Asia: E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2022-AK-67180.pdf
https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf
Lausunto talousvaliokunnalle 17.1.2023
Työelämäprofessori Martti Hetemäki, Aalto yliopisto, Helsingin yliopisto ja HGSE

Yhteenveto

Valtioneuvoston kirjelmän perusmuistion Suomen kanta korostaa komission tavoin perustellusti kansallista omistajuutta EU-koordinaation uudistuksessa. Sen sisällöstä Suomen kanta toteaa myös perustellusti, että:

- komission ehdotus velkakestävyyden merkityksen korostamisesta on oikeansuuntainen
- komission kaavailemat jäsenvaltioiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittisrakenteelliset (fiscal-structural) suunnitelmat vastaisivat pitkälti Suomen omaa lähestymistapaa; merkittävät rakenne-uudistukset olisi oltava osa julkisen talouden suunnittelua, kuten komissio esittää
- komission esityksen mukaisesti liiallisen alijäämän menettely olisi syytä säilyttää nykyisellään
- komission esittämä julkisten menojen nettomenoura voisi yksinkertaistaa EU-koordinaatiota.

Komissio esittää itselleen keskeistä roolia uudessa menettelytavassa. Tämä vaikuttaa epäjohdonmukaiselta uudistuksen tavoitteina olevien kansallisen omistajuuden lisäämisen ja kansallisten riippumattomien finanssipoliittisten instituutioiden roolin vahvistamisen kanssa.[1] Esittämässään menettelytavassa komissio joutuisi vaikeaan asemaan, mikä mahdollisesti vähentäisi EU:n yhdentymistä.[2]

Sisältöuudistuksen ohella komission ehdotus loisi siis uuden menettelytavan. Siinä covid-19 kriisissä sovelletun EU:n palautumis- ja elpymisvälineen käytön tapainen komission ja neuvoston hyväksyminen koskisi jatkossa jäsenvaltion julkisten menojen sopeutusta, merkittäviä rakenneuudistuksia ja julkisia investointeja. Jäsenvaltion talouspolitiikan sisällön hyväksyttävyydestä päättäessään komissio ja neuvosto vähentäisivät talouspolitiikan kansallista omistajuutta ja vastuuta. Ehdotetun menettelyn tehoa voi epäillä. Se myös lisäisi komission ja jäsenvaltioiden välisiä kiistoja, jotka koskisivat aiempaa enemmän politiikan sisältöjä. Komission hyvään ehdotukseen sisältyvä menettelytapa olisikin omiaan heikentämään EU:ta. Ongelmaa ei synny pitäytymällä nykymenettelyssä, jossa jäsenvaltio vastaa talouspolitiikkansa sisällöstä.

---

[1] Blanchard et al (2022) toteavat komission esityksestä seuraavaa:

"The second and more important problem is the outsized role of the Commission in the negotiation. The Commission would propose the reference scenario, assess the country's counteroffer, and recommend a modified plan if it finds the counteroffer lacking. If the country does not accept the modified plan, the Council is expected to adopt the Commission's reference scenario for surveillance and enforcement purposes.

Most countries will say this gives the Commission too much power. It also seems inconsistent with the professed aim of strengthening national ownership and increasing the role of national independent fiscal institutions (IFIs)."

Blanchard O., A. Sapir ja J. Zettelmayer (2022), The European Commission's fiscal rules proposal: a bold plan with flaws that can be fixed. Bruegel. https://www.bruegel.org/blog-post/european-commissions-fiscal-rules-proposal-bold-plan-flaws-can-be-fixed

[2] Lorenzoni et al (2023) toteavat komission esityksestä seuraavaa:

"However, once we make the paths for primary spending potentially a function of multi-year commitments on investment and reforms, this effectively gives the Commission more power in important national decisions.

We don't see this additional power necessarily as a bad thing, but it opens the risk of making the Commission the scapegoat of national political parties who might want to deviate from pre-existing plans, either negotiated by them or, more likely, by a previous government. Such parties may use the excuse, already used in the past, that the old plans come from negotiations with the Commission, a technocratic non-elected body. Since this argument was used prominently even under numerical rules, enshrined in treaties ratified by national parliaments, it is even more likely that it will be used under this new model. This would put the Commission in a difficult position, making it the target of political animosity and possibly dampening demands for further European integration."

Lorenzoni G., F. Giavazzi, V. Guerrieri ja L. D'Amico (2023), New EU fiscal rules and governance challenges. VoxEU. https://cepr.org/voxeu/columns/new-eu-fiscal-rules-and-governance-challenges

Komission ehdottama uusi menettelytapa tiivistäen

Komission ehdottama uusi menettelytapa EU:n talouspolitiikan koordinaatiossa on tiivistäen seuraava: Alussa komissio julkaisee viiteuran jäsenvaltion julkisille menoille. Sen jälkeen jäsenvaltio lähettää menourasta, suurista rakenneuudistuksista ja julkisista investoinneista komissiolle suunnitelman. Komissio arvioi suunnitelman, jonka jälkeen neuvosto hyväksyy sen. Suunnitelma sitoo jäsenvaltion vuosibudjettia.

