VTT Peter Nyberg
Helsinki

14.2.2022

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle valtioneuvoston selvityksestä liittyen EU-komission tiedonantoon talouspolitiikan koordinaatiosta (E 14/2020 vp)

Talouspolitiikan yhteissääntely ei ole onnistunut

Perusmuistiossa todetaan osuvasti, että EU:n finanssipoliittiset säännöt on luotu hillitsemään riskiä jäsenvaltioiden ylivelkaantumiselle. Unionin jäsenille on perussopimuksessa asetettu selkeitä alijäämä- ja velkatavoitteita. Finanssipolitiikan vakauttamiseksi euroalueella sovittiin jo 1990-luvun lopulla vakaus- ja kasvusopimuksesta. Sitä lievennettiin jo vuonna 2005 Ranskan ja Saksan painostuksesta. Finanssipoliittiselle koordinaatiolle hyväksyttiin merkittävästi yksityiskohtaisempi ja kattavampi säännöstö finanssikriisin alkuvuosina 2010-luvulla (sixpack, twopack).

Tästä huolimatta useat unionin jäsenmaat kuuluvat nyt maailman velkaantuneimpiin valtioihin. Maailman kymmeneen velkaisimpaan valtioon kuuluvat Kreikka ja Italia. Maailman kahteenkymmeneen velkaisimpaan maahan lukeutuvat lisäksi Portugal, Espanja, Ranska ja Belgia. Kaikkien näiden valtioiden valtionvelka ylittää selvästi niiden vuotuisen tuotannon arvon (BKT). Jäsenmaiden velkaantuneisuuden on viime vuosina sallittu kasvavan erityisen voimakkaasti koronakriisin torjumisen taloudellisten seuraamusten lieventämiseksi.

Suomen valtion velkaantuneisuus on kasvanut voimakkaasti vuodesta 2008 ja ylittää nyt selvästi EU:n perussopimuksen salliman rajan. Suomen valtio on Pohjoismaista kaikkein velkaantunein osittain myös siksi, että Suomen talouskasvu on pysynyt pitkään alhaisena.

Kyse ei ole ollut voimassa olevien sääntöjen tai järjestelmien puutteista unionin tasolla. Ongelma on ollut, etteivät jäsenmaat ole käytännössä halunneet tai pystyneet hyväksymään sovittuja velvoitteita vaan ne ovat myötäilleet omia sisäpoliittisia paineitaan. Tietyt jäsenmaat on käytännössä vapautettu vastuusta omasta talouspolitiikastaan toisten kustannuksella, jotta eurojärjestelmä välttyisi häiriöiltä.

Samalla tämä kehitys on kasvattanut yhteisvastuuta (myös EKP:n kautta) ja syventänyt integraatiota kun kriisi- ja tilapäisjärjestelyistä helpommin on voitu tehdä pysyviä (finanssikriisin syventämä EVM, elpymispaketin pitkäaikaisuus ja sen seuraaja sosiaalirahasto). Syvemmän integraation ja liittovaltion kannattajien kannalta kehitykseen on siten liittynyt myös huomattavan myönteisiä piirteitä.

Ehdotuksena laajempaa yhteissäätelyä uudella tavalla

Perusmuistiossa selostettu komission käsitys finanssipoliittisen hallinnan tulevaisuudesta viittaa koordinaation jonkinasteiseen laajentamiseen. Hyvänä lähtökohtana koordinaation lisätehtäville pidetään äskeistä elpymis- ja palautumistukea (RRF) johon kuuluu myös kiistanalainen elpymisrahasto.Jos jäsenvaltiot itse saavat sunnitella kasvua edistäviä uudistuksia ja investointeja, se saattaa komission mukaan tukea niiden toimeenpanoa ohjelmien ”omistajuutta” lisäämällä. Tämä vähentäisi jäsenmaiden velkaantuneisuutta paremman toteutuksen ja nopeamman talouskasvun myötä.

Tiedonannossa paistaa läpi komission huoli siitä, ettei tähän saakka sovellettu talouspolitiikan hallintajärjestelmä ole toiminut riittävän hyvin. Velkaantuneisuus on jatkanut kasvuaan, tasapainottomuuksien korjaustoimet on lopetettu, uusia haavoittuvuuksia on syntynyt, taloudet ovat

eriytyneet toisistaan eivätkä lähentyneet ja talouskasvu on jäänyt heikoksi. Ongelmien syitä ei tarkemmin eritellä vaan niiden todetaan/toivotaan korjautuvan mm. vahvalla talouspolitiikan koordinaatiolla jäsenmaiden ja unionin tasojen välillä. Tämä saattaa osaltaan epäsuorasti viitata pyrkimykseen tässä yhteydessä kasvattaa myös unionin omaa budjettivaltaa.

Epäonnistumisista otettava oppia

Komission tiedonannossa luetellaan tärkeimmät koordinaatiolla saavutettavat talouspoliittiset tavoitteet. Useimmat niistä näyttävät olevan samoja jotka jo vuosia ovat jääneet saavuttamatta, kuten velkaantumisen vakaa ja asteittainen vähentäminen, pysyvien vaihtotaseylijäämien välttäminen sekä budjettiylijäämien kartuttaminen hyvinä aikoina. Silti ehdotetaan joukkoa uusia tavoitteita ja prosesseja liittyen etenkin julkisen sijoitustoiminnan koordinointiin ja tehostamiseen. Ennen kuin tulevasta talouspoliittisesta yhteishallinnasta voida lausua jotain hyödyllistä, olisi kuitenkin oleellista saavuttaa selvyys ja yhteisymmärrys siitä, mitkä ovat olleet aikaisemman epäonnistumisen syyt.

