18. tammikuuta 2023
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia:
Valtioneuvoston E-jatkokirjelmä EJ 10/2022 vp
E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Lausunnon pääsanomat:

- EU:n komission marraskuussa 2022 julkaisema ehdotus EU:n talouspolitiikan ohjauksen tulevaksi malliksi on peruslähtökohdiltaan ja -periaatteiltaan hyvä ja luo edellytykset kansalliselle kannanmuodostukselle EU-maissa.
- EU:n talouspolitiikan ohjauksen ja sääntöjen näkökulmasta keskeisin kysymys tulevina vuosina ja vuosikymmeninä on, miten ne rajoittavat tai mahdollistavat talouden ja yhteiskunnan rakenteita uudistavia reaali-investointeja.
- Komission ehdotuksessa yhteiskuntien suuri investointitarve on huomioitu, mutta samalla siinä annetaan suuri rooli julkisen velan vähentämiselle keskipitkällä aikavälillä. Riskinä on, että investointikehyksestä osana sääntökokonaisuutta ja EU:n talouspolitiikan ohjausta tulee liian tiukka.
- Suomen kannassa painottuu liikaa investointien tarkastelu julkisen talouden tasapainon ja lyhyen aikavälin kysymyksenä, jolloin tässä ajassa keskeiset yhteiskunnalliset tavoitteet ja yhteiskuntapolitiikan ekologiset sekä sosiaaliset reunaehdot pääsääntöisesti sivuutetaan.
- EU:n talouspolitiikan ohjauksen pitäisi olla tiukasti yhteydessä EU:n vihreän siirtymän politiikkaan, teollisuuspolitiikkaan sekä sosiaalipolitiikkaan, jolloin myös talouspolitiikan harjoittajat tiedostaisivat paremmin roolinsa yhteiskuntapolitiikan kokonaisuudessa.
- EU:n talouspoliittinen ohjaus ja sääntökehikko ovat uskottavat, mikäli (i) niiden puitteissa pystytään tulevina vuosina saavuttamaan riittävä investointien taso, (ii) toteutuvat investoinnit todella edistävät ekologista jälleenrakennusta sekä vihreää siirtymää ja (iii) investointiohjelmat eivät aiheuta taloudellisia ongelmia esimerkiksi kroonisen ylikysynnän ja sitä seuraavan käsistä karkaavan inflaation muodossa.

Euroopan unionin talouspolitiikan sääntökehikon uudistamisprosessi on ollut käynnissä vuodesta 2020 alkaen. Koronapandemian pitkittämän prosessin aikana näkökulmat EU-maiden yhteiseen talouspolitiikan koordinaatioon ovat jossain määrin eläneet, kun taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Silti aiemman sääntöperusteisen EU-talouspolitiikan todetut ongelmat ovat toimineet keskeisenä lähtökohtana uudistamisprosessille.

EU:n komission tiedostamat EU-maiden julkisen talouden ohjaukseen liittyvät ongelmat ovat olleet seuraavat[1]:

1. Julkisten talouksien epätoivottu tila ja erityisesti korkeat julkisen velan BKT-suhteet monissa EU-maissa.
2. Puutteelliset kannustimet sellaisiin investointeihin ja rakenteellisiin uudistuksiin, joilla tämän hetkisiin ja tulevaisuuden yhteiskunnallisiin haasteisiin voidaan vastata.
3. Säännöistä seuraava myötäsyklinen finanssipolitiikka, joka on johtanut tai uhkaa johtaa suhdanteiden tasoittamisen sijasta niiden syventämiseen.
4. Sääntökehikon monimutkaisuus.
5. EU-maiden huono sitoutuminen sääntöjen noudattamiseen ja sääntökehikon toimeenpanoon sekä heikko seuraamusjärjestelmä.

