HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston selvitys:
Komission tiedonanto
talouspolitiikan
EU-koordinaation arviosta
(E 14/2020 vp)

10.1.2023

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto Suomen tämänhetkisiin kantoihin liittyen EU:n talouspolitiikan koordinaation uudistamisesta. Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti myötämielisesti komission esitykseen sääntökehikon uudistamisesta korostaen velkakestävyyden ja sanktioiden merkitystä. Koska valtioneuvoston selvitys keskittyy hyvin pitkälle komission esityksen teknisten yksityiskohtien kommentointiin, keskityn lausunnossani sääntökehikon uudistuksen laajemmin talouspoliittisiin päämääriin. **Talouskoordinaation uudistuksen tavoitteena tulisi olla 1) aktiivisemman suhdannepolitiikan mahdollistaminen, 2) riittävä finanssipoliittinen liikkumavara nykyiseen monikriisiin vastaamiseksi sekä 3) nykyistä tehokkaampi finanssi- ja rahapolitiikan koordinaatio.**

Uudistuksen lähtökohta ja merkitys

EU-maiden talouspolitiikkaa ohjaavan Vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseke on ollut käytössä koronapandemian alkamisesta lähtien ja sitä jatkettiin Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Tämän ansiosta EU-maat ovat pystyneet vastaamaan tehokkaasti koronapandemiaan sekä Ukrainan sodan seurauksiin välittämättä vakaussopimuksen 3 % alijäämäsäännöstä ja 60 % velkasäännöstä. **Talouskoordinaation uudistus tulee vaikuttamaan keskeisesti siihen, millaista finanssipolitiikkaa jäsenmaat harjoittavat koronapandemian jälkeen nykyisen monikriisin oloissa, jota leimaavat energiakriisi, vihreä siirtymä, irtikytkeytyminen Venäjästä, puolustusmäärärahojen kasvupaineet ja deglobalisaation kiihtyminen.**

Koska talouspolitiikka on EU:ssa jäsenmaiden vastuulla, uudistuksen taloudellinen merkitys onkin monin verroin suurempi kuin esimerkiksi koronapandemian aikana sovitun elpymisrahaston. Koordinaation uudistamisen suurista linjoista tulisi sopia jo alkuvuoden 2023 aikana, jotta vakaussopimus voi palata voimaan 2024. Tällä hetkellä uudistus etenee asiantuntijavetoisesti ja komission on määrä jättää tarkempia lainsäädäntöehdotuksia vielä maaliskuun 2023 loppuun mennessä. **On tärkeää, että Suomi muodostaa nykyistä tarkemmat kannat uudistuksen pidempiaikaisiin talouspoliittisiin tavoitteisiin.**

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston selvitys:
Komission tiedonanto
talouspolitiikan
EU-koordinaation arviosta
(E 14/2020 vp)

10.1.2023

Komission esityksen lähtökohdat talouskoordinaation uudistamiseksi

Komissio jätti 9.11.2022 pohjaesityksen EU:n jäsenmaiden välisen finanssipoliittisen koordinaation uudistamiseksi. Komission esityksessä ei olla muuttamassa 3 ja 60 prosentin alijäämä- ja velkasääntöjen numeerisia arvoja, vaan ohjauskehikkoa, jolla näihin arvoihin pyritään. Lähtökohtana on siirtyminen pidemmän aikavälin kansallisiin velkatavoitteisiin. Jäsenmaat ja komissio neuvottelisivat keskenään 4-7 vuoden mittaisesta velkaantumistavoitteesta, jonka jälkeen ne hyväksyttäisiin Eurooppa-neuvostossa. Pidemmän yli neljän vuoden sopeutusajan ehtona olisi sitoutuminen suurempaan määrään rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. Suunnitelmien hyväksymisen jälkeen niitä seurattaisiin tarkasti ja poikkeamista olisi mahdollistaa asettaa taloudellisia sanktioita nykyistä helpommin, minkä lisäksi riittämättömät toimet poikkeamien korjaamiseksi voisivat johtaa jopa koheesio- ja elpymisrahojen jäädyttämiseen. **Komission esitys on siten kompromissi, joka pyrkii huomioimaan eteläisten valtioiden vaatimukset suuremmasta talouspoliittisesta liikkumavarasta ja pohjoisten maiden vaatimukset sääntökehikon vahvistamisesta.**

Valtioneuvoston selvityksestä käy ilmi, että talouskoordinaation uudistamisen useat yksityiskohdat ovat edelleen auki. Näitä ovat esimerkiksi kaavaillun nettomenouran ja velkakestävyyden tarkempi määritelmä sekä laskutapa, näiden välinen yhteys ja painoarvo keskipitkän aikavälin kansallisten velkaantumissuunnitelmien luomisessa, kuten myös yksityiskohdat liiallisen alijäämän menettelyn, sanktioiden asettamisen sekä poikkeuslausekkeiden käytön suhteen. Ei ole myöskään selvää, voisiko suunnitelmia arvioida uudelleen tai päivittää esimerkiksi vaalien välillä ja hallitusten vaihtuessa. **Näiden avointen kysymysten poliittinen ratkaisu tuleekin lopulta määrittämään, minkälaiseen talouspolitiikan koordinaatioon EU-maita pyritään ohjaamaan jatkossa ja korostuvatko uudistuksessa enemmän eteläisten vai pohjoisten maiden tavoitteet.**

