavien koheesiotukien epääminen, mikäli jäsenmaa ei noudata yhteisesti hyväksyttyä finanssi- ja rakennepolitiikkaohjelmaa, olisi luultavasti helpompi hyväksyä neuvostossa kuin suorien sakkomaksujen asettaminen.[2] Koheesiotukien epäämistä makrotaloudellisen ehdollisuuden perusteella säätelevää asetusta lienee muutettavissa normaalilla päätöksentekomenettelyllä, ts. ilman yksimielisyysvaatimusta.

Komission esitys ei kytke finanssipolitiikan säännöstön noudattamista mitenkään siihen, miten menetellään, jos jäsenvaltion velkakestävyys säännöstöstä huolimatta vaarantuu. Tällaista tilannetta varten on luotu Euroopan vakausmekanismi EVM. *Kannustimia fipo-säännösten noudattamiselle voisi tehostaa muokkaamalla edellytyksiä ennalta ehkäisevän EVM-tuen saamiselle*. *Yksi vaihtoehto olisi rajoittaa ennalta ehkäisevän tuen mahdollisuus vain kaikki fipo-määräykset täyttävälle valtiolle (nykyinen PCCL). Lievempi muutos olisi tiukentaa ns. ECCL-tuen vaatimuksia.*

Kaikkein voimakkain kannustin syntyisi uhasta, ettei EVM-tukea olisi lainkaan saatavissa, mikäli jäsenvaltio on räikeästi rikkonut fipo-sääntöjä. Tällainen markkinakurin hyödyntäminen edellyttää kuitenkin turvallisesti toteutettavissa olevan valtion velkajärjestelyn mahdollisuutta. *Ennen fipo-sääntöjen uudistamisesta päättämistä olisikin sovittava askeleista, jotka ajan mittaan mahdollistavat velkajärjestelyn ilman katastrofaalisia rahoitusvakausseurauksia.* Minkä tahansa tällaisen markkinakuria vahvistavan orientaation onnistumisen edellytys lisäksi on, että EKP:n valtionlainojen ostopolitiikassa noudatetaan samanlaisia periaatteita.

Komission esitys rajoittaa asiallisesti päätösperäisen elvytyspolitiikan erillisen hyväksymisen edellyttämiin poikkeustilanteisiin ja tilanteeseen, jossa jäsenmaa on kumuloinut voimavaroja tällaiseen rajoittamalla nettomenot menokaton alapuolelle. Jälkimmäinen tilanne lienee harvinainen ja mittakaavaltaan rajattu. Kun automaattinen vakautus on suurta oikeastaan kaikissa EU-maissa (Suomessa keskimääräistä suurempaa), päätösperäisen elvytyksen rajaus ei ole merkittävä ongelma. Pikemminkin voi olla eduksi, että pienten suhdannevaihteluiden tasoitus jää budjettiautomatiikan varaan. Siihen ei liity päätösperäisten toimien ajoitusongelmia. Lisäksi tavanomaiseen suhdannevaihteluun liittyvä epävarmuus on omiaan hillitsemään pitkäaikaisen hyvin vakaan kehityksen luomia kannustimia liialliseen riskinottoon.

[2] Koheesiovarojen epääminen on ainakin kerran johtanut EDP-ohjelman vaatimusten toteuttamiseen (Unkari 2012). Varsinaisia sakkoja ei sen sijaan ole koskaan määrätty.

Summa summarum: Perustuessaan velkakestävyysanalyysin pohjalta kullekin jäsenmaalle räätälöityyn finanssipolitiikan keskipitkään uraan Komission ehdotus on vaativa tapa yrittää parantaa finanssipolitiikan koordinaatiota. Ehdotuksen pohjalta voidaan nähdäkseni edetä, kuten hallitus kannanotossaan toteaa. Pyrkimys asettaa finanssipolitiikkaa koskevat rajoitukset realistisemmiksi ja siten toteuttamiskelpoisemmiksi ja ottaa huomioon investointitarpeet on kannatettava; käytössä olleet muodollisesti tiukat säännöthän eivät ole toimineet tavoitellulla tavalla. Ehdotus lisää kuitenkin riskiä, että paljon velkaantuneille maille asetettavat vaatimukset muodostuvat liian löysiksi. Ehdotus ei myöskään nähdäkseni paranna sanottavasti kannustimia jäsenmaiden toimia uusien aiempaa löysempien vaatimusten mukaisesti. Esitetyn kehikon puitteissakin näitä ongelmia voidaan lieventää, ja Suomen tulisi tällaisia muokkauksia edistää.