Vuoden 2022 lopulla julkaisemassaan ehdotuksessa EU:n komissio on pyrkinyt löytämään johdonmukaisesti ratkaisuja edellisiin ongelmiin. Tuloksena on selkeät suuntaviivat EU:n talouspolitiikan tulevaisuuden ohjaamiselle. Niiden pohjalta on hyvä lähteä käymään EU-maiden välistä keskustelua ja Suomenkin on mielekästä muodostaa kansallinen kanta EU:n talouspolitiikan koordinaatioon komission esitykseen perustaen.

Kun eduskunta muodostaa Suomen kantaa EU:n talouspolitiikan sääntöihin, erityisesti kolmeen kysymykseen kannattaa kiinnittää huomiota. Nämä ovat 1) tulevaisuuden investointitarpeet ja sääntökehikon suhde niihin, 2) sääntöjen selkeys ja kansallinen talouspolitiikan liikkumavara sekä 3) EU:n talouspolitiikan ohjauksen konkreettinen toimeenpano ja sääntökehikon uskottavuus käytännössä. Seuraavaksi käsitellään jokaista näistä kysymyksistä erikseen. Lausunnon keskeisenä tarkastelukulmana on käsillämme oleva ekologinen kriisi – ilmastonmuutos, luontokato sekä muut ympäristölliset kriisit – sekä muut lähitulevaisuuden yhteiskunnalliset kriisit, joiden asettamissa puitteissa yhteiskuntapolitiikkaa tulevina vuosina ja vuosikymmeninä väistämättä joudutaan toteuttamaan ja toimeenpanemaan.

1. EU:n talouspolitiikan sääntökehikko ja investointitarpeisiin vastaaminen

Tulevina vuosina ja vuosikymmeninä yhteiskuntien investointitarpeet ovat massiiviset. Myös ja erityisesti Euroopan on pystyttävä muuttamaan talouden rakenteita perusteellisesti, jotta ilmastonmuutoksen, luontokadon, sosiaalisten

[1] Ks. Friis, J., Torre, R & Buti, M. (2002) How to make the EU fiscal framework fit for the challenges of this decade. https://cepr.org/voxeu/columns/how-make-eu-fiscal-framework-fit-challenges-decade

ongelmien, yhteiskunnallisen resilienssin vähenemisen ja geopoliittisten hankausten määrittämästä monikriisistä onnistutaan löytämään kestävä tie ulos.

Investointitarpeet eivät automaattisesti muutu todellisiksi reaalitaloudellisiksi investoinneiksi. Usein erityisesti mittaluokaltaan suurien investointien toteutuminen pitää politiikalla tai muulla julkisella ohjauksella varmistaa. Suorat julkiset investoinnit tai yksityisten investointien tukeminen sekä finanssipoliittisilla toimilla että lainsäädännöllä, ovat tärkeimpiä välineitä valtiolle investointien toteutumisen varmistamiseksi. On selvää, että tulevina vuosina ja vuosikymmeninä näitä välineitä on käytettävä laajassa mitassa myös Euroopassa.

Kun EU:n tulevia talouspolitiikan sääntöjä sekä talouspolitiikan ohjausta mietitään, investointikysymys on kaikkein keskeisin kysymys. Kuinka varmistumme siitä, ettei EU:n talouspolitiikan sääntökehikko patoa niitä reaali-investointeja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnallisten rakenteiden, sekä fysikaalisen että sosiaalisen infrastruktuurin uudistamiseksi. Toisin sanoen nyt on luotava sellainen sääntökehikko, joka ei estä välttämättömien investointien toteuttamista, vaan pikemminkin kannustaa Euroopan valtioita ja muita taloudellisia toimijoita suureen investointiprojektiin.

EU:n komissio on huomioinut ehdotuksessaan tämän lähtökohdan hyvin, ja pyrkii sen kautta tekemään tilaa investoinneille. Tämä tapahtuu tinkimällä nopeasta julkisen velan vähentämisestä ja velkasuhteen alentamisesta. Samalla komission ehdotuksessa pyritään tekemään tilaan kansallisille valinnoille investointien laadun ja niistä päättämisen suhteen. Vaikka ehdotuksessa ei ole mukana niin sanottua ”kultaista sääntöä”, jolla kaikki (vihreät) investoinnit jätettäisiin finanssipoliittisten sääntöjen ulkopuolelle, ehdotuksen mukaisissa kansallisissa finanssipoliittisissa suunnitelmissa halutaan antaa investoinneille riittävästi tilaa.

