Eduskunta
Suuri valiokunta

Asiantuntijalausunto jatkokirjelmästä EJ 10/2022 vp - E 14/2020 vp

9.1.2023

Lausunto valtioneuvoston selvityksestä koskien komission tiedonantoa talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Lausunnon keskeinen sisältö:

- Komission esitys vastaa pääasiallisesti sille asetettuihin tavoitteisiin ja parantaa EU-tason finanssipoliittista sääntelyä
- Erityisen tärkeää on, että ehdotuksessa poistettaisiin nykymuotoinen ja epärealistinen velanalentamiskriteeri sekä monitulkintainen ja kiistanalainen rakenteellisen jäämän kriteeri
- Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly kunnollisia suhdannetasauselementtejä eikä se merkittävästi lisää kannusteita kasvun tai vihreän siirtymän kannalta tärkeiden investointien tekemiselle
- Ehdotus ei myöskään puutu EU:n tai euroalueen vaihtotaseiden epätasapainoihin, mitä voidaan pitää merkittävänä ongelmana
- Mikäli komission ehdotus tai sitä lähellä oleva muotoilu hyväksytään, tulisi valtiontalouden kehysjärjestelmä muuntaa sääntökehikon kanssa yhdenmukaiseksi

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES

Valtiotieteellinen tiedekunta, PL 54 (Unioninkatu 37), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 911, www.helsinki.fi/fi/valtiotieteellinen-tiedekunta
Statsvetenskapliga fakulteten, PB 54 (Unionsgatan 37), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 911, www.helsinki.fi/sv/statsvetenskapliga-fakulteten
Faculty of Social Sciences, P.O. Box 33 (Unioninkatu 37), FI-00014 University of Helsinki
Telephone +358 2941 911, www.helsinki.fi/en/faculty-of-social-sciences

1 Yleistä komission ehdotuksesta

Euroopan komission julkaisi 9.11.2022 tiedonannon kaavailemistaan uudistuksista unionin talouspolitiikkaa ohjaavaan sääntökehikkoon. Komission edustajat ovat julkisuudessa esittäneet, että sen ehdotusta on motivoinut arvio siitä, että Euroopan unionin tason talouspolitiikan säännöstössä vallitsee jännite sääntöjen taustalla olevien kolmenlaisten tavoitteiden välillä[1]. Näitä tavoitteita ovat pyrkimys julkisen velan vähentämiseen, pyrkimys kasvua turvaavien investointien ja reformien implementointiin sekä pyrkimys saada jäsenvaltiot ja niiden äänestäjäkunnat mahdollisimman voimakkaasti sitoutumaan sääntöihin.

Pyrkimys välittömään julkisen talouden tasapainottamiseen saattaa johtaa kasvua heikentäviin leikkauksiin sekä vähentää sääntökehikon kansallista legitimiteettiperustaa. Voimakas panostaminen investointeihin taas saattaisi olla ristiriidassa julkisen talouden vakautta koskevien tavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi komissio ehdottaa sääntökehikon muokkaamista siten, että se ensisijaisesti edelleen keskittyy julkisen talouden kurinalaisuuden ja rahoitusvakauden turvaamiseen mutta aiempaa asteittaisemmalla tavalla.

Tarkemmin ilmaistuna uudistuksella pyritään:

- tekemään velan vähentämistä koskevista tavoitteista aiempaa realistisempia myös kaikkein velkaantuneimmille jäsenvaltioille
- lisäämään insentiivejä kasvua sekä ekologista siirtymää tukeville investoinneille ja reformeille
- vähentämään finanssipolitiikan myötäsyklisiä elementtejä
- tekemään talouspolitiikan sääntökehikosta aiempaa yksinkertaisempi
- parantamaan sitoutumista sääntöihin ja niiden toimeenpanoa

1.1 Säännöistä poistettavat elementit

Konkreettisesti komissio ehdottaa, että nykyisen talouspolitiikan sääntökehikon piirteistä poistetaan velanalentamiskriteeri (ns. 1/20-sääntö) sekä rakenteellisen jäämän tarkastelu.

Velanalentamiskriteerillä tarkoitetaan sääntöä, jonka mukaan 60 prosentin julkisen velkaantumisasteen tavoitteen ylittävien jäsenvaltioiden on vähennettävä julkista velkaansa vähintään yhdellä kahdeskymmeneosalla suhteessa 60 prosentin tavoitteen ylittävään osuuteen kolmen vuoden kuluessa. Sääntöä on laajasti pidetty epärealistisena etenkin kaikkein eniten velkaantuneille valtioille. Muun muassa Saksa ehdotti säännön poistamista virallisessa sääntöuudistusta koskeneessa kannanotossaan[2].

