Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne: E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta - E-jatkokirjelmä 10/2022 vp

Talouspolitiikan EU-koordinaation arviointi - E-jatkokirjelmä 10/2022 vp

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausunnon liittyen E-jatkokirjelmään 10/2022 vp, joka koskee EU-komission marraskuussa 2022 antamaa tiedonantoa talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta.

Tässä asiantuntijalausunnossa esitetään alustavia arvioita komission tiedonantoon sisältyvästä finanssipolitiikan EU-sääntöehdotuksesta sekä käsitellään finanssipolitiikan riippumattomien valvontaelimien (Independent Fiscal Institution, IFI) roolia komission ehdotuksessa ja E-jatkokirjelmän mukaisessa valtioneuvoston kannassa. Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii EU-lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana valvontaelimenä, joka valvoo finanssipoliittisen lainsäädännön noudattamista.

Komission ehdotus sisältää säännöstöä selkeyttäviä elementtejä, mutta ei automaattisesti johda velkatasojen alentumiseen

VTV:n finanssipolitiikan valvonta kannattaa muiden EU-maiden finanssipolitiikan valvojien tavoin[1] selkeitä, velkakestävyyttä tukevia finanssipolitiikan sääntöjä. Nykyisen säännöstön ongelmakohtia ovat sääntöjen monimutkaisuus, heikko noudattaminen ja myötäsyklisyys eli suhdanteita vahvistava luonne.

Komission ehdotuksessa uudistetun säännöstön keskiössä olisi jäsenmaiden velkakestävyys ja nelivuotiset suunnitelmat, jotka rajoittaisivat julkisten menojen kasvua. EU:n talousohjauksen aikajänne muuttuisi vuosittaisesta tarkastelusta keskipitkän aikavälin velka- ja menokehityksen arviointiin. Perussopimuksen mukaiset alijäämän 3 prosentin ja velan 60 prosentin viitearvot suhteessa BKT:hen pysyvät komission ehdotuksessa ennallaan. Komissio ehdottaa kuitenkin velan sopeutuksen 1/20-säännöstä, eli vuosittaisesta noin 5 prosentin sopeutusvaatimuksesta, luopumista. Sen sijaan komission ehdotuksen perusteella velkasuhde pitäisi saada kääntymään uskottavasti laskevalle uralle nelivuotissuunnitelman aikana. Lisäksi sopeutukseen olisi mahdollista hakea kolme vuotta lisäaikaa esimerkiksi vihreiden investointien ja talouskasvua vauhdittavien rakenteellisten uudistusten perusteella.

Sopeutusta ohjaisi velkakestävyysanalyysi, jonka tarkoituksena on tuottaa jäsenmaakohtaisesti käsitys hallittavissa olevasta velkatasosta sekä siihen johtavasta meno- ja tulokehityksestä. Suunnitelmassa seurattaisiin julkisyhteisöjen nettomenoja, eli menokäsitettä, johon eivät vaikuta korkomenot ja suhdanneluonteiset työttömyysmenot mutta jossa on huomioitu tulojen päätösperäisten muutosten vaikutus.

Komission esittämällä nettomenoindikaattorin perustuvalla säännöllä voi olla useita etuja nykyiseen säännöstöön verrattuna. Se perustuu pääosin havaittaviin muuttujiin, jotka eivät tarkennu jälkikäteen samalla tavalla kuin nykyisessä säännöstössä keskeinen rakenteellinen jäämä. Lisäksi nettomenoindikaattori käytännössä kytkeytyy nykyistä säännöstöä selkeämmin sellaisiin eriin, joihin hallituksella on

[1] EU Fiscal and Economic Governance Review: Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions, 2021.

mahdollisuus finanssipolitiikalla suoraan vaikuttaa. Tämä voi parantaa säännöstön kansallista omistajuutta ja noudattamista. Lisäksi se antaa nykyistä paremmat lähtökohdat muotoilla kansalliset finanssipoliittiset kehikot sekä niihin sisältyvät tavoitteet ja säännöt samansuuntaisiksi EU-tason sääntöjen kanssa. Komission ehdotus on samankaltainen eri asiantuntijatahojen ehdotusten kanssa (mm. European Fiscal Board).

