Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle talouspolitiikan EU-koordinaation arviota koskeneesta Euroopan komission tiedonannosta ja valtioneuvoston selvityksestä (Asia: Valtioneuvoston E-jatkokirjelmä EJ 10/2022 vp - E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta)

Euroopan komissio julkisti marraskuussa 2022 tiedonannon, jossa se esitteli talouspolitiikan EU-koordinaatiokehikkoon kaavailemiaan uudistuksia (European Commission, 2022a). Valtioneuvoston E-jatkokirjelmä EJ 10/2022 vp - E 14/2020 vp muotoilee Suomen kannan komission uudistusehdotuksiin.

Uudistetussa kehikossa EU-maat jaettaisiin kolmeen ryhmään, joita olisivat merkittävien, kohtuullisten ja vähäisempien velkahaasteiden maat. Uudistusten keskeisimmän elementin muodostaisivat EU-maiden laatimat keskipitkän aikavälin *finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat.* Finanssipoliittis-rakenteellisissa suunnitelmissa esitettäisiin finanssipoliittinen ura [*fiscal trajectory*] joka määrittäisi tulevaa velkakehitystä. Suunnitelma kuvaisi myös julkisia investointeja ja velkakehitykseen vaikuttavia uudistuksia, ja sen tulisi olla sopusoinnussa komission suositusten sekä ilmastoon ja digitalisaatioon liittyvien tavoitteiden kanssa.

Merkittävien ja kohtuullisten velkahaasteiden maiden kohdalla komissio julkaisisi viiteuran nettomenoille [*net primary expenditure*]. Komission ehdotuksessa nettomenoilla tarkoitetaan julkisia menoja, joista on vähennetty päätösperäiset tulojen lisäykset, korkomenot ja suhdannevaihteluista riippuvaiset työttömyysmenot. Komissio käyttäisi nettomenouraa finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien arvioinnissa. Myös komission harjoittama jäsenmaiden finanssipolitiikan seuranta keskittyisi yhteen indikaattoriin, nettomenoihin, ja poikkeama vaaditulta nettomenouralta voisi johtaa liiallisen alijäämän menettelyyn sekä rahallisiin ja muihin sanktioihin maissa, joiden EDP-velkasuhde ylittää 60 prosenttia.

Komission pyrkimys käyttää julkisen talouden tasapainotavoitteiden toteutumisen arvioinnissa vain yhtä indikaattoria on parannus nykyiseen tilanteeseen. Nettomenojen sallitun uran määräytymisen mekanismi olisi kuitenkin erittäin monimutkainen, ja useat nykyisen sääntelykehikon keskeisimmistä heikkouksista säilyisivät myös komission uudessa ehdotuksessa. Lisäksi nettomenouran kytkeminen investointeihin ja uudistuksiin lisäisi komission toissijaisuusperiaatteen vastaista jäsenmaihin kohdistuvaa vallankäyttöä. Näiden kriittisten näkökohtien ohella Suomella olisi nyt sääntelykehikkoa uudistettaessa hyvä tilaisuus tuoda esiin myös se, että nykyinen EDP-velan laskentakäytäntö on valtion korkotukea tai takauksia saavien luottojen osalta tarkoituksiaan huonosti palveleva ja Suomen kannalta epäedullinen.

1. Nettomenouran käyttö menokehityksen valvonnassa on parannus nykyiseen

Euroopan unionin talouden nykyisessä ohjausjärjestelmässä EU-maiden menokehityksen rajoitteet perustuivat mm. keskipitkän tähtäimen budjettitavoitteisiin ja menosääntöön, jotka saattavat johtaa toisistaan huomattavasti poikkeaviin arvioihin julkisen talouden velkakehityksen hyväksyttävyydestä. Keskipitkän tähtäimen budjettitavoite on muotoiltu *rakenteellisen alijäämän* avulla. Rakenteellinen alijäämä ei ole budjetin alijäämään tai valtion velan kasvuun rinnastettavissa oleva havaittava suure,