Koska ehdotus sisältää toistaiseksi vain raamit, ei ole mahdollista etukäteen arvioida, minkälainen tila julkisille investoinneille lopulta uudessa sääntökehikossa jää. Se on pitkälti poliittinen ja neuvoteltava kysymys. Koska sääntökehikon yhtenä lähtökohtana on kuitenkin julkisen velkaantumisen vähentäminen ja julkisen velan BKT-suhteen alentaminen useassa EU-maassa, on selvästi olemassa riski, että investointikehyksestä osana sääntökokonaisuutta tulee liian tiukka.

Komission ehdotukseen sisältyvä ajatus, että velkaa täytyy ensin vähentää, jotta tarvittaviin investointeihin on tulevaisuudessa varaa, voi olla jopa vaarallinen. Mikäli tämän ajatuksen ja siihen nojaavien sääntöjen myötä julkisia investointeja lykkääntyy, talouksien ja yhteiskuntien uudistaminen voi myöhästyä kohtalokkain seurauksin. Todennäköistä lienee, että kirimisen kustannukset ovat suuremmat kuin ennakoiden tehdyt investoinnit yhteiskunnallisen aineenvaihdunnan uudistamiseen ja ekologiseen jälleenrakennukseen. Varovaisuusperiaatetta noudattava näkökulma investoimiseen nykyisissä ekologisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa lieneekin, että yhteiskunnan rakenteita muuttavia investointeja toteutetaan määrätietoisesti, suunnitelmallisesti ja rohkeasti sekä – mikäli mahdollista – myös julkisen talouden lyhyen aikavälin tasapainosta huolehtien.

Suomen alustava kanta EU:n komission ehdotukseen näyttää eurooppalaisen investointinäkymän kannalta tarpeettoman varovaiselta. Kannassa painottuvat julkisten investointien lyhyellä aikavälillä julkista taloutta ”rasittava” vaikutus sekä huoli siitä, että investoimisen varjolla EU-maissa toteutettaisiin toimia, jotka eivät pidemmän päälle paranna julkisen talouden kestävyyttä. Tässä ajassa tämänkaltainen keskittyminen julkisen talouden lyhyen tai keskipitkän aikavälin tulemiin laajempien yhteiskunnallisten tavoitteiden sijaan voi nimenomaan johtaa tarpeellisten investointien viivästymiseen.

Suomen kannassa peräänkuulutetaan ”uskottavan tutkimustiedon” hyödyntämistä sen arvioinnissa, maksavatko investoinnit itsensä kohtuullisella aikajänteellä takaisin, siten julkisen talouden tasapainoa parantaen. Tutkimustietoon nojaten olisi syytä arvioida ennen kaikkea investointien laatua ja sitä, millä tavalla ne edistävät talouden ja yhteiskunnan siirtymää kohti ekologista ja sosiaalista kestävyyttä. Vaikka monikriisissä tarkat kustannushyötylaskelmat ovat vaikeita, tiedepohjaisesti lienee mahdollista osoittaa joukko investointeja, jotka on aivan välttämätöntä toteuttaa osana koherenttia siirtymäpolitiikkaa.

2. Sääntöjen selkeys ja kansallinen liikkumavara

EU:n komission ehdotuksessa määrälliset säännöt ja seurattavien indikaattorien määrä pyritään rajoittamaan minimiin. Ehdotuksessa päädytään esittämään ohjaukseen ainoastaan yhtä indikaattoria, julkisen talouden nettomenojen kehitystä. Lisäksi EU:n perussopimuksen määrällisistä tavoitteista pidettäisiin jatkossakin kiinni.