Jäsenvaltio voi saada enintään kolme vuotta lisäaikaa menosopeutukseen. Tämä edellyttää, että jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan sellaisia merkittäviä rakenneuudistuksia ja julkisia investointeja, jotka komissio ja neuvosto hyväksyvät.

Komission ehdottama uusi menettelytapa yksityiskohtaisemmin

Komission tiedonanto esittää seuraavaa menettelytapaa julkisen talouden ns. nettoperusmenojen[3] sopeutusuran asettamiseen ja valvontaan:

1. Komissio esittää julkisen talouden nettoperusmenojen viitesopeutusuran neljäksi vuodeksi. Tämän on tarkoitus varmistaa, että velkahaasteita omaavien jäsenvaltioiden velkasuhde saadaan lasku-uralle ja että jäsenvaltioiden alijäämä/BKT on alle kolme prosenttia.

2. Jäsenmaat toimittavat komissiolle suunnitelmat, joissa esitetään niiden julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysura sekä ensisijaiset uudistukset ja julkiset investoinnit, joihin sitoudutaan. Tältä osin komission esitys ei ole selvä. Mahdollisesti vain pidempää sopeutusaikaa hakevat jäsenvaltiot sitoutuvat, muut jäsenvaltiot esittävät ehkä vain suunnitelmat. Jäsenmaat voivat ehdottaa pidempää sopeutuskautta, jolloin julkisen talouden sopeutusuraa pidennetään enintään kolmella vuodella, kunhan sen perustana on EU:n yhteisiä painopisteitä ja tavoitteita vastaavia uudistus- ja investointisitoumuksia, jotka tukevat velkakestävyyttä.

3. Komissio antaa myönteisen arvion, jos velkasuhde on asetettu lasku-uralle tai se pysyy maltillisella tasolla ja julkisen talouden alijäämä/BKT pysyy uskottavasti alle kolmen prosentin. Neuvosto (Ecofin) vahvistaa suunnitelmat komission myönteisen arvion perusteella.

4. Komissio valvoo suunnitelmien toteuttamista. Jäsenvaltiot raportoivat niistä vuosittain. Komissio ottaa käyttöön tiukempia EU:n välineitä. Alijäämään perustuva liiallisien alijäämän menettely säilyy ennallaan, velkaan perustuvaa menettelyä vahvistetaan.

Komissio vahvistaisi sääntöjen noudattamista alentamalla niiden rikkomista aiheutuvien sanktioiden käytön kynnystä laskemalla niiden tasoa. Myös vahvempia jäsenvaltion maineeseen kohdistuvia sanktioita käytettäisiin. Esimerkiksi liiallisen alijäämän piirissä olevien jäsenvaltioiden ministereitä voitaisiin edellyttää esittävän Euroopan parlamentille toimet, joilla noudatetaan liiallisen alijäämämenettelyn suosituksia.

---

[3] Komissio määrittelee julkiset nettoperusmenot seuraavasti: *"net primary expenditure, i.e. expenditure net of discretionary revenue measures and excluding interest expenditure as well as cyclical unemployment expenditure"*. Perusmenot tarkoittavat menoja ilman korkomenoja. Komission nettoperusmenokäsitteestä on puhdistettu päätösperäisten tulotoimien (lähinnä veroperustepäätökset) sekä suhdanneluonteisten työttömyysmenojen vaikutus. Komission ehdottama nettoperusmenokäsite vastaisi pitkälti Suomen julkisen talouden suunnitelman menokehyskäsitettä kahdella merkittävällä erotuksella:

1. Komission kehyskäsite kattaisi julkiset menot, ei vain valtion menot. Tämä on perusteltua, koska jäsenvaltio vastaa EU:lle koko julkisen talouden, ei vain valtiontalouden hoidosta.
2. Komission kehyskäsite ottaisi huomioon päätösperusteiset veromuutokset, ei vain menomuutoksia. Tämäkin on perusteltua, koska alijäämään ja velkaantumiseen vaikuttaa myös verotulojen kehitys. Päätösperäisten veromuutosten verotulovaikutusten mittaamiseen liittyy haasteita, mutta niitä voidaan pitää hallittavina.