Suomen kannat talousohjauksen uudistamiseen

Suomi suhtautuu komission uudistusesitykseen lähtökohtaisesti myönteisesti, joskin korostaen pohjoisten maiden perinteisiä näkökulmia sääntöuudistukseen. Suomi kannattaa mallia, jossa velkaantumisen suhteen matalan riskitason maat saisivat enemmän kansallista liikkumavaraa sopeutusurien suunnitteluun ja mittarien valitsemiseen, kun taas korkean riskin maihin sovellettaisiin enemmän yhdenmukaisia mittareita sekä entistä automaattisempia sanktioita.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

Lisäksi Suomen lähtökohtana näyttäisi olevan, että talouskoordinaation uudistamisen ensisijaisena lähtökohtana on julkisen talouden pitkän aikavälin velkakestävyys, mikä tulee esiin erityisesti suhtautumisessa investointipolitiikkaan. Selvityksen mukaan julkisten investointien tulisi pitkällä aikavälillä maksaa itsensä takaisin, hillitä julkisia menoja, parantaa potentiaalista kasvua, eivätkä ne saisi syrjäyttää yksityisiä investointeja.

Selvityksessä ei käsitellä kuitenkaan tarkemmin, minkälaista suhdannepolitiikkaa uudistuksella tulisi tavoitella, miten nykyinen monikriisi vaikuttaa julkisiin menopaineisiin ja millaiseksi finanssi- ja rahapolitiikan välinen koordinaatio tulisi jatkossa muodostua. **Käsittelen lausunnossani tarkemmin, miksi Suomen tulisi tavoitella uudistusta, joka pyrkii pitkän aikavälin velkakestävyyden lisäksi takaamaan 1) aktiivisemman suhdannepolitiikan, 2) riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran vastatakseen Euroopan nykyiseen monikriisiin ja 3) nykyistä tehokkaamman finanssi- ja rahapolitiikan välisen koordinaation.**

1. Riittävä talouspoliittinen liikkumavara talouskriiseihin vastaamiseksi

Talouskoordinaation uudistus on perusteltu, sillä sääntökehikon menestys julkisen talouden ohjauksessa on osoittautunut heikoksi. Euron käyttöönoton jälkeen on havaittu, että vakaussopimuksen korjaava osio (corrective arm) on estänyt riittävän elvyttävän finanssipolitiikan taantumien aikana, eikä toisaalta ehkäisevä osio (preventive arm) ole onnistunut varmistamaan sääntöjen noudattamista.[1] Tavanomaisen keynesiläisen kritiikin mukaan sääntökehikko on johtanut liian kireään finanssipolitiikkaan talouskriisien aikana ja vastaavasti ortodoksisen kritiikin mukaan budjettisäännöt eivät ole onnistuneet hillitsemään liiallista velkaantumista. Riippuen näkökannasta muutosesityksissä on korostunut finanssipoliittisen liikkumavaran lisääminen tai sääntökehikon vahvistaminen, minkä komissio on omassa esityksessään huomioinut.[2]

EU selvisi koronapandemiasta taloudellisesti yllättävän hyvin keskeisesti sen vuoksi, että se toimi toisella tavoin kuin eurokriisissä. Sen sijaan että EU:n finanssipoliittisia sääntöjä oltaisiin kiristetty, vakaussopimuksen poikkeuslauseke aktivoitiin, minkä seurauksena jäsenmaat kykenivät vastaamaan koronapandemian ja rajoitustoimien taloudellisiin seurauksiin aktiivisemmin – esimerkiksi euroalueen alijäämät olivat vuonna 2020 reilut 7 prosenttia ja vielä vuonna 2021 yli 5

[1] Niels Gilbert & Jasper De Jong (2019) The mixed success of the Stability and Growth Pact, VoxEU.org: https://cepr.org/voxeu/columns/mixed-success-stability-and-growth-pact
[2] Keskustelua sääntökehikon uudistamisesta, VoxEU debate on euro area reform: https://cepr.org/debates/euro-area-reform

prosenttia. Jäsenmaiden päätös EU:n yhteisvelan ottamisesta oli poliittisesti merkittävä, mutta taloudellisesti huomattavasti suuremmassa asemassa Euroopan selviämisessä koronapandemian akuutista vaiheesta olivat EU-maiden kansalliset toimet.[3] Euroopan talous oli lähtenyt elpymään, kunnes Ukrainan sota katkaisi tämän kehityksen.