Yhden indikaattorin käyttö on mahdollista siksi, että komissio ehdottaa ohjauksessa keskityttävän ainoastaan EU-maiden velkakestävyyden seurantaan. Tähän mekanismiin liittyy myös EU-maiden jakaminen eri kategorioihin sen mukaan, kuinka suuri julkisen talouden velkataakka niissä on. Lopulta EU-talousohjaus olisi esitetyssä mallissa jonkinlaista EU-maiden velkakestävyysanalyysia, velkatavoitteiden asettamista sekä niiden seurantaa.

Aiempaan verrattuna tämänkaltainen sääntökehikko on yksinkertaisuudessaan selkeä parannus. Kun monimutkaiset arviot rakenteellisista alijäämistä poistuvat säännöstöstä, kansallisilla viranomaisilla ja päätöksentekijöillä on paljon paremmat edellytykset ymmärtää ja vastata EU:n talouspolitiikan ohjauksen jäsenmaille asettamiin kehyksiin. Tämä todennäköisesti lisää EU-ohjauksen uskottavuutta ja sitä kautta myös vaikuttavuutta.

Suomen nykyiseen kansalliseen ohjaukseen suhteutettuna EU:n komission ehdotus on parannus siinä mielessä, että nettomenoissa otetaan yhtä lailla huomioon sekä päätösperäiset menot että tulot. Tätä periaatetta tulisi jatkossa soveltaa myös kansallisessa julkisen talouden ohjauksessa.

EU-maiden velkaurien seurantaa suunnitellaan tehtävän eurooppalaisen ohjausjakson kaltaisessa prosessissa, jossa jokainen valtio jatkossa laatisi neuvotellen pitävän ”finanssipoliittis-rakenteellisen” suunnitelman. Suomen kannan mukaisesti on suositeltavaa, että kyseistä suunnitelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa kansallisten viranomaisten ja EU-viranomaisten vuorovaikutus on jatkuvaa. Myös olemassa olevia kansallisia ohjausrakenteita kannattaa hyödyntää suunnitelmien laadinnassa ja toimeenpanossa. Kuitenkin keskeisten ohjausperiaatteiden (esim. nettomenot indikaattorina) olisi syytä olla jaettuja.

Koska tuleva ohjausmalli perustuu paljon neuvotteluille, talouspolitiikan kansallinen liikkumavara turvataan parhaiten siten, että neuvottelut ovat avoimia, vastavuoroisia ja monenkeskisiä. Komission, neuvoston ja jäsenmaiden roolit neuvotteluissa tulee määrittää jokseenkin tarkasti, mutta talouspoliittisten lopputulemien on jatkossa syytä muodostua entistä enemmän neuvotellen, yhteiskunnalliset olosuhteet huomioiden. Tällaiset toimintatavat ovat osoittautuneet hyviksi koronakriisin ja Euroopan energiakriisin yhteydessä. Jonkinlaiset viitearvot (esim. julkiseen velkaan ja ekologisen siirtymäpolitiikan tavoitteisiin liittyen) ovat välttämättömiä neuvottelujen pohjaksi, mutta periaatteessa niistäkin tulisi pystyä käymään poliittista keskustelua jäsenmaiden sekä komission kesken.

Sääntöjen yksinkertaisuus, valtioiden velkauriin keskittyminen sekä sitovat monivuotiset suunnitelmat voivat omalta osaltaan johtaa siihen, että talouspolitiikan ohjaus sivuuttaa laajemmat yhteiskunnalliset kysymykset ja tavoitteet. EU:n talouspolitiikan ohjauksen pitäisikin olla tiukasti yhteydessä EU:n vihreän siirtymän politiikkaan, teollisuuspolitiikkaan sekä ”sosiaalipolitiikkaan”, jolloin myös talouspolitiikan harjoittajat tiedostavat paremmin roolinsa yhteiskuntapolitiikan kokonaisuudessa.

