Pellervon taloustutkimus

Lausunto
8.2.2022

Pellervon taloustutkimus PTT:n lausunto Valtiovarainvaliokunnalle

E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamistyö aloitettiin jo ennen koronakriisiä. Ongelmaksi nähtiin sekä sääntöjen monimutkaisuus että puutteet niiden ohjausvaikutuksessa. Velkatasot ovat kasvaneet, talouskasvu on ollut hidasta eikä rakennemuutoksia ole tehty tarvittavassa määrin.

Koronakriisin myötä uudistamistarve on nähty aiempaakin tarpeellisempana. Koronakriisissä on korostunut finanssipolitiikan rooli turvaverkkona, talouden toimeliaisuuden säilyttäjänä ja elvyttäjänä. EU:n finanssipolitiikan säännöstö laitettiinkin tauolle kriisin ajaksi.

EU:ssa on käynnissä massiivinen yhteisen finanssipolitiikan käyttö rakennemuutoksen edistämiseen elpymisrahaston muodossa. Tulevina vuosina finanssipolitiikan rooli rakennemuutoksen ajurina korostuukin ilmastonmuutoksen torjunnan myötä.

Kriisi on kuitenkin myös kerryttänyt entisestään julkista velkaa. Tarve julkisten investointien lisäämiseksi kasvattaa entisestään menopaineita ja uhkaa paisuttaa julkista velkaa lisää. Vaikka velanhoitomenot ovat nyt matalat, ei siihen voi tuudittautua. Korot tulevat aikanaan nousemaan, mikä näkyy viiveellä velanhoidon kustannuksissa. Finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaankin myös jatkossa julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi.

Finanssipolitiikan säännöstölle on siis tarvetta, mutta niin on myös uudistamiselle. Koronan takia tauolla oleviin nykyisiin sääntöihin palaaminen ei tarkoittaisi paluuta aiempaan finanssipolitiikan kontrolliin. Niillä olisi entistäkin vähemmän uskottavuutta ja käytännön merkitystä nousseiden velkatasojen ja kasvaneiden investointitarpeiden EU:ssa. Vanhoista säännöistä on tullut enemmän poikkeusten perustelujen liturgiaa kuin hyvän finanssipolitiikan ohjausta. Sääntöjen uudistamatta jättäminen tarkoittaisikin EU:n finanssipoliittisen säännöstön rapautumista.

EU selonteossa hallitus oli varovaisen myöntyväinen säännöstön uudistamiselle perussopimuksen puitteissa. Käsillä olevassa Valtioneuvoston selvityksessä uudistamistarve nähdään entistä tarpeellisempana ja sen perusteella Suomen kanta näyttäisi muuttuneen hieman suopeammaksi muutokselle. Selvityksessä korostetaan myös aiempaa enemmän sääntökehikon joustavuuden tarvetta. Mitä Suomi konkreettisesti haluaisi, jää kuitenkin epämääräiseksi.

Uusien sääntöjen pitäisi mahdollistaa talouskasvua tukevat ja ilmastonmuutosta torjuvat toimenpiteet. Finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaankin myös jatkossa julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi. Niiden on syytä estää sellainen velkaantuminen, joka hyödyttää vain tämän päivän äänestäjiä. Nopeasti kohonnut inflaatio, erityisesti Yhdysvalloissa, muistuttaa, että liian voimakkaalla finanssipolitiikan käytöllä on negatiivisia vaikutuksia myös hyvin nopeasti.

Kansallinen sitoutuminen

Mitkään säännöt eivät takaa euroalueen vakaata talouskehitystä, jos poliittista tahtoa ja kykyä hyvään finanssipolitiikkaan ei ole. Keskeistä uusissa säännöissä tulisi olla vaatimus aiempaa vahvemmasta kansallisesta sitoutumisesta ja ohjauksesta, jossa jäsenmaat sitoutuisivat tekemään ja noudattamaan suunnitelmaa julkisen talouden kestävyyden ylläpitämiseksi. Tavoitteena on ennen muuta saada tehdyt valinnat läpinäkyviksi äänestäjille ja muille EU-maille. Tällaisesta menettelystä hyvä esimerkki on suomalainen kehysjärjestelmä.