Rakenteellisen jäämän kriteerin mukaan jäsenvaltioiden maksimimaalinen rakenteellinen jäämä saa olla enintään tasolla, joka on -1 prosenttia 60 prosentin velkaantumistavoitteen alittaneiden jäsenvaltioiden kohdalla ja -0,5 prosenttia tämän tavoitteen ylittävien jäsenvaltioiden kohdalla.

Tutkijat ovat laajasti arvostelleet rakenteellisen jäämän kriteeriä varsin jyrkkäsanaisesti[3]. Siihen liittyy useita ongelmia, joiden ytimessä on se, että rakenteellinen jäämä lasketaan talouden

---

[1] Komission näkemykset ehdotuksen tavoitteista on esitetty sen tiedonannossa COM(2022) 583 sekä esimerkiksi artikkelissa Friis, Jakob W; Roberta Torre & Marco Buti (2022) ”How to make the EU fiscal framework fit for the challenges of this decade” https://cepr.org/voxeu/columns/how-make-eu-fiscal-framework-fit-challenges-decade

[2] https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/P/proposed-principles-to-guide-the-german-government-in-deliberations-on-the-reform-of-eu-fiscal-rules.html

[3] Ks. esim. Tooze, Adam (2019) ”The Output Gap Nonsense” https://www.socialeurope.eu/output-gap-nonsense; Heimberger, Philipp (2019) ”Welche Rolle spielt der „Outputlücken-Nonsense“? https://makronom.de/eu-kommission-defizitverfahren-gegen-italien-welche-rolle-spielt-der-outputluecken-nonsense-

tuotantopotentiaalin perusteella. Tuotantopotentiaali taas on puhtaasti teoreettinen, ei-havaittavissa oleva arvio, joka voidaan kalkuloida useilla eri tavoilla. Talouden tuotantopotentiaaliin vaikuttaa esimerkiksi se, millä tasolla talouden rakenteellisen (eli hintavakauden kanssa sopusoinnussa olevan) työttömyyden oletetaan olevan. Tälllaisille arvioille ei ole mitään objektiivista ja kiistatonta perustaa, vaan kyse on teoreettisista arvioista, jotka voivat vaihdella rajusti.

Teoreettisten ja ei-havaittavissa olevien indikaattoreiden tuominen osaksi EU:n talouspoliittista sääntökehikkoa on alun alkaenkin ollut kyseenalaista. Rakenteellisen jäämän kriteerin poistaminen onkin erittäin perusteltua. Samalla olisi syytä kumota jäsenvaltioiden sopiman finanssipoliittisen sopimuksen kautta tuleva rakenteellisen alijäämän sääntely.

1.2 Uusi sääntökehikko

Velanalentamiskriteerin, rakenteellisen jäämän tarkastelun sekä niihin liittyneen merkittävän poikkeaman menettelyn tilalle komissio ehdottaa jäsenvaltiokohtaista nettomenouraa sääntökehikon perustaksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jatkossa jäsenvaltiot luokiteltaisiin korkeasti velkaantuneisiin maihin (julkinen velka yli 90 prosenttia suhteessa BKT:een), keskivelkaantuneisiin maihin (julkinen velka 60–90 prosenttia suhteessa BKT:een) ja vähän velkaantuneisiin maihin (julkinen velka alle 60 prosenttia suhteessa BKT:een).

Komissio laatisi jokaiselle jäsenvaltiolle velkakestävyysanalyysin, jonka pohjalta laadittaisiin sallittu nettomenoura. Nettomenouraa laskettaessa ei otettaisi huomioon velan korkomenoja eikä suhdanteesta johtuvia työttömyydenhoitomenoja. Lisäksi menosäästötarvetta vähentävästi vaikuttaisivat tulopuolta vahvistavat päätösperäiset ratkaisut. Menosäästötarvetta taas lisäisivät tulopuolta heikentävät päätösperäiset ratkaisut.

Velkakestävyysanalyysi koskisi tulevaa kymmentä vuotta ja kultakin jäsenvaltiolta edellytettäisiin neljän vuoden suunnitelma, jossa se kuvaisi tavoitellun nettomenouran. Korkeasti velkaantuneiden maiden tulisi toimenpiteillään varmistaa, että nettomenoura olisi koko kymmenen vuoden periodin ajan jatkuvasti laskeva. Keskivelkaantuneiden maiden tulisi varmistaa neljän vuoden periodin jälkeen vielä kolmen vuoden laskeva ura ja vähiten velkaantuneiden maiden tulisi toimenpiteillään varmistaa pysyminen 60 prosentin tason alla vähintään kolmena neljävuotiskautta seuraavana vuonna.

Jäsenvaltiot voisivat hakea kolme vuotta pidempää sopeutusaikaa, jos ne pyrkisivät toteuttamaan talouden kasvupotentiaalia parantavia uudistuksia tai muita reformeja. Tämän lisäksi julkisia alijäämiä koskeva kolmen prosentin enimmäistaso säilyisi edelleen voimassa.

