14. helmikuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia:
E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys:
Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2021-AK-416266.pdf

Lausunnon pääsanomat:

- Koronakriisi on luonut uusia vaatimuksia EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kehittämiselle. EU:n elvytyspaketti ja yhteisvelka ovat puolestaan avanneet uusia mahdollisia suuntia jäsenmaiden yhdessä koordinoimalle EU-talouspolitiikalle lainsäädäntöä myöten. Sääntökehikon tarkistus tulee hyvään aikaan ja se antaa EU:lle edellytykset korjata aikaisempia talouden sekä talouspolitiikan rakennevikoja ja vastata tulevaisuuden haasteisiin.
- Keskeisin toimintaympäristöön liittyvä kysymys on se, millaisissa olosuhteissa EU:n talouspolitiikan pitää tulevaisuudessa toimia ja millainen koordinaatio- ja sääntökehikko vastaa olosuhteiden asettamiin haasteisiin parhaalla mahdollisella tavalla.
- EU:n talouspolitiikan raamit on nyt asetettava sellaisiksi, että talouspolitiikka pystyy täysimääräisesti tukemaan EU:n vihreän kehityksen ohjelman ja siihen liittyvän siirtymäpolitiikan toteuttamista. Se edellyttää koordinoitua veropolitiikkaa, investointipolitiikkaa, sääntelypolitiikkaa ja rajoittamispolitiikkaa, jotka kaikki tulevat luonnollisesti talouspolitiikan alueelle.
- Suomen hallituksella ja eduskunnalla on oltava vaikuttamisstrategiastaan riippumatta jonkinlainen perusidea siitä, millaista EU-talouspolitiikkaa jatkossa tavoitellaan ja minkälaiseen koordinaatio- ja sääntökehikkoon sen pitäisi nojata.
- Suomen kanta, jonka mukaan sääntökehikkoa tulee yksinkertaistaa, on hyvä. Suomen kannattaa suhtautua varauksella vanhojen teknisten menosääntöjen ja velkasääntöjen palauttamiseen tai vastaavien uusien luomiseen. Koska muuttuvassa toimintaympäristössä ja muuttuvissa taloudellisissa olosuhteissa

säännöt vanhentuvat helposti, ne voivat alkaa toimia omia tavoitteitaan eli talouden ja yhteiskunnan vakauttamista vastaan.

- Tulevat vuosikymmenet ovat väistämättä vahvan investointipolitiikan aikaa, ja tämä on syytä huomioida sääntöjen ja koordinaation uudistamisessa. On arvioitava, missä määrin investointipolitiikalle tehdään jatkossa tilaa kansallisen talouspolitiikan alueella ja missä määrin vastuuta siirretään yhteisesti EU-tasolla kannettavaksi.
- Koska talouspolitiikassa pitää huolehtia EU-jäsenvaltioiden maksukyvystä, Suomen on syytä edistää keskusteluissaan linjaa, jossa EU-talouden ja erityisesti eurojärjestelmän sisäisiä epätasapainoja pyritään määrätietoisesti talouspoliittisella ohjauksella tasoittamaan. Käytännössä tämä tapahtuu nykyistä vahvemmin koordinoidulla kysynnänsäätelypolitiikalla, tuottavuutta ja tuotantokapasiteettia parantavalla politiikalla sekä muulla rakennepolitiikalla.
- Euroopan talouspoliittinen ohjausjakso toimii jatkossakin hyvänä perustana talouspolitiikan koordinaatiolle. Semesteriä on kuitenkin syytä kehittää niin, että siinä huomioidaan aikaisempaa paremmin muut EU-talouden kestävyyden ja kilpailukyvyn kannalta keskeiset politiikkalohkot, joiden tavoitteet huomioiden talouspolitiikkaa sitten pyritään johdonmukaisesti ohjaamaan.
- Suomen kannattaisi ajaa ohjausjakson keskeiseksi välineeksi muutamia EU-maiden yhteiset neuvottelut käynnistäviä rajoja. Kiinteän ja joustamattoman sääntökehikon sijaan EU-talouspolitiikan ohjauksessa pitää enenevissä määrin pyrkiä joustavaan ja reagoivaan koordinaatioon, josta korona-ajan politiikka on jokseenkin hyvä esimerkki. Yhteisneuvottelujen kautta eteneminen on hyvä tapa toteuttaa EU-talouspolitiikkaa. Ennakointia tässä tarvitaan kuitenkin lisää, eikä kansalaisia tai kansallisia parlamentteja voida yllättää uusilla suurilla paketeilla ilman laajaa demokraattista prosessia ja julkista keskustelua.

EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen – toimintaympäristön kuvaus

Euroopan komissio käynnisti lokakuussa 2021 uudestaan keskustelut EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kehittämisestä. Koronakriisi laittoi tämän prosessin tauolle keväällä 2020. Alun perin prosessin päällimmäisenä tavoitteena oli tehdä koordinaatio- ja sääntökehikosta yksinkertaisempi, mutta koronakriisin myötä talouspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut siinä määrin, että teknistä parantelua suuremmalle uudistukselle on syntynyt tarve.

Koronavastaus eri Euroopan maissa nosti julkisen velan tason ennätyskorkealle ja palaaminen vanhoihin taloussääntöihin kriisin jälkeen ei vaikuta mahdolliselta. Ennen kaikkea vanhan velkasäännön mielekkyys on kyseenalaistettu. Lisäksi koronakriisin aikana on luotu uusia talouspoliittisia rakenteita EU:ssa. EU:n elvytyspaketti ja yhteisvelka ovat jossain määrin muuttaneet talouspolitiikan kokonaisuutta, vaikka ne onkin tarkoitettu väliaikaiseksi, yksittäiseksi toimenpiteeksi. Samalla nämä rakenteet ovat kuitenkin konkreettisestikin avanneet uusia mahdollisia suuntia yhdessä koordinoidulle EU-talouspolitiikalle lainsäädäntöä myöten.

Keskeisin toimintaympäristöön liittyvä kysymys on kuitenkin se, millaisissa olosuhteissa tulevaisuudessa EU:n talouspolitiikan pitää toimia ja millainen koordinaatio- ja sääntökehikko toimii siinä parhaalla mahdollisella tavalla. Koronapandemia ei vieläkään osoita väistymisen merkkejä ja suuremmat haasteet ilmastonmuutoksen sekä luontokadon muodossa ovat jo EU:n, kansallisvaltioiden ja kansalaisten edessä. Näihin onkin tartuttu EU:ssa jo esimerkiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelmalla, jossa on asetettu kovat tavoitteet vihreälle siirtymälle EU:n alueella. Tavoitteet kiteytyvät kolmeen kohtaan: hiilineutraalisuuteen vuoteen 2050 mennessä, talouskasvun erottamiseen resurssien käytöstä ja oikeudenmukaiseen siirtymään.

On selvää, että EU:n talouspolitiikan raamit on nyt asetettava sellaisiksi, että talouspolitiikka pystyy täysimääräisesti tukemaan edellisten kovien tavoitteiden toteuttamista. Se edellyttää koordinoitua veropolitiikkaa, investointipolitiikkaa, sääntelypolitiikkaa ja rajoittamispolitiikkaa, jotka kaikki tulevat luonnollisesti talouspolitiikan alueelle. Tässä mielessä nyt käynnistyvä talouspolitiikan koordinaation ja sääntöjen tarkistus EU:ssa tulee juuri oikeaan aikaan. Samalla kuitenkin paineet ovat kovat: jos nyt emme onnistu luomaan hyvin toimivaa ja joustavaa sääntelykehikkoa, jatkossa voi olla liian myöhäistä. Siirtymäpolitiikan pitää nimittäin saada merkittäviä tuloksia aikaan jo seuraavan vuosikymmenen aikana ja siitä eteenpäin entistä nopeammin.