Myös selityksessä nähdään tarve, että ”sitoutumista julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä vahvistaviin sääntöihin tulisi kasvattaa.”

Kansallisen ohjauksen kehittämisellä on se hyvä puoli, että vastuuta ei voisi ulkoistaa Brysseliin. Kansallisella sitoutumisella ja ohjauksella on myös uskottavuutta. Vaikka unionitason moraalikato-ongelma on todellinen, maat itse kärsivät eniten huonon finanssipolitiikan seurauksista. Finanssipolitiikkansa huonosti hoitaneiden maiden mahdollisuus laittaa muita jäsenmaita maksumiehiksi on hyvin rajallinen.

Kansallinen ohjaus tarvitsee kuitenkin yhteisesti hyväksytyt EU-tason raamit. Niiden tulisi sallia merkittävät alijäämät vain talouden kestävää kehitystä tukevien hankkeiden rahoittamiseksi ja suhdannevaihteluiden tasaamiseksi. Sen sijaan kulutusmenojen rahoittamiseen velalla tulisi suhtautua aiempaa tiukemmin. Mikäli merkittävän alijäämän syyt eivät ole raamien mukaisia, jäsenvaltion pitäisi esittää sitova suunnitelma alijäämän korjaamisesta.

Finanssipolitiikan kontrollin uskottavuutta pitää lisäksi vahvistaa rajaamalla jäsenmaiden vakavien taloudellisten ongelmien ratkaisuun suunnatut tukiohjel-

mat vain niihin valtioihin, jotka noudattavat yhteisiä pelisääntöjä. Maat, jotka eivät suostuisi sitoutumaan kestävään talouden pitoon tai eivät noudattaisi tekemäänsä suunnitelmaa, joutuisivat siis markkinakurin piiriin.

Uusien sääntöjen tärkein tehtävä olisi ohjata aiempaa läpinäkyvämpään finanssipolitiikan harjoittamiseen ja luoda uskottava mekanismi, jonka avulla politiikkavalintoihin liittyvät riskit näkyisivät valtion velan korossa.

Sääntöjen yksinkertaistaminen

Nykyisten sääntöjen monimutkaisuudesta ja niiden yksinkertaistamisen tarpeesta vallitsee laaja yhteisymmärrys. Se saa tukea myös selvityksessä. Pelkällä yksinkertaistamisella ei kuitenkaan päästä pitkälle. Täytyy myös huomata, että nykyisten sääntöjen monimutkaisuus on syntynyt uudistuksissa, joissa aiemmat yksinkertaisemmat säännöt koettiin heikosti toimiviksi.

Käytännön finanssipolitiikkaa joudutaan harjoittamaan hyvin monenlaisissa tilanteissa. On toiveajattelua, että voitaisiin löytää yksinkertaiset säännöt, jotka toimisivat hyvin käytännön tilanteissa edes pääosan ajasta.

Parempi olisikin muuttaa sääntöjen roolia. Yksinkertaiset säännöt toimivat, kun niitä käytetään osana arviointia, ei sitovina sääntöinä. Tästä näkökulmasta onkin hyvä, että selvityksessä nostetaan esiin tarve velkakestävyysarvioiden roolin kasvattamisesta. Tällöin julkista taloutta ja tarkastellaan kokonaisuutena, ei yksittäisten raja-arvojen valossa.

Yhteinen finanssipolitiikka

Selonteossa todetaan, että “Rahapolitiikan ja finanssipolitiikan keskinäinen yhteensopivuus on yhä tärkeämpää.” Onkin ilmeistä, että euroalue hyötyisi yhteisestä finanssipolitiikasta yhteisen rahapolitiikan vastinparina. Yhteinen finanssipolitiikka tarvitsisi kuitenkin välineet ja resurssit politiikan harjoittamiseen. Tämä tarkoittaisi tarvetta siirtää päätösvaltaa veroista ja menoista jäsenvaltioilta unionille. Tähän suurta halua tuskin löytyy.