2 Komission tavoitteiden arviointia

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että komission tekemä esitys vastaa pääasiassa kohtalaisesti tai hyvin sen uudistukselle asettamiin tavoitteisiin. **Ensinnäkin se tekee sääntökehikosta selvästi aiempaa realistisemman.** Erityisesti 1/20-sääntö oli tosiasiallisesti raskaammin velkaantuneille valtioille mahdotonta saavuttaa. Käytännössä säännön mukainen toiminta voisi johtaa jatkuvaan finanssipolitiikan liialliseen kiristämiseen ja siten lopulta talouden kasvun ja kasvupotentiaalin tukahduttamiseen.

Toiseksi ehdotetut uudet säännöt lisäävät jonkin verran insentiivejä kasvua vahvistavien investointien ja muiden reformien tekemiselle. Tältä osin kuitenkin uudistus jää puolitiehen, koska investoinnit tuovat vain kolme vuotta lisäaikaa asetettujen julkisen talouden vakaustavoitteiden saavuttamiselle. On mahdollista, että näin lyhyt lisäaika ei tuo

31437 Darvas, Zsolt (2019). “Why structural balances should be scrapped from EU rules?” https://www.bruegel.org/blog-post/why-structural-balances-should-be-scrapped-eu-fiscal-rules

riittävästi esiin investointien pitkäaikaisia kasvua parantavia vaikutuksia. Vielä vähemmän ehdotus tuo insentiivejä ekologisen siirtymän kannalta tärkeiden investointien tekemiselle.

Kolmanneksi ehdotus vähentää vain hiukan finanssipolitiikan myötäsyklisiä elementtejä. Ehdotus ei edelleenkään pidä sisällään selkeitä suhdannepoliittisia mekanismeja. Se saattaa joissakin tilanteissa hiukan vähentää finanssipolitiikan liian kireää viritystä ja vahvistaa jäsenvaltioiden sitoutumista kurinalaiseen finanssipolitiikkaan parempina aikoina, mutta suhdannepoliittinen reagointi on edelleen pääasiassa yleisen poikkeuslausekkeen varassa.

Onkin todennäköistä, että komission tavoite samanaikaisesta jäsenvaltiotason menokurin toteuttamisesta ja mielekkäästä suhdannepoliittisesta reagoinnista ei ole toteutettavissa ilman EU-tasoisen finanssipoliittisen kapasiteetin rakentamista. Tämä edellyttäisi merkittävää unionin budjetin kasvattamista ja huomattavien EU-tasoisten verojen keräämistä.

Neljänneksi komission esitys yksinkertaistaa sääntökehikkoa merkittävästi. Erityisesti rakenteellisen jäämän vaikeasti ymmärrettävän kriteerin poistaminen myötävaikuttaa tähän keskeisesti. Ylipäätään sääntelyn rakentaminen lähinnä nettomenouran ympärille tekee kehikosta selkeämmän ja avoimemman.

Viidenneksi on oletettavaa, että sääntöjen epärealistisimpien elementtien poistaminen sekä sopeutustoimien jaksottaminen pidemmälle aikavälille lisäävät sääntökehikon hyväksyttävyyttä sekä jäsenvaltioiden sitoutuneisuutta siihen ainakin jonkin verran. Merkittävimmät ongelmat syntyvät kuitenkin edelleen sääntökehikon hyvin tunnetuista rakenteellisista valuvioista, joihin ei esitetä riittäviä ratkaisuja (ks. luku 4).

3 Suomen EU-politiikan tavoitteet ja komission ehdotus

Suomen tavoitteita EU:n taloussääntöjen kehittämisessä on pitkään luonnehtinut erityisesti pyrkimys rajoittaa unionitasoista yhteisvastuuta ja Suomelle tällaisista ratkaisuista mahdollisesti koituvia kustannuksia.Tältä osin sääntöuudistus vastaa melko hyvin Suomen tavoitteita, sillä se ei sisällä uusia yhteisvastuullisia elementtejä. Uuden menosäännön toimeenpaneminen on myös aiempaa realistisempaa, mikä vahvistaa sitoutumista sääntökehikkoon ja tarvittaessa voi mahdollistaa sanktioiden aiempaa aktiivisemman käyttämisen.

4 Kehittämisehdotuksia ja kriittisiä huomioita

Kokonaisuudessaan komission ehdotusta uudeksi unionin talouspolitiikkaa ohjaavaksi sääntökehikoksi voidaan pitää myönteisenä. Se ennen kaikkea yksinkertaistaa sääntöjä, lisää avoimuutta, poistaa kiistanalaisimpia ja abstraktimpia elementtejä säännöistä sekä tarjoaa jäsenvaltioille aiempaa realistisemman sopeutusuran. Tämä kaikki todennäköisesti lisää sääntöjen legitimiteettiä ja mahdollistaa niiden entistä tiukemman valvonnan.