Sääntökehikon tarkistaminen antaa mahdollisuuksia luoda EU:n talouspolitiikasta ja talousmallista maailman parhaan. Sen lisäksi, että sen kautta voidaan tarttua tulevaisuuden haasteisiin, sillä on mahdollista korjata myös aikaisempia heikkouksia EU:n talouspoliittisessa kehikossa ja EU-taloudessa. Vaikka näihin on epäsuorasti

tartuttu esimerkiksi Euroopan keskuspankin viime vuosikymmenen aikana tapahtuneen politiikkalinjan muutoksen kautta, edelleen kriittisiä epätasapainoja synnyttävät rakenteet ovat voimissaan erityisesti euroalueella. Kansallisvaltioiden kysyntä-, teknologia- ja tuotantomahdollisuuserot on jätetty toistaiseksi liiaksi talouspoliittisen ohjauksen ja koordinaation ulkopuolelle, mitä voidaan pitää suurimpana sisäisenä haasteena eurojärjestelmälle ja EU-taloudelle kokonaisuudessaan. Vaihtotaseen ali- ja ylijäämien epätasapainot kuvaavat tätä ongelmaa.

Lähtökohtia Suomen linjaksi

Suomen hallitus ja eduskunta eivät ole vastanneet Euroopan komission julkiseen konsultaatioon koordinaatio- ja sääntökehikon kehittämisestä. Suomen tavoitteena on hakea suotuisaa ratkaisua kevään ja syksyn 2022 aikana käytävien jäsenmaiden välisten keskustelujen kautta. Jotta tämä olisi mahdollista, on Suomella oltava jonkinlainen perusidea siitä, millaista EU-talouspolitiikkaa jatkossa tavoitellaan ja minkälaiseen koordinaatio- ja sääntökehikkoon sen pitäisi nojata.

Koska vaatimukset talouspoliittiselle ohjaukselle tulevaisuudessa ovat suuret ja tarpeet sille vielä monin tavoin ennakoimattomat, keskeinen periaate tulee olla, ettei liian tiukkaa ja joustamatonta sääntökehikkoa tässä yhteydessä luoda. Suomen kantana EU-selonteossa on ollut, että sääntökehikkoa tulee yksinkertaistaa. Tästä kannasta onkin syytä pitää kiinni, sillä monimutkainen, vaikeasti tulkittava ja teknokraattisesti valvottava sääntökehikko on usein joko liian rajoittava tai kokonaan käyttökelvoton talouspolitiikan mielekkäässä ohjauksessa. Globaalin finanssikriisin jälkeen tehdyt sääntömuutokset EU-kehikossa ovat pitkälti johtaneet tämänkaltaiseen lopputulokseen.

Suomen kannattaa esimerkiksi suhtautua varauksella vanhojen teknisten menosääntöjen palauttamiseen tai vastaavien uusien luomiseen. Koska muuttuvassa toimintaympäristössä ja muuttuvissa taloudellisissa olosuhteissa säännöt vanhentuvat helposti, ne voivat alkaa toimia omia tavoitteitaan eli talouden vakauttamista vastaan. Saattaa syntyä vaara, että velkatavoitteet ja menosäännöt johtavat liian myötäsykliseen talouspolitiikkaan. Monet taloustietelijät ovat kiinnittäneet viimeaikaisissa puheenvuoroissa huomiota tähän haasteeseen.

Esimerkiksi tällä hetkellä olisi EU- ja eurotalouden näkökulmasta erittäin ongelmallista, jos vanhat alijäämä- ja velkasäännöt palautettaisiin käyttöön sellaisinaan ja talouspolitiikkaa alettaisiin kiristää näiden sääntöjen viitoittamalla tavalla. Paluu vanhoihin sääntöihin tarkoittaisi, että mahdollisesti jopa neljätoista maata joutuisi liiallisen alijäämän menettelyyn. Jos tähän reagoitaisiin julkisen talouden sopeutuksella, kuten eurokriisin aikaan 2010-luvun alussa, aiheuttaisi se uuden taantuman Euroopassa. Jos taas sääntö palautettaisiin vain nimellisesti, se ei ohjaisi käytännössä mitään. Onkin ilmeistä, ettei Suomen kannata tulevissa keskusteluissaan muiden jäsenmaiden kanssa vaatia vanhoihin sääntöihin palaamista, mikä voisi vähentää maan vaikutusvaltaa EU-neuvotteluissa.