On kuitenkin huomattava, että nettomenoindikaattoriin perustuva sääntö ei takaa velkatason alentumista. Velkakestävyysanalyysi, johon nettomenouran asettaminen perustuisi, sisältää ennusteita useista muistakin velkasuhteeseen vaikuttavista tekijöistä, kuten esimerkiksi inflaatiosta, korkotasosta ja talouden reaalikasvusta. Jos näiden tekijöiden kehitys ei noudata velkakestävyysanalyysin oletuksia, ei pelkkä nettomenouran noudattaminen johda haluttuun velkasuhteeseen.[2]

Koska komission ehdotuksessa velkasääntöön perustuva liiallisten alijäämien menettely (EDP-prosessi) voi käynnistyä ainoastaan nettomenosäännön rikkomisen kautta, on olemassa riski siitä, että vaikka sääntöä noudatettaisiin, velkasuhde ei kehity toivotusti. Näin ollen sääntö voi muodostua tehottomaksi. Riskiä voisi pienentää se, että sallittu nettomenoura määritellään aika ajoin uudestaan, mikä antaa mahdollisuuden kiristää nettomenouraa, mikäli toivottu velkakehitys ei ole toteutumassa. Säännöstöön ehdotettu verrattain pitkä aikajänne (4-7 vuotta aikaa velkakehityksen kääntämiseen) voi kuitenkin johtaa siihen, että epätoivottuun kehitykseen ei päästä puuttumaan ajoissa.

Tiedonannon mukaan finanssipolitiikan riippumattomien valvojien roolia kasvatettaisiin

EU-komission tiedonantoa edeltäneessä asiantuntijakeskustelussa tuotiin usein esiin tarve vahvistaa kansallisten finanssipolitiikan valvojien (Independent Fiscal Institution, IFI) roolia. Myös komission ehdotuksessa IFI:en tehtävää halutaan vahvistaa. IFIen rooliin voisi kuulua keskipitkän aikavälin suunnitelman arviointi ennen kuin suunnitelmasta sovitaan ja myös suunnitelman toteutuksen aikana. Etukäteen IFI arvioisi suunnitelman oletuksia suhteessa ennusteisiin, velkakehitykseen ja maakohtaisiin tavoitteisiin. Jälkikäteen IFI valvoisi suunnitelman ja erityisesti nettomenouran noudattamista.

IFI:en roolia koskevat kohdat ovat komission ehdotuksessa vielä jossain määrin täsmentymättömiä. Tämä kuvastaa osaltaan sitä, että IFIt ovat heterogeenisia ja kapasiteetiltaan erilaisia eri maissa ja että uudet tehtävät vaativat osaamisen vahvistamista. Myös jäsenmaat ovat erilaisia, ja tarpeet sekä odotukset IFI-toimintaa kohtaan voivat vaihdella.

Komission ehdotus lisää jäsenmaakohtaista analyysia tavoitteenasettelussa. Tämä on kannatettavaa, mikäli se lisää tavoitteiden realistisuutta, kansallista omistajuutta ja näin tavoitteisiin sitoutumista. Nykyinen velkasuhteen sopeutussääntö on monille jäsenmaille käytännössä mahdoton. Jos neuvotteluja tavoitteista käydään kahdenvälisesti jäsenmaiden ja komission välillä, riskinä on, että säännöstön läpinäkyvyys ja tasapuolisuus heikkenee. Sääntökehikossa tulisikin säilyttää monenvälisyys.

E-jatkokirjeessä on muotoiltu Suomen kannaksi ”[Suomi] ei näe perusteltuna, että valvojat osallistuisivat jatkossa myös yllä mainittujen suunnitelmien laadintaan. [… ….] [valvojien] roolin tulisi olla myös jatkossa tarkoin määritelty rajoittuen uusien tehtävien osalta ensisijassa suunnitelmien toteuttamisen valvontaan.” Kannan voi tulkita rajaavan pois osan EU-komission tiedonannossa finanssipolitiikan valvojille kaavailluista uusista tehtävistä, koskien esimerkiksi finanssipoliittisten suunnitelmien taustaoletusten arviointia. VTV pitää tärkeänä, että IFI:en roolia voidaan kehittää EU:n finanssipoliittista kehikkoa uudistettaessa, ja että Suomen kanta ei tältä osin muodostu tarpeettoman rajaavaksi.

[2] Eri komponenttien vaikutuksista, ks. esim. Martin Larch et al (2022): Assessment of the EU’s fiscal framework and the way forward: persisting tensions between risk reduction and risk sharing, Bruges European Economic Research Papers 42 / 2022 s. 6.

Lisätietoja antavat:

Matti Okko, johtaja, p. 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Leena Savolainen, ekonomisti, p. 09 432 5730, leena.savolainen@vtv.fi

Mika Sainio, johtava finanssipolitiikan tarkastaja, p. 09 432 5813, mika.sainio@vtv.fi