Tero Kuusi, Päivi Puonti 9.1.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta ”Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta”

Euroopan komissio julkaisi 9.11.2022 tiedonannon kaavailemistaan uudistuksista talouspolitiikan EU-koordinaatioon. Valtioneuvoston selvitys tiedonannosta sisältää Suomen kantoja ja näkemyksiä koskien tiedonantoa. Etlan arvioita niistä on koottu seuraavassa yhteen.

Huomiota tiiviisti

Suomen kanta vastaa pitkälti Etlan käsityksiä talous- ja finanssipolitiikan koordinoinnin lähtökohdista. Keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan suunnittelu ja ohjaaminen on tärkeää finanssipolitiikan pitkäjänteisen toteuttamisen näkökulmasta. Samalla talous- ja rahaliitossa on ensisijaisen tärkeää, että vastuu talouspolitiikasta kuuluu jäsenvaltioille itselleen, perussopimusten mukaisesti. Se edellyttää vastuullista finanssipolitiikkaa, joka synnyttää liikkumavaraa huonoja aikoja varten.

Ajan myötä EU:n sääntökehikosta on tullut monimutkainen ja heikosti jäsenmaita ohjaava. Sääntökehikon uudistamiseksi tutkijat ja asiantuntijat ovat ehdottaneet velkakestävyyden korostamista numeeristen raja-arvojen sijaan, maakohtaisuutta, velkaantumisen vähentämistä nousukausien vastasyklisellä finanssipolitiikalla, havaittaviin muuttujiin perustuvaa operationaalista tavoitetta sekä suurempaa roolia kansallisille finanssipolitiikan valvojille. Näiden elementtien lisäksi komission marraskuussa 2022 julkaisemat suuntaviivat muuttaisivat sääntelyyn liittyvää prosessia. Kukin jäsenmaa neuvottelisi oman nelivuotisen rakenne- ja finanssipoliittisen suunnitelmansa komission kanssa, ja sitoutuisi sen toimeenpanoon tiukemman ohjauksen ja uudenlaisten sanktioiden uhalla. Maakohtaisuuden lisääminen ehdotetusti johtaisi hajautuneempaan finanssipolitiikkaan, ja olisi askel säännöistä kohti finanssipolitiikan standardeja EU:ssa. Ehdotus yksinkertaistaisi EU:n finanssipolitiikan kehikkoa monilta osin. Kansalliseen finanssipolitiikan kehikkoon vaikuttaisi erityisesti muutos prosessissa, jossa jäsenmaalla on oltava neuvotteluvalmius komission kanssa ja näkemys siitä, millaiseen finanssi- ja rakennepolitiikkaan sitoutua neljäksi vuodeksi. (Puonti, 2023)

Taustaksi

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 mahdotonta olla pelastamatta ylivelkaantunutta valtiota finanssikriisin välttämiseksi, vaikka toimi olisi sen mandaatin vastainen.

Mitä toimivilta säännöiltä edellytetään?

Näkemyksemme mukaan toimiva sääntökehikko rakentuu kolmen keskeisen pilarin varaan: Sääntökehikon on oltava järkevä ja ymmärrettävä, sitä on valvottava tehokkaasti, ja sen käytölle on löydyttävä poliittista tukea. Seuraavassa tiedonantoa ja komission ehdotusta arvioidaan näistä näkökulmista tarkemmin.

Sääntöjen järkevyys

Komission ehdotuksessa sääntökehikkoa on yksinkertaistettu oikeansuuntaisesti. Kuten valtioneuvoston tiedonannossa todetaan, useaksi vuodeksi suunniteltava nettomenoura saattaisi yksinkertaistaa sääntökehikkoa ainoana seurattavana indikaattorina. Jäsenmaiden finanssipolitiikan vapauden ja vastuun yhteensovittamiseksi onkin löydettävä tasapaino, jossa säännöt ovat riittävän yksinkertaisia, jotta niiden noudattamista voidaan helposti seurata, ja toisaalta riittävän tehokkaita tavoitteen saavuttamiseen. Komission ehdottamat elementit vastaavat pitkälti myös Etlan näkemystä (Kuusi ja Puonti, 2021)

Toisaalta yksityiskohdista ja yhteydestä velkakestävyyteen tulisi saada tarkempaa tietoa, kuten tiedonannossa myös todetaan. Uusissa säännöissä nostettaisiin pitkän aikavälin velkakestävyystavoite selkeämmin esiin ja toteutettaisiin sen valvonta tehokkaammilla lyhyen aikavälin mittareilla, erityisesti menosäännöllä.

Avoimeksi jää kuitenkin vielä, kuinka velkakestävyys määritellään ja toisaalta sääntöjen avulla varmistetaan se, että suunniteltu velkakestävyys todella saavutetaan. Monivuotiset sopeutusurat ja niiden sääntöjenmukaisuus perustuvat voimakkaasti tulevaisuuteen katsoviin ennusteisiin velkaantumiskehityksestä. Toisaalta jäsenmaiden sopeutusurien maakohtaisuuden salliminen vaatii, että velkakestävyystavoitteet ja niihin eteneminen perustuvat selkeisiin ja yhteisiin pelisääntöihin. Tämä on edellytysjäsenmaiden tasapuoliselle kohtelulle.

Lisäksi komission ehdotus korvata rakenteellinen alijäämä nettomenomittarilla vahvistaisi säännöstön vastasyklisyyttä.