Suomen toisena selkeänä kantana EU-selonteossa on se, että jokaisen EU-maan tulee viime kädessä itse vastata talouspolitiikkansa kestävyydestä julkisten talouden tasapainosta huolehtien. Nykyisessä toimintaympäristössä tämä tarkoittaa sitä, ettei kaikkea ekologisen kriisin voittamisen edellyttämää investointitaakkaa ole syytä sälyttää yksittäisten jäsenmaiden kannettavaksi – erityisesti tiukkojen menosääntöjen sisällä. Ajatushautomo Bruegel on laskenut, että julkisia ja yksityisiä investointeja tarvitaan joka vuosi kaksi prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2050 asti, jotta EU:n omat päästötavoitteet voidaan saavuttaa. Tulevat vuosikymmenet ovat väistämättä vahvan investointipolitiikan aikaa, ja tämä on syytä huomioida sääntöjen ja koordinaation uudistamisessa.

Suomen on arvioitava, missä suhteessa investointipolitiikalle pitää jatkossa tehdä tilaa kansallisen talouspolitiikan alueella ja missä määrin vastuuta siitä on syytä siirtää EU:n yhteisesti kannettavaksi. Ehdotusta ”kultaisesta säännöstä”, jolla tarkoitetaan ympäristöinvestointien jättämistä EU:n alijäämäsäännön ulkopuolelle, on syytä vakavasti pohtia. Mutta yhtä lailla kannattaa etsiä vaihtoehtoja, joilla jäsenmaat yhdessä tarkasti rajatuilla investointiohjelmilla vastaavat ilmastonmuutoksen ja luontokadon haasteeseen. Tässä yhteydessä tietenkin EU:n koronaelvytyksen myötä syntyneitä institutionaalisia rakenteita kannattaa hyödyntää.

Koska talouspolitiikassa pitää huolehtia EU-jäsenvaltioiden maksukyvystä, Suomen on syytä edistää keskusteluissaan linjaa, jossa EU-talouden ja erityisesti eurojärjestelmän sisäisiä epätasapainoja pyritään määrätietoisesti talouspoliittisella ohjauksella tasoittamaan. Käytännössä tämä tarkoittaa nykyistä vahvemmin koordinoitua kysynnänsäätelypolitiikkaa, tuottavuutta ja tuotantokapasiteettia parantavaa politiikkaa sekä muuta rakennepolitiikkaa. Vaihtotaseen epätasapainot ovat merkki siitä, että tässä politiikassa ei ole riittävästi menneinä vuosina ja vuosikymmeninä onnistuttu. Luomalla kannustimia ylijäämämaille suurempiin investointeihin ja alijäämämaille tuotantorakenteen kehittämiseen kilpailukykyiseksi samaa ongelmaa hoidetaan yhtä aikaa kahdesta suunnasta. Toistaiseksi erityisesti ensimmäinen elementti on puuttunut EU:n talouspolitiikan koordinaatiosta.

Jatkossakin Euroopan talouspoliittinen ohjausjakso toimii hyvänä perustana talouspolitiikan koordinaatiolle. Semesteriä on kuitenkin syytä kehittää niin, että siinä huomioidaan jatkossa aikaisempaa paremmin muut EU-talouden kestävyyden ja kilpailukyvyn kannalta keskeiset politiikkalohkot, joiden kanssa talouspolitiikkaa sitten pyritään johdonmukaisesti ohjaamaan.

Suomen kannattaisi ajaa ohjausjakson keskeisiksi välineiksi muutamia EU-maiden yhteiset neuvottelut käynnistäviä rajoja. Ne voisivat liittyä esimerkiksi vaihtotaseen ali- ja ylijäämiin ja julkisiin yli- ja alijäämiin, joista EU:n hyväksymien investointihankkeiden vaikutus on puhdistettu pois. Kiinteän sääntökehikon sijaan EU-talouspolitiikan ohjauksessa pitää enenevissä määrin pyrkiä joustavaan ja reagoivaan koordinaatioon, josta korona-ajan politiikka oli jokseenkin hyvä esimerkki.

Koska mitään automaattisia sanktioita ja helppoja talouspoliittisia ratkaisuja talouksien välisiin epätasapainoihin ei voida löytää, yhteisneuvottelujen kautta eteneminen on hyvä tapa toteuttaa EU-talouspolitiikkaa. Ennakointia tässä tarvitaan kuitenkin lisää, eikä kansalaisia tai kansallisia parlamentteja voida yllättää uusilla suurilla paketeilla ilman laajaa demokraattista prosessia ja julkista keskustelua.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikön puolesta

Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
040-5533826

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.