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

vaan komissio arvioi sitä Euroopan Unionin käyttöön kehitetyllä tuotantofunktiomenetelmällä (Havik et al., 2014). Esimerkiksi OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston euromaiden rakenteellisesta alijäämästä esittämät arviot poikkeavat usein oleellisesti Euroopan komission arvioista, ja myös toisistaan (Hers & Suyker, 2014). Mallia sovellettaessa joudutaan tekemään mallin parametrien arvoja koskevia, lähemmin perustelemattomia lisäoletuksia, joiden muuttaminen saattaisi muuttaa mallilaskelmien tuloksia oleellisesti esimerkiksi Suomen kohdalla (Kuusi, 2015). Lisäksi rakenteellista alijäämää koskevia arviot saattavat muuttua jälkikäteen huomattavasti.

Ehdotusta, jonka mukaan sääntelykehikkoa tulisi yksinkertaistaa keskittämällä jäsenmaiden seuranta yhteen indikaattoriin, nettomenouraan, onkin syytä pitää tervetulleena ja perusteltuna. Nettomenouraa voidaan myös pitää velkakehityksen arviointikriteerinä rakenteelliseen alijäämään verrattuna oleellisesti paremmin valittuna. Nettomenouralla pysymisen vaatimus ei myöskään estäisi julkisten menojen päätösperäisiä lisäyksiä silloin kun niillä on vastineenaan julkisia tuloja kasvattavia toimenpiteitä (esimerkiksi veronkorotuksia).

2. Sallitun nettomenouran kiinnittämisen menetelmä on ongelmallinen

Komission ehdotuksessa hyväksyttävän nettomenouran kiinnittämisen menetelmän perustana toimisi matemaattinen malli, jota hyödynnetään myös komission vuosittain julkaisemissa jäsenmaita koskevissa velkakestävyysarvioissa (esim. European Commission, 2022b). Merkittävien velkahaasteiden maiden nettomenoura määritettäisiin niin, että finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman kattaman ajan jälkeinen kymmenen vuoden velkaura olisi muuttumattoman politiikan oletuksella uskottavasti laskevalla uralla. Kohtuullisten velkahaasteiden maiden kohdalla vaadittaisiin laskevaa uraa suunnitelmaa seuraavien kolmen vuoden aikana.

On kuitenkin erittäin ongelmallista perustaa jäsenmaita velvoittavia sääntöjä monimutkaiseen matemaattiseen malliin, joka on vain yksi matemaattinen malli lukuisten toisistaan poikkeavien mallien joukossa. Kaikki jo tunnetut rakenteellisen alijäämää arviointiin käyttämään malliin liittyvät ongelmat ilmenisivät myös uutta nettomenouraa arvioitaessa. Sallitut nettomenourat tulisivat riippumaan komission matemaattista mallia sovellettaessa tehtävistä teknisluontoisista valinnoista, ja myös arviot aiemmin toteutuneiden nettomenourien kestävyydestä saattaisivat päivittyä jälkikäteen oleellisesti.

Suomen kannanotoissa painotetaan aiheellisesti sitä, että uuden sääntelykehikon tulisi mahdollistaa jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu. Sääntelyn sitominen kestävyysvajearvioissa käytettyihin matemaattisiin malleihin on erittäin ongelmallista myös tasapuolisuuden näkökulmasta, koska mallia kiinnitettäessä tehtävät teknisluontoiset valinnat vaikuttaisivat väistämättä myös esimerkiksi merkittävien ja kohtuullisten velkahaasteiden maiden väliseen rajankäyntiin.