Valvonnan tehokkuus

Komissio ehdottaa, että kansalliset finanssipolitiikan valvojat (IFI) arvioisivat jatkossa jo etukäteen rakenne- ja finanssipolitiikan suunnitelmien taustalla olevia ennusteita ja oletuksia. Tällä hetkellä IFIt – Suomessa valtiontalouden tarkastusvirasto – arvioivat ennusteiden luotettavuutta säännöllisesti jälkikäteen. Valvojien osallistuminen jo suunnitelmien laadintavaiheessa lisäisi komission mielestä kansallista omistajuutta eli poliittista sitoutumista suunnitelman toteuttamiseen.

Ehdotus kasvattaisi kansallisten finanssipolitiikan valvojien roolia ja todennäköisesti edellyttäisi eri maiden IFIen mandaattien yhdenmukaistamista (Puonti 2023). Valtioneuvosto edellyttää, että päällekkäisyyttä komission tekemän valvonnan kanssa tulee välttää siten, että eri tahojen tehtävät määritellään selvästi. Mielestämme näkemys on perusteltu myös julkisten resurssien tehokkaan käytön kannalta.

Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että Suomessa on jo tällä hetkellä kaksi talouspolitiikan jälkikäteisarviointia tekevää tahoa, Talouspolitiikan arviointineuvosto ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Näistä jälkimmäinen on EU-säännöstön tehtäviä hoitava IFI, kun taas ensimmäisen mandaatti on huomattavasti laajempi muiden Pohjoismaisten talouspolitiikan neuvostojen tapaan. Pohjoismaisessa vertailussa näiden kahden julkisesti rahoitetun instituution työnjako ja tarve on jäänyt epäselväksi (Calmfors & Heleniak 2020).

Maakohtaisuuden ja kansallisten valvojien roolin kasvattaminen johtaisi todennäköisesti hajanaisempaan finanssipolitiikkaan Euroopassa. Vaikka maakohtaisuuden lisääminen on tutkijoiden mukaan perusteltua, herättää se kysymyksen siitä, miten maiden yhdenmukainen kohtelu varmistetaan erityisesti siinä vaiheessa, kun jäsenmaat neuvottelevat rakenne- ja finanssipolitiikastaan kahden kesken komisison kanssa (Puonti 2023).

Monissa maissa tehokkaasti toimivaa ja vahvaa kansallista finanssipolitiikan valvojaa pidetään keskeisenä finanssipoliittisen ohjauskehikon osana. Näin on esimerkiksi Hollannissa, Irlannissa, Tanskassa ja Ruotsissa. On syytä pitää huolta siitä, että EU:ssa valvojilla on riittävästi resursseja ja vapauksia finanssipolitiikan kestävyyden arviointiin, vaikkakin valvojien tehtävien tarkka määrittely on perusteltua ja finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin suunnittelu on viime kädessä poliittisesti valitun hallituksen tehtävä.

Kansallisten finanssipoliittisten instituutioiden roolin vahvistaminen voi johtaa laajempaan finanssipoliittiseen keskusteluun kansallisella tasolla ja siten suurempaan poliittiseen sitoutumiseen vastuulliseen finanssipolitiikkaan. Käytännössä tämä edellyttää ennen kaikkea sitä, että finanssipolitiikan vahtikoirat saavat riittävää julkista huomiota, jotta niiden kannanotot lisäävät poliittista painetta, ja aidosti vaikuttavat finanssipolitiikan suuntaan (European Fiscal Board 2021) Näkemyksemme mukaan finanssipolitiikan vahtikoirien julkisen roolin kasvattaminen Suomessa olisi tärkeämpää kuin ennusteiden jälkikäteisarvioinnista etukäteisarviointiin siirtyminen.

Poliittinen omistajuus

Mitkään säännöt eivät pakota finanssipolitiikan kurssin muutokseen ilman riittävää poliittista painetta.

Jos jäsenmaat eivät luovuta talouspoliittista toimivaltaa EU:lle, pitää lähtökohtana olla, että jokainen maa vastaa itse talouspolitiikastaan, sekä valituista toimista että niiden seurauksista. Näkemyksemme on, että vastuu talouspoliittisista päätöksistä ja niiden seurauksista tulisi palauttaa täysimääräisesti jäsenmaille. Markkinakurin ohjaava vaikutus tulee palauttaa, joskin vain sen varaan finanssipolitiikan ohjausta ei voida jättää.

Yhteisvastuuseen kriisien aikana pitäisi liittää tiukka poliittinen ja lainsäädännöllinen ehdollisuus siitä, että hyvinä aikoina finanssipolitiikka on ollut säännönmukaista. Tässä suhteessa tiedonannossa mainittu komission ehdotus ns. makrotaloudellisen ehdollisuuden ja maksatusten keskeytyksen käytöstä on perusteltu. Se kohdistuisi jäsenvaltioihin, jotka eivät ole tehneet toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi. Ongelmaksi voi muodostua kuitenkin se, että sanktiot ajoittuisivat laskusuhdanteisiin, ja ne johtavat helposti myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Tässä suhteessa sääntöjen ennaltaehkäisevän osan merkitystä ei pitäisi aliarvioida.

Kirjallisuutta

European Fiscal Board (2021). Annual Report 2021, Brussels.

Calmfors, L., & Heleniak, T. (2020). Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics. Nordic Council of Ministers.

Kuusi, T. ja Puonti, P. (2021) Keep It Simple, Not Stupid – Kuinka pelastaa EU:n finanssipoliittiset säännöt?, Etla raportti

Puonti, P. (2023) EU’s Fiscal Frameworks – identified shortcomings and proposed remedies. Talouspolitiikan arviointineuvosto