Tero Kuusi, Päivi Puonti 15.2.2022

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

Komissio julkaisi 19.10.2021 tiedonannon, jossa kootaan koronakriisin taloudellisia vaikutuksia ja kriisin opetuksia sekä niiden vaikutuksia talouspolitiikan koordinaatioon. Tiedonanto käynnistää jäsenmaiden väliset keskustelut, joiden tarkoituksena on luoda eri osapuolten välille yhteisymmärrystä tulevan talouspolitiikan EU-koordinaatiokehikon sisällöstä.

Valtioneuvoston selvitys tiedonannosta sisältää Suomen kantoja ja näkemyksiä koskien tiedonantoa. Etlan arvioita aiheesta on koottu seuraavassa yhteen[1].

EU:n finanssi- ja talouspolitiikan koordinointi ja säännöt

Suomen kanta vastaa pitkälti Etlan käsityksiä talous- ja finanssipolitiikan koordinoinnin lähtökohdista. Kuten selvityksessä todetaan, talous- ja rahaliitossa on ensisijaisen tärkeää, että vastuu talouspolitiikasta kuuluu jäsenvaltioille itselleen, perussopimusten mukaisesti. Se edellyttää vastuullista finanssipolitiikkaa, joka synnyttää liikkumavaraa huonoja aikoja varten.

Samalla on todettava, että keskimäärin EU:ssa velkaantuminen ei ole vähentynyt nousukausilla eikä riittäviä taloudellisia puskureita ole luotu laskukausia varten, vaikka jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa on pyritty ohjaamaan jo pitkään yhteisillä säännöillä. Onkin perusteltua sanoa, että nykysäännöt ovat epäonnistuneet finanssipolitiikan ohjaamisessa. Sääntöjen kokonaisvaltainen uudelleenarviointi on tarpeen, sillä sääntöjen kehitystyö on sekä poliittisista että teknisistä syistä ajautunut umpikujaan.

Toimivilla finanssipolitiikan säännöillä on tärkeitä tehtäviä: Niillä pyritään rajoittamaan hallitusten taipumusta alijäämiin ja ohjaamaan toimia sekä suhdannetasausten että pitkän aikavälin finanssipolitiikan kestävyyden kannalta optimaaliseen suuntaan. Vapaa finanssipolitiikka painottaa kovin usein enemmän lyhyen aikavälin ja paikallisia tavoitteita kuin pitkän aikavälin ja monikansallisia tarpeita. Erityisesti valuuttaunionissa on perusteita säännöille, jotka ohjaavat vastuulliseen finanssipolitiikkaan. Pahimmillaan ylivelkaantumisen aiheuttama velkakriisi välittyy rahoitusmarkkinoiden kautta rahaliiton muihin jäsenmaihin ja syntyy negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja pahimmillaan systeemisiä sokkeja. Jäsenmaan liiallinen velkaantuminen on riski myös keskuspankin itsenäisyydelle, sillä keskuspankin voi olla mahdoton olla pelastamatta ylivelkaantunutta valtiota mandaattinsa vastaisesti finanssikriisin välttämiseksi. Myös valtioneuvosto tunnistaa finanssi- ja rahapolitiikan välisen kytköksen, ja

[1] Näkemyksiä käsitellään tarkemmin julkaisuissa Kuusi, T. ja Puonti, P. (2021) Keep It Simple, Not Stupid – Kuinka pelastaa EU:n finanssipoliittiset säännöt?, Etla raportti; Puonti, P. (2021) Kohti EU:n yhteistä finanssipolitiikkaa?, Etla kolumni; Kangasharju, A., Puonti, P., Lehmus, M., Kuusi, T. (2021) Lausunto Valtioneuvoston Suomen kestävän kasvun ohjelman selonteosta eduskunnalle.

erityisesti vastuullisen finanssipolitiikan merkityksen keskuspankin itsenäisyyden kannalta. Tämä korostaa EU:n talous- ja finanssipolitiikan kehikon uudistamisen tärkeyttä erityisesti euroalueella.

Jäsenmaiden finanssipolitiikan vapauden ja vastuun yhteensovittamiseksi on löydettävä tasapaino, jossa säännöt ovat riittävän yksinkertaisia, jotta niiden noudattamista voidaan helposti seurata, ja niiden valvonta on riittävän tehokasta, jotta yhteisvastuuseen päädyttäisiin riittävän harvoin. On tärkeää, että uusissa säännöissä nostettaisiin pitkän aikavälin velkakestävyystavoite selkeämmin esiin ja toteutettaisiin sen valvonta tehokkaammilla lyhyen aikavälin mittareilla, erityisesti menosäännöllä. Toteutustapa sisältyy pitkälti jo nykyisiin sääntöihin, eikä sääntöjen muuttaminen välttämättä ole tarpeen. Samalla menosääntöä tulisi muokata entistä vastasyklisemmäksi ja korvata rakenteellinen alijäämä finanssipolitiikan operatiivisena mittarina.