3. Toimeenpano ja sääntökehikon uskottavuus

EU:ssa on 2020-luvun alussa olemassa sopivia institutionaalisia rakenteita, joiden puitteissa EU:n komission ehdottama talouspolitiikan ohjaus ja uusi sääntökehikko on mahdollista operationalisoida. Esimerkiksi eurooppalainen ohjausjakso täydennettynä RRF-prosessilla (EU:n elpymisvälineen toimeenpano) soveltuu tähän hyvin. Uusia välineitä tulee ottaa käyttöön tarpeen mukaan ja niissä tulee huomioida talouspolitiikan yhteydet laajempaan yhteiskuntapolitiikkaan – ennen kaikkea siirtymäpolitiikkaan, jolla eurooppalaisista yhteiskunnista pyritään kiireellisesti tekemään ekologisesti ja sosiaalisesti kestäviä.

EU:n komission kaavailemien talouspoliittisten ja yhteiskuntapoliittisten lopputulosten saavuttamisen kannalta keskeistä on jäsenmaiden sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja neuvotteluyhteyksien säilyminen. Pragmatismia ja joustamiskykyä tarvitaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä enemmän kuin ideologista puhtautta ja periksiantamattomuutta. EU:n komission ehdotuksessa nämä lähtökohdat on tiedostettu varsin hyvin.

Suomen kanta julkisen talouden ohjaukseen liittyvissä kysymyksissä on perinteisesti ollut, että sääntöjen sekä talouspolitiikan uskottavuuden määrittää se, kuinka hyvin vähintään keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden tasapainosta pystytään pitämään kiinni. Jatkossa uskottavuuden määrittelyä on syytä laajentaa EU:n komission viitoittamalla tavalla siten, että uskottava talouspolitiikka on toteuttamassa kestävyyssiirtymää sekä yhteiskunnallista rakennemuutosta ja samalla julkisen talouden tasapaino saavutetaan pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen talouspolitiikan laadullisia tavoitteita ja aikajännettä on muutettava uskottavuuden määrittelyssä.

Siirtymäpoliittisen uskottavuuden rinnalla entistä enemmän talouspolitiikan uskottavuuteen liittyy tällä hetkellä geopoliittinen uskottavuus, eli talousalueen kyky menestyä globaalissa kilpailuissa resursseista, teknologiasta ja sotilaallisesta puolustuskyvystä. Perinteiset makrotalouspolitiikan (finanssi- ja rahapolitiikan) tavoitteet joudutaan suhteuttamaan entistä voimakkaammin myös näihin tavoitteisiin, mikä asettaa lisähaasteen julkisen talouden ohjaukselle.

Konkretian tasolla EU:n talouspoliittinen ohjaus ja sääntökehikko ovat jatkossa uskottavat, mikäli (i) niiden puitteissa pystytään tulevina vuosina saavuttamaan riittävä investointien taso, (ii) toteutuvat investoinnit todella edistävät ekologista jälleenrakennusta ja (iii) investointiohjelmat eivät aiheuta taloudellisia ongelmia esimerkiksi kroonisen ylikysynnän ja sitä seuraavan käsistä karkaavan inflaation muodossa. Talouspolitiikalta edellytetään jatkossa kokonaiskoordinaatiota siten, että finanssi- ja rahapolitiikka, teollisuuspolitiikka, innovaatiopolitiikka, tulopolitiikka ja yleisempi rahoituspolitiikka työntävät samaan suuntaan keskenään sekä muun yhteiskuntapolitiikan kanssa.

EU:n tasolla edellä kuvattu talouspolitiikan kokonaiskoordinaatio on välttämättä haastavampaa kuin yksittäisen kansallisvaltion tasolla. EU:n komissioilla ja jäsenvaltiolla on jatkossakin paljon soviteltavaa ja neuvoteltavaa. Tässä ajassa liian tiukkojen ohjausraamien saati seuraamusjärjestelmien luominen ei olekaan mielekästä, mutta toimiakseen koordinaatio tarvitsee kuitenkin riittävän selkeät reunaehdot. Tämä tasapainoilu on keskeistä EU:n komission ja jäsenvaltioiden tulevissa neuvotteluissa uskottavan ja vaikuttavan EU-tasoisen talouspolitiikan ohjauksen kokonaisuudesta.

Kunnioittavasti,
BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi, 044-9481484

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