4.1 Vaihtotaseiden epätasapainot

Ehdotus ei kuitenkaan ratkaise EU:n ja euroalueen keskeisimpiä valuvikoja. Jo lähtökohtaisesti euroalueen jäsenvaltioiden velkakestävyys on monia muita länsivaltioita heikompaa, koska ne eivät laske liikkeelle omaa valuuttaansa. Tämä ei olisi ongelma, mikäli EU:lla tai jollakin euroalueen instituutiolla olisi merkittävää ylikansallista finanssipoliittista kapasiteettia. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioilta voitaisiin edellyttää hyvinkin tiukan menokurin toteuttamista, kun suuri osa suhdannetasauksesta voitaisiin toteuttaa ylikansallisella tasolla, jossa myös rahapolitiikka toteutetaan.

Poliittista valmiutta merkittävän ylikansallisen finanssipoliittisen kapasiteetin kehittämiselle ei kuitenkaan vaikuta tällä hetkellä olevan. Tästä huolimatta unionin ja euroalueen talouspoliittisen arkkitehtuurin pitäisi kyetä turvaamaan myös riittävä kokonaiskysynnän taso, jotta vastentahtoinen työttömyys voidaan pitää mahdollisimman vähäisenä, voidaan turvata talouden

tuotantopotentiaalin suotuisa kehitys ja toteuttaa ekologisen siirtymän ja kansalaisten hyvinvoinnin kannalta tärkeiden investointien toteuttaminen.

Finanssipoliittisen kapasiteetin puuttuminen olisi vähemmän ongelmallista, mikäli euroalueen tai EU:n sisällä pyrittäisiin nykyistä vahvemmin tasaamaan vaihtotasen epätasapainoja. Jokaisella tiiviisti integroituneella talousalueella kansallisella talouspolitiikan virityksellä on koko alueen laajuisia vaikutuksia. Mikäli merkittävä osa alueesta pyrkii kokonaiskysyntää rajoittavilla toimenpiteillä parantamaan omaa kilpailukykyään, on muiden yleensä vastattava samankaltaisilla toimenpiteillä, mikäli ne haluavat välttää ulkoista velkaantumista. Tämä voi pahimmassa tilanteessa johtaa siihen, että koko alueen laajuinen kokonaiskysyntä jää liian heikoksi ja alue jumittuu tarpeettoman korkean työttömyyden ja vajaatuotannon tilanteeseen.

Komission ehdottama uusi sääntökehikko luo kannusteita välttää liian kevyttä finanssipolitiikan viritystä. Se ei kuitenkaan olennaisesti luo ratkaisuja vaihtotaseiden epätasapainoihin, jotka 2010-luvun alussa olivat keskeisesti eurokriisin syttymisen taustalla. Finanssipoliittista kurinalaisuutta korostavat säännöt epäsuorasti estävät kustannuskilpailukyvyn täydellistä laiminlyömistä, mutta vastaavasti kansallisen tason kokonaiskysynnän laiminlyömistä ei edelleenkään rajoiteta uskottavasti. **Helpoin tapa turvata koko alueen laajuisen kysynnän riittävyys olisi sekä liiallisten vaihtotaseiden ali- että ylijäämien kieltäminen. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa kaikilla jäsenvaltioilla olisi insentiivejä panostaa riittävästi kokonaiskysynnän ylläpitämiseen ja siten turvata koko alueen laajuiset suotuisat kysyntäolosuhteet. Suomen kaltaiselle viennistä riippuvaiselle taloudelle tämä olisi erityisen tärkeää.**

4.2 Finanssipolitiikan sääntelyn yhteensovittaminen

Toinen kehittämisehdotus ei koske niinkään unionitasoista talouspolitiikan sääntökehikkoa kuin siihen reagoimista kansallisella tasolla. Jotta komission tavoite sääntökehikon selkiyttämisestä voi toteutua, olisi tärkeää, että kansallinen talouspolitiikan sääntely olisi yhdenmukaista uuden EU-tason sääntökehikon kanssa.

Erityisesti nykyinen valtiontalouden kehysjärjestelmä on ristiriidassa komission uuden menosäännön kanssa. **Kehysjärjestelmä mahdollistaa kehyskauden aikana mittavat ja mahdollisesti julkista taloutta vaarantavat veronalennukset, mutta komission ehdotuksessa tulopuolen päätösperäisiä toimia kontrolloitaisiin osana nettomenouran valvontaa. Ei ole mielekästä, mikäli Suomen kansalliseen talouspolitiikan ohjaukseen sisältyy elementtejä, jotka ovat ristiriidassa EU-tason sääntelyn kanssa.**

Lauri Holappa

tutkijatohtori

lauri.holappa@helsinki.fi