3. Menouran kytkeminen komission toivomiin uudistuksiin ei ole perusteltua

Komission vaatima julkisen talouden sopeuttaminen riippuisi myös jäsenmainen tekemistä uudistuksista ja investoinneista. Jäsenmailta vaaditun sopeutuksen vauhtia voitaisiin hidastaa, jos jäsenmaa sitoutuisi uudistuksiin ja investointeihin, jotka komission näkemysten mukaan edistäisivät velkakestävyyttä. Myös tällaisia uudistuksia ja investointeja koskevien ehdotusten arviointi perustuisi Euroopan Unionin yhteiseen arviointikehikkoon.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Arviot erilaisten rakenteellisten uudistusten hyödyllisyydestä kuuluvat usein politiikan ja talouden rajamaastoon, ja niitä koskevat kannanotot ilmentävät taloudellisten tosiseikkojen ohella väistämättä myös esittäjänsä poliittisia näkemyksiä. Vaikka vihreän siirtymän edistämiseksi tehtyjen investointien kohdalla päätösvallan unionitasolle siirtämiselle on toissijaisuusperiaatteen mukainen perustelu – ilmastonmuutokseen liittyvät vapaamatkustajaongelmat – muiden investointien sekä rakenteellisten uudistusten osalta komission roolin uuden sääntelykehikon mukainen paisuttaminen vaikuttaa toissijaisuusperiaatteen vastaiselta.

On myös perusteltua syytä epäillä, olisiko Euroopan komissiolla aina riittävää kompetenssia arvioida finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien mukaisten politiikkatoimien hyödyllisyyttä. Esimerkiksi vuonna 2018 esitetyissä, vuosina 2018-9 toteutettavia toimia koskeneissa komission maakohtaisissa suosituksissa Suomea kehotettiin varmistamaan, että ”hallintouudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseksi hyväksytään ja toteutetaan” (Euroopan Unionin neuvosto, 2018). Ainoa tapa, jolla Suomi olisi voinut noudattaa tällaista suositusta vuosina 2018-2019, olisi ollut toteuttaa soteuudistus Sipilän hallituksen esittämässä muodossa. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, miksi Euroopan komissio olisi suomalaisia asiantuntijaorganisaatioita pätevämpi arvioimaan soteuudistuksen parasta mahdollista toteuttamistapaa. Tulevissa finanssipoliittis-rakenteellisissa suunnitelmissa esitettyjen politiikkatoimien arvioinnin on syytä olettaa olevan yhtä haastava tehtävä kuin esimerkiksi Suomen sote-uudistuksen ja muiden aiemmissa maakohtaisissa suosituksissa tarkasteltujen uudistusten arviointi.

Komissio haluaisi ottaa käyttöön uuden työkalun, jonka avulla se voisi vaatia tiukempaa julkisen talouden sopeutusta, jos sovitut uudistukset ja investoinnit jätetään toteuttamatta. Perusmuistiossa todetaan Suomen suhtautuvan uuteen työkaluun alustavan varauksellisesti. Kriittisempikin kanta olisi hyvin perusteltu. Pahimmassa tapauksessa uusi työkalu voisi johtaa tilanteeseen, jossa etukäteen tehtyjen asiantuntija-arvioiden valossa perustelluilta vaikuttaneita mutta käytännössä haitallisiksi osoittautuneita uudistuksia ei kyettäisi perumaan, koska niiden peruminen johtaisi velvoitteeseen tasapainottaa julkista taloutta kohtuuttoman kireällä aikataululla.

4. Myös EDP-velan laskentamenetelmää voisi olla syytä uudistaa

Komissio ehdottaa uudistuksia myös vakaus- ja kasvusopimuksen säädösten vastaisesta finanssipolitiikasta määrättyihin sanktioihin. Nykyinen liiallisen alijäämän menettely voi johtaa tilanteeseen, jossa Euroopan Unionin neuvosto voi rangaistukseksi vaatia jäsenmaata tekemään korottaman talletuksen tai määrätä jäsenmaalle sakon. Koroton talletus voi olla maksimissaan 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja sakko voi olla maksimissaan 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta (European Commission, 2019). Tällaisia sakkoja ei kuitenkaan ole vielä toistaiseksi määrätty millekään EU-maalle. Komission uudessa ehdotuksessa sanktioiden käyttämisen kynnystä alennettaisiin pienentämällä niiden suuruutta.