Selvityksessä todetaankin, että ”Yhteistyötä suhdannepolitiikan paremmaksi hallitsemiseksi finanssipolitiikassa voidaan lisätä myös jäsenvaltioiden keskinäisellä, erikseen sovittavalla samansuuntaisella toiminnalla.” Tämä on hyvä toive, mutta odotuksia sen toimisesta käytännössä merkittävänä tekijänä suhdannevaihtelujen tasaamisessa tuskin kannattaa asettaa kovin korkealle. Onneksi kansallisella finanssipolitiikalla pärjätään kohtuullisen hyvin normaaleiden suhdannevaihteluiden kanssa.

Kannattaisi kuitenkin miettiä etukäteen mahdollisia yhteisiä toimia pahojen negatiivisten shokkien varalta. Koronakriisiä varten poikkeustoimena luotu elpymisväline sopi koronakriisiin hyvin. Koronakriisissä ei ollut tarvetta välittömälle kysynnän elvyttämiselle, koska tuotantoa ei rajoittanut riittämätön kysyntä. Tällöin ei ollut mitään haittaa elpymisvälineen hitaasta toimeenpanosta, päinvastoin. Päätöksillä vahvistettiin luottamusta talouteen ja itse rahoilla ratkaistaan pidempiaikaisia talouden haasteita.

Tavanomaisemmassa talouden kriisissä elpymisvälineen päätöksenteon eteneminen rahojen jakoon asti olisi aivan liian hidas.

Investointien mahdollistaminen

Vihreä- ja digisiirtymä tarvitsee myös julkisia investointeja, jotka lisäävät lainanottotarvetta. Lisääntyvät investoinnit eivät heikennä velkakestävyyttä, jos ne nopeuttavat talouskasvua tai vähentävät menojen kasvupainetta. Julkisen investointien tuotot voivat hyvin olla korkomenoja suuremmat. Tällaiset investoinnit ovat aina järkeviä toteuttaa, alijäämä- tai velkarajoitteista huolimatta.

Tästä syystä onkin esitetty niin sanotun kultaisen säännön käyttöönottoa, eli nettoinvestointien jättämistä alijäämäsäännön ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan ole järkevää. Menon luokittelu tilinpidossa investoinniksi ei tee siitä velkakestävyyden kannalta neutraalia tai positiivista, ja päinvastoin. Monet julkiset investoinnit eivät maksa itseään takaisin ja taas monet menot, kuten koulutus, voivat hyvinkin sen tehdä.

Olisi kuitenkin järkevää mahdollistaa investointeja, tai investointityyppisiä muita menoja, sääntöjen niitä rajoittamatta, jos pystytään osoittamaan, että ne ovat velkakestävyyden kannalta järkeviä. Poikkeuksen myöntäminen täytyy siis olla tapauskohtaista, ja perustua uskottavalle arviolle investoinnin tuotosta.

Ilmastonmuutoksen torjunnan mahdollistavat investoinnit olisi erityisesti syytä huomioida EU-tasoisesti. Yksittäisten jäsenmaiden kannalta vihreän siirtymän investoinnit eivät välttämättä ole velkakestävyyden kannalta järkeviä, sillä yksittäisen maan toimet eivät ilmastonmuutosta paljon hillitse. Koko unionin kannalta ja globaalisti ne monesti sitä kuitenkin todennäköisesti ovat. Ilmastonmuutoksen torjunta tulee myös taloudellisesti halvemmaksi kuin siihen sopeutuminen.

Lisätietoja:

Janne Huovari, ennustepäällikkö, 040 164 8141

Markus Lahtinen, toimitusjohtaja, 050 491 3842