Talouspolitiikan kansallisen omistajuuden vahvistaminen

Taloustieteen tulokset tukevat näkemystä, että julkisen talouden ongelmien takana on yleisesti ns. common pool-ongelma. Sen mukaan julkisten menojen saajat eivät täysin sisäistä menojen kustannuksia, jos he eivät itse myös vastaa noista kustannuksista, ks. esim. Wyplosz (2012)[4] Ongelman ratkaisu edellyttää tämän ulkoisvaikutuksen sisäistämistä tavalla tai toisella. Keinoina tässä ovat lähinnä finanssipolitiikan säännöt, riippumattomat finanssipolitiikan instituutiot tai markkinapaine tai niiden yhdistelmä.

Common pool-ongelma korostuu helposti talous- ja rahaliitoissa. Jäsenvaltioiden hallituksilla on kannustin hyötyä mahdollisimman paljon esimerkiksi unionin yhteisestä budjetista ja keskuspankin tuesta. Tämä pätee EU:ssa yhtä lailla Suomeen kuin muihinkin EU-maihin.

Kun EU rahoittaa osan esimerkiksi kansallisesta investointihankkeesta, on ymmärrettävää, että jäsenvaltio on enemmän huolissaan oman rahoitusosuutensa aiheuttamasta kansallisen velan kasvusta kuin EU:n rahoitusosuuden aiheuttamasta EU:n velan kasvusta. Henriksson ja Lehtimäki (2022))[5] katsovat, että kansallinen omistajuus on termi, jota on käytetty keskustelussa usein, mutta sen merkitys ei ole mitenkään itsestään selvä. He toteavat, että esimerkiksi elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelussa on käynyt ilmi, miten eri tavalla jäsenmaat kokevat niiden vaikuttaneen kansallisen omistajuuden tunteeseen.

Hallitukset ovat lykänneet yksityistä sektoria haittaavia veronkorotuksia ja menoleikkauksia sallimalla julkisen talouden riskien kasvun. Tämä ei ole ollut vain viime vuosien tai yksittäisiä euromaita koskeva piirre, vaan se on pitkään koskenut euroaluetta myös kokonaisuutena. Käytännössä tämä on näkynyt siinä, että euroalueen julkisen talouden velkaantuminen on noussut lähes yhtäjaksoisesti 60 prosentin tasolta yli 90 prosentin tasolle.

Euromaiden hallitusten kannustimet varautua kriiseihin julkista taloutta vahvistamalla ovat heikot, jos ne odottavat keskuspankin tukevan niiden lainanoton korkojen matalana pitämistä, vaikka niiden velkatasot ovat korkeat. Jäsenvaltiot voivat laskea myös sen varaan, että seuraavassa kriisissä EU:n uudet talouspolitiikan säännöt joustavat tai niitä ei noudateta.

Komission esittämä menettely, jossa se ja neuvosto eivät antaisi lisäaikaa jäsenvaltion menosopeutukseen, koska ne eivät pidä jäsenvaltion rakenneuudistuksia tai julkisia investointeja hyväksyttävinä olisi aikaa vievä ja vaativa. Se edellyttäisi, että komissio ja jäsenvaltiot paneutuisivat yksittäisen jäsenvaltion merkittäviin rakenneuudistuksiin ja julkisiin investointeihin hyvin perusteellisesti. Tästä huolimatta jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu olisi vaikeaa. Uudistusten ja investointien sisällön tarkoituksenmukaisuuden ja laadun arviointi on myös paljon vaativampaa – ja samalla poliittisesti herkempää - kuin nykyinen numeeristen kriteerien täyttymisen arviointi, mihin Lorenzoni et al (2023) viittaavat.

Samaan aikaan, kun euromaiden julkiset taloudet ovat velkaantuneet, on Yhdysvaltojen osavaltioiden velka/BKT pysynyt keskimäärin n. 20 prosentissa, vaikka liittovaltio ei ohjaa tai koordinoi osavaltioiden talouksia. Pääsyinä tähän näen EU:n ja USA:n rahaliittojen kaksi eroa. Erot ovat Yhdysvaltojen osavaltojen no bailout-käytäntö ja rahapolitiikan erillisyys osavaltioiden finanssipolitiikasta, ks. Hetemäki (2015, 2021)[6].

---

[4] Wyplosz, C. (2012) Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences teoksessa: A. Alesina ja F. Giavazzi (toim.) Fiscal Policy After the Crisis, Chicago University Press, 2012. https://www.charleswyplosz.info/_files/ugd/60d1ea_d63d5fe667014b6f8205ea817a98d9b8.pdf

[5] Henriksson, M. ja J. Lehtimäki (2022), ”Ovatko EU:n finanssipoliittiset säännöt vihdoin uudistumassa?” Kansantaloudellinen aikakauskirja 118: 542-556. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2022/12/32090849_KAK_4_2022_Taloustieteellinen_Yhdistys_nettipdf_22_12_16-52-66.pdf

[6] Hetemäki, M. (2015), “Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus”, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 111:16–39. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/03/KAK12015hetemaki.pdf

Yhdysvallat on esimerkki lakiin kirjoitettujen finanssipolitiikan sääntöjen merkityksen rajallisuudesta. Osavaltioiden lakiin kirjoitetut finanssipolitiikan säännöt ovat sitovuudeltaan hyvin kirjavia, osa niistä on näennäisiä, yhdellä osavaltiolla ei ole niitä lainkaan. Sen sijaan liittovaltiolla on tiukka lakiin kirjoitettu velkakatto, jota kuitenkin säännöllisesti nostetaan.