Samalla vastuu talouspoliittisista päätöksistä ja niiden seurauksista tulisi palauttaa täysimääräisesti jäsenmaille ja kansallisten valvojien asemaa vahvistaa. Jos jäsenmaat eivät luovuta talouspoliittista toimivaltaa EU:lle, eivät edes sanktiot ole uskottavia suvereenien valtioiden pakottamiseksi toimimaan toisin. Niin kauan kuin merkittävää toimivaltaa ei haluta siirtää unionille tai toisille jäsenmaille, pitää lähtökohtana olla, että jokainen maa vastaa itse talouspolitiikastaan, sekä valituista toimista että niiden seurauksista. Yhteisvastuuseen kriisien aikana pitäisi kuitenkin liittää tiukka poliittinen ja lainsäädännöllinen ehdollisuus siitä, että hyvinä aikoina finanssipolitiikka on ollut säännönmukaista. Samalla markkinakurin ohjaava vaikutus tulee palauttaa, joskin vain sen varaan finanssipolitiikan ohjausta ei voida jättää.

Tällä hetkellä EU-maiden finanssipolitiikkaa sovitetaan yhteen niin sanotun eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa myös makrotaloudellisten epätasapainojen seurannan ja valvonnan kautta. Toistaiseksi epätasapainojen valvonta ei ole olennaisesti vaikuttanut maiden talouspolitiikkaan. Jatkossa epätasapainojen arviointi on edelleen tärkeää, mutta seurannan havainnot tulisi kiinteämmin liittää julkisen talouden kestävyyteen osana kestävyysarviointia ja siitä syntyviin finanssipoliittisiin tavoitteisiin. Samalla myös sen indikaattoreita on edelleen pyrittävä kehittämään, jotta riskejä voitaisiin ajoissa tunnistaa.

Suomi suhtautuu avoimesti eri koordinointivaihtoehtojen tutkimiseen EU-selonteossa esitettyjen kantojen puitteissa. Etlan näkemys EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinaation periaatteista on Suomen hallituksen kantojen kanssa yhdenmukainen.

Valtioneuvoston selonteosta ei kuitenkaan käy ilmi, onko Suomi jo varautunut ehdottamaan konkreettista vaihtoehtoa, sääntökehikon muutosta tms., joka olisi näiden periaatteiden mukainen. Etlan konkreettinen ehdotus[2] on linjassa Suomen kantojen kanssa ja se on Suomen hallituksen käytettävissä.

Elpymis- ja palautumistukiväline ja sen kohdentaminen

Sekä EU:n elpymis- ja palautumistukiväline että työttömyysriskien lieventämisen tukiväline tulisi pitää kertaluonteisena vastauksena koronakriisiin ja vastuu talouspolitiikasta näin jättää jäsenvaltioille itselleen myös tulevaisuudessa. Huomionarvoista on tosin, että väliaikaiseksi luotu elpymisväline ja muut kriisitoimet on tuotu osaksi EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistusta. Hallitus on valmis selvittämään pysyvien järjestelyjen tarvetta, hyötyjä ja riskejä. Yksittäisen jäsenmaan, kuten Suomen, ja koko euroalueen näkökulmasta tarkasteltuna hyödyt ja riskit voivat näyttäytyä erilaisina, eikä punninta näiden välillä ole suoraviivaista.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä saatujen varojen kohdentamisessa pitäisi priorisoida voimakkaasti niitä toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta ja koordinoinnista EU-tasolla syntyy lisäarvoa. Lisäarvoa voi syntyä erilaisista positiivisista ulkoisvaikutuksista ja niiden läikkymisestä maiden rajojen yli. Lisäarvon saavuttaminen edellyttää joka tapauksessa tiivistä yhteistyötä muiden EU-maiden kanssa.

Teemoina vihreän siirtymän tukeminen, digitalisaatio ja yleisemmin tutkimus- ja kehitystoiminta ovat lähtökohtaisesti alueita, joilla EU-tasoista lisäarvoa voisi syntyä. Erityisesti vihreän siirtymän nopeuttaminen olisi EU:n

[2] Ehdotus on esitelty julkaisuissa Kuusi, T. ja Puonti, P. (2021) Keep It Simple, Not Stupid – Kuinka pelastaa EU:n finanssipoliittiset säännöt?, Etla raportti

hiilineutraalisuustavoitteen ja vihreän teknologian alan kilpailukyvyn kannalta erityisen tärkeää. Toisaalta mm. työmarkkinoiden toimintaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta pitäisi kehittää pikemminkin kansallisin ohjelmin ja varoin.

Samalla taloutta vahvistavaa elinkeinorakenteiden uudistamista ja tuottavuuden kasvua pitäisi tukea tehokkaalla tavalla. Yleisesti ottaen T&K-toiminnan tukemisella sekä hyvin suunnitelluilla infra- ja koulutusinvestoinneilla voidaan olettaa olevan tuottavuutta ja siten talouden kasvupotentiaalia kasvattava vaikutus. Toistaiseksi EU rahoituksen kohdentamiseen ja tehokkaaseen seurantaan tarvittavaa tuottavuus- ja vaikuttavuustietoa on kuitenkin vielä heikosti saatavilla.

Aikaisemmin yhteisen finanssipolitiikan on arvioitu myös helpottavan Euroopan keskuspankin rahapolitiikan ylikuormittumista. Ylikuormitus johtuu siitä, että kansalliset toimet eivät johda euroalueen kokonaisuuden kannalta riittävään kokonaiskysyntään keskuspankin rahapolitiikan juututtua nollakorkorajalle. Inflaation kiihtyminen Euroopassa on kuitenkin olennaisesti vähentänyt elvytystarvetta tässä suhteessa ja lisännyt huolta sen tuottaman elvytyksen ajoittumisesta nousukaudelle.