Rahallisten sanktioiden uhka riippuisi uudessakin ehdotuksesta siitä, onko maan EDP-velkasuhde vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen 60 prosentin rajan yläpuolella. Rajan yläpuolella oleviin maihin sovellettaisiin velkaan perustuvaa liiallisen alijäämän menettelyä, jos ne poikkeaisivat sovitulta nettomenouralta. Tätä menettelyä ei edelleenkään voitaisi soveltaa eikä siihen liittyviä sanktioita voitaisi määrätä mille, joiden velkasuhde olisi 60 prosentin rajan alapuolella. Sanktioiden uhka tekee EDP-velan laskentamenetelmistä erityisen tärkeitä maille, joiden EDP-velkasuhde on 60 prosentin rajan lähellä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Tilastokeskus uudisti viime vuonna uudistanut EDP-velan laskentakäytäntöään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA:n) hallinnoimien valtion korkotukea saavien lainojen osalta. Uusi tilastokäytäntö kasvattaa Suomen EDP-velkasuhdetta huomattavasti, koska uuden käytännön mukaan ARA:n hallinnoimat lainat lasketaan osaksi julkisen sektorin velkaa, vaikka niissä velalliset ovat vuokrataloyhtiöitä ja asumisoikeustaloyhtiöitä. Esimerkiksi vuonna 2021 muutoksen vaikutus on Tilastokeskuksen muutostiedotteen mukaan noin 5,9 prosenttiyksikköä (Tilastokeskus, 2022). Suomen uuden tilastokäytännön mukainen EDP-velkasuhde oli vuonna 2021 Tilastokeskuksen uusimman arvion mukaan 72,4 prosenttia, joten aiemmalla menetelmällä laskettu velkasuhde se olisi ollut 66,5 prosenttia.

Tilastokeskuksen uusi käytäntö perustuu Eurostatin manuaaliin, joka täsmentää kansantalouden tilinpitojärjestelmän eli EKT 2010 -järjestelmän mukaista julkisen velan laskemistapaa (Eurostat, 2019). Vaikka kysymykset Eurostatin säädösten Suomen kohdalla oikeasta tulkinnasta ovatkin tilastoviranomaisille eivätkä poliittisille päätöksentekijöille kuuluvia päätöksiä, säädösten järkevyyden arviot ovat luonteeltaan poliittisia arvioita. Tilanne, jossa Euroopan Unionin talouden ohjausjärjestelmää uudistetaan radikaalisti, olisi oikea hetki virittää EU-maiden välistä keskustelua myös siitä, missä määrin valtion takaamia tai valtion korkotukea saavia, julkiseen sektoriin kuulumattomien tahojen ottamia lainoja olisi syytä tulkita osaksi EDP-velkaa.

Helsingissä 17. päivänä tammikuuta 2023

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Euroopan Unionin neuvosto. (2018). *Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2018, Suomen vuoden 2018 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2018 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto* (2018/C 320/25).

European Commission. (2019). *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact - 2019 Edition* (Institutional Paper 101).

European Commission. (2022a). *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework* (COM(2022) 583 final).

European Commission. (2022b). *Fiscal Sustainability Report 2021* (Institutional Paper 171).

Eurostat. (2019). *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. 2019 Edition*.

Havik, K., Morrow, K. M., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Roeger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A., & Vandermeulen, V. (2014). *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps* (European Economy. Economic Papers 535).

Hers, J., & Suyker, W. (2014). *Structural budget balance: A love at first sight turned sour* (CPB Policy Brief 2014/07).

Kuusi, T. (2015). *Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015).

Tilastokeskus. (2022). *Rahoitustilinpidon tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa. Syynä ARA-lainojen käsittelyyn tehty menetelmämuutos.* (Muutostiedote 28.5.2022, https://www.stat.fi/muutostiedote/cl4wd9qcoqezr0bvwlrq28hxt).