Kun Yhdysvaltojen liittovaltio ei ohjaa tai viime kädessä pelasta osavaltion taloutta, on osavaltioilla ollut täysi omistajuus omasta taloudenpidostaan. Luonnollisesti EU:n ja USA:n vertailu on monin osin ontuvaa. Toisaalta amerikkalaiset liittovaltion rakenteen tutkijat ovat katsoneet, etteivät eurooppalaiset tutkijat ole ehkä täysin ymmärtäneet esimerkiksi markkinakurin ja USA:n fiskaalisen federalismin luonnetta.[7]

Yhdysvaltojen rahaliiton kestävyyden kannalta suurin hyöty sen kahdesta käytännöstä (no bailout sääntö ja erillisyys keskuspankkirahoituksesta) on kuitenkin ehkä poliittinen, ei taloudellinen. Kun osavaltioilla on täysi omistajuus taloudestaan ja veloistaan, on se tehokkaasti estänyt osavaltioiden väliset riidat ja niiden jakautumisen eri leireihin. Kun osavaltioilla ei ole taloudenpidossaan liittovaltion tai keskuspankin pelastusrengasta, on niillä ollut myös tarve tehdä osavaltioiden sisällä yhteistyötä yli puoluerajojen, päinvastoin kuin liittovaltion tasolla.

Pehmeä budjettirajoite vähentää omistajuutta talouspolitiikan seurauksista. Samalla se antaa tilaa erityisryhmien etuja edistävälle talouspolitiikalle ja politiikan polarisaatiolle. EU:lle on tärkeää, että sen talouspolitiikan uudistus tukee poliittista yhtenäisyyttä jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä.

Euroalueen vielä lyhyen historian alussa on tehty samanlaisia virheitä kuin Yhdysvalloissa tehtiin sen finanssipoliittisen järjestelmän alkuaikoina. Ennen kongressin aikoinaan tekemää no bailout-päätöstä, Yhdysvalloissa oli toistuva sykli, jossa osavaltioiden pelastuspakettien jälkeen ne alkoivat ennen pitkää jälleen velkaantua, mikä johti aina uusiin bailout-päätöksiin. Historian opetus tuntuu olevan, että valtiot velkaantuvat lopulta kestämättömästi, jos markkinapaine ei tue niiden talouspolitiikan omistajuutta.

EU-maissa rahoitusmarkkinoiden tuki talouspolitiikan kansallisen omistajuuden vahvistumiselle voi kasvaa ilman poliittisia päätöksiä. Itse asiassa euroalueen ulkopuolella valtioiden lainakorot ovat nousseet jo huomattavasti. Marraskuussa 2022 Puolan valtion 10 vuoden velkakirjan korko oli 7,2 % ja Unkarin vastaava korko oli 8,8 %.

Euro-alueen jäsenvaltiot tiedostavat, että inflaatio rajoittaa keskuspankin mahdollisuuksia tukea valtioiden velkakirjojen ostoilla niiden korkojen mataluutta. Keskuspankin yksittäisen eurovaltion velkakirjojen ostoilla on myös oikeudellisia rajoitteita, jotka eivät ole tarkkoja, mutta ne ovat keskuspankin viime vuosien ostojen jälkeen lähempänä. Tämäkin on omiaan lisäämän talouspolitiikan omistajuutta euromaissa.

Hetemäki, M. (2021), ”Julkisen velkaantumisen riskeistä”, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 117: 235-247. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2021/06/KAK_2_2021_WEB-101-113.pdf

[7] Euroopan parlamentille laatimassaan raportissa Stanfordin yliopiston politiikan professori Rodden (2017) katsoo, ettei markkinakuri ole todiste siitä, että markkinat rankaisevat alijäämistä, vaan siitä, että hallitukset harjoittavat kestävää finanssipolitiikkaa, koska ne haluavat saada lainaa matalalla korolla.

Rodden toteaa myös seuraavaa: *”Advocates of a stronger European fiscal union often stop drawing upon the North American example when they get to the question of fiscal discipline. The United States federal government attempts to affect state and local spending priorities via conditional grants, and states often complain about federal “unfunded mandates,” but the U.S. federal government has never attempted to regulate or even monitor the overall revenues and expenditures of the states through tools like those built into the Stability and Growth Pact.”*

Rodden J. (2017), An evolutionary path for a European Monetary Fund? A comparative perspective. European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2017)602077