Tärkeä yhteinen tekijä joka on vaikeuttanut monien jäsenmaiden sopeutustarpeiden toteuttamista on valuuttakurssin ja koron puuttuminen niiden talouspoliittisesta välineistöstä. Tämä on pakottanut euroalueen jäsenmaita tavoittelemaan kokonaistaloudellista tasapainoa poliittisesti vaikeiden ja kiistanalaisten finanssi- ja yleispoliittisten toimien avulla. Tällaiset toimet ovatkin sitten, yllätyksettömästi, usein jääneet toteuttamatta. Tilannetta on vaikeuttanut markkinaehtoisia kannustimia heikentävä rahapolitiikka, jonka jatkuvana tavoitteena pitkään on ollut ”euron pelastaminen” mm. korkoeroja supistamalla ja valtioiden rahoitustarpeita varmistamalla.

Komissio ja EKP ovat jäsenmaiden myötävaikutuksella rajoittaneet rahoitusmarkkinoiden toimintaa euroalueen sisällä (korkotaso, korkoerot). Tarkoitus oli mm. turvata edullista rahoitusta muuten korkeasta korosta kärsiville maille euroalueen lujittamiseksi. Eurojäsenyyden edellyttämistä rakenteellisista uudistustarpeista poistuivat tällöin kiire ja välttämättömyys ja tilalle astuivat poliittinen tarkoituksenmukaisuus ja talouspoliittiset neuvottelut. On vaikeaa nähdä, miten hallinnollisten järjestelmien kehittäminen voisi oleellisesti muuttaa tätä tilannetta.

Tärkeä tavoite tulisikin konkreettisesti olla eri jäsenvaltioiden bondikorkojen määräytyminen mahdollisimman puhtaasti markkinaehtoisesti. Yksityisten eli pääomansa takaisinmaksusta huolta pitävien sijoittajien arvioiden mukaan vaihtelevat korot toimivat hälytyskellona jäsenmaissa syntyvistä tasapainottomuuksista. Tämä edellyttäisi kuitenkin keskuspankkien systemaattisten bondiostojen lopettamista ja eri valtioiden bondien vakuusarvojen määräytymistä niiden riskipitoisuuden mukaan pankkivalvonnan puitteissa.

Kannustimien puute on sallinut valtioiden ja yksityisen sektorin korkean ja nopean velkaantumisen. Tämä on taas johtanut vaatimuksiin yhteisvelan ja tulonsiirtojen kasvattamiseksi korkeiden velkaantumisasteen maiden säästötarpeiden vähentämiseksi. Komission tiedonannosta puuttuu suunnitelma useiden Suomen kantojen toteuttamiselle hyödyllisestä markkinaehtoisuuden palauttamisesta.

Ehdotetusta Suomen kannasta

Perusmuistiossa mainitaan Suomen yleiseksi kannaksi avoin suhtautuminen eri kysymysten ja vaihtoehtojen tutkimiseen. Sen takia olisikin perusteltua esittää tutkittavaksi myös rahoitustoimintaan liittyvien markkinaehtoisten kannustimien käyttöönotto mainittujen hallinnollisten toimien ja prosessien tilalle tai edes lisäksi. Tämän yhteydessä olisi tärkeää tulevien neuvottelujen aikana toistuvasti korostaa jokaisen maan vastuuta omasta talouspolitiikastaan sekä painokkaasti torjua kannustimia heikentäviä esityksiä kasvattaa yhteisvastuuta ja tulonsiirtoja.

Suomen kannattaisi suhtautua tiukasti jäsenmaihin, jotka ilmoittavat olevansa valmiita jättämään euroalueen jos ne joutuisivat luopumaan tuetusta rahoituksestaan (esim. Italia). On vaikeaa nähdä, mitä etuja Suomelle tai unionille koituisi tällaisista pysyvistä ja todennäköisesti kasvavista tukivaatimuksista. Olisikin perusteltua tutkia, miten tätä prosessia voisi suunnitella ja hallinnoida niin, että maa eronsa jälkeen mahdollisimman nopeasti taas voisi liittyä euroalueeseen jos se niin haluaa. Tämä saattaisi myös edesauttaa Suomen kannassa esitettyjä hyvin perusteltuja tavoitteita kuten velkakestävyyden parantamista, hallittujen velkajärjestelyjen toteuttamista ja tukirahoituksen välttämistä.

Jäsenmaiden velkaantumisen hallinnan kannalta on oleellista soveltaa selkeitä ja realistisia käsitteitä ja tavoitteita joita ei voida manipuloida. Ehdotukset eräiden julkisten sijoitusten rahoittamiseksi otetun velan jättämiseksi velkalaskelmien ulkopuolelle ei ole perusteltua myöskään koska sijoitusten vaikutus tulevaan kestävään kasvuun on todellisuudessa usein epävarma. Velkaantuneisuuden ylärajan korottaminen tai häivyttäminen ei ole selväksi hyödyksi, koska nykyäänkin on mahdollista poiketa säädetyistä rajoista. Kun lisäksi on merkkejä siitä, että korkea velkaantuneisuus voi vaikuttaa kielteisesti talouskasvuun, olisi merkittävä korotus enimmäisvelkaan huolestuttavaa.

Suomi toivonee voivansa osallistua tulevaan keskusteluun rakentavasti mutta myös uskottavasti. Tätä tavoitetta auttaisi suuresti jos Suomen oma talouspolitiikka ja velkaantuneisuuskehitys voitaisiin jo lähikuukausina nähdä esimerkillisinä.