Koska suurten alijäämien seurauksena myös julkiset velkatasot ovat nousseet – euroalueella koronapandemian alettua 83 prosentista 97 prosenttiin suhteessa bkt:hen – vanhoihin sääntöihin palaaminen tarkoittaisi liiallisen alijäämän käynnistämistä suurimmassa osassa EU-maita, mikä kiristäisi tarpeettomasti finanssipolitiikkaa tilanteessa, jossa Eurooppa ei ole vielä ehtinyt elpyä koronapandemiasta, Ukrainan sota on alkanut ja Euroopan odotetaan ajautuvan kuluvan vuoden aikana taantumaan. Komission esityksessä on hyvää, että eurokriisin aikaisista kiristyksistä, kuten rakenteellisesta alijäämästä ja 1/20-velanalentamiskriteeristä ollaan luopumassa, mutta kansallisten menosääntöjen luomisessa olisi huomioitava komission esitystä tarkemmin riittävä suhdannetasaus. **Suomen tulisikin tavoitella uudistusta, joka ei johda vakaussopimuksen palaessa liian kireään finanssipolitiikkaan ja joka mahdollistaa riittävän aktiivisen finanssipolitiikan myös tulevissa taantumissa.**

2. Riittävä talouspoliittinen liikkumavara monikriisiin vastaamiseksi

Ukrainan sodan alettua Euroopan keskeinen haaste on, miten se irtikytkeytyy fossiilisista energiamuodoista ja Venäjän energiasta samalla kuitenkin taaten kohtuulliset energian hinnat kotitalouksille ja yrityksille. Velkataakkojen nousun lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan, taloudelliset pakotteet sekä näihin liittyvät taloudelliset seuraukset lisäävät entisestään paineita kasvattaa julkisia menoja, erityisesti puolustuksen kehittämiseksi, vihreän siirtymän jouduttamiseksi ja Euroopan energiaomavaraisuuden takaamiseksi. Esimerkiksi Bruegel arvioi jo ennen Ukrainan sodan alkamista, että julkisia ja yksityisiä investointeja tarvitaan joka vuosi 2 % suhteessa BKT:hen vuoteen 2050 asti, jotta EU:n omat päästötavoitteet voidaan saavuttaa. Sodan jälkeen on arvioitu, että EU-maat tarvitsevat pelkästään vihreään siirtymään, digitalisaatioon ja puolustukseen 3 prosentin suuruisia vuotuisia lisäinvestointeja ainakin seuraavan vuosikymmenen ajan.[4] Lisäksi energiakriisin myötä EU-maat ovat kansallisella tasolla päättäneet jo noin 600 miljardin euron suuruisista energiatuista kotitalouksille ja yrityksille, mikä kehitys oletettavasti

[3] Euroalueen julkisen velan kehitys: https://tradingeconomics.com/euro-area/government-budget
[4] Erik Fossing Nielsen (2022) UniCredit Macro Research Sunday Wrap: https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/economics_docs_2022_182687.ashx?EXT=pdf&KEY=C814QI31EjqIm_1zlJDBJG_IvE8eWs1LEQazQ6ndT3A=&T=1

jatkuu vielä jonkin aikaa.[5] Myös Ukrainan sodan jatkumisen myötä EU-maat joutuvat tukemaan Ukrainaa aseellisesti ja taloudellisesti, minkä lisäksi Ukrainan pakolaiset ja sodan jälkeinen jälleenrakentaminen tulevat aiheuttamaan suuria taloudellisia vastuita.

Huomioiden kasvaneet velkataakat ja toisaalta lisääntyneet julkiset menopaineet, komission lähtökohta julkisen talouden sopeutustahdin keventämisestä on tärkeä. Tämän tavoitteen saavuttamisessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuvat jo mainittujen eurokriisin aikaisten kiristysten poistamisten lisäksi investointien tarkempi määritelmä sekä niiden asema velkasuunnitelmien luomisessa. Investoinneissa olisi huomoitava paitsi niiden merkitys pitkän aikavälin velkakestävyydelle, myös laajempi strateginen merkitys vihreälle siirtymälle ja energiaomavaraisuudelle. **Jos investointien määrittämisessä korostuu Suomen nykyisen kannan mukaisesti, että investointien tulee tähdätä pelkästään pidemmän aikavälin velkakestävyyteen ja budjettitasapainoon, on riskinä, että sääntökehikko jää liian kireäksi estäen EU-maiden kansallisesti merkittävät ratkaisut nykyiseen monikriisiin vastaamiseksi.**

3. Riittävä finanssi- ja rahapolitiikan välinen koordinaatio

Euroopan keskuspankilla on ensisijainen hintavakausmandaatti ja historiallisen korkean inflaation seurauksena myös EKP on aloittanut rahapolitiikan kiristyksen. Keskuspankkien tehtävä inflaation hillitsemiseksi on kuitenkin erittäin haasteellinen. Valtaosa nykyisestä inflaatiosta ei johdu liiallisesta kysynnästä tai talouden ylikuumenemisesta vaan tarjontashokeista. Ensiksi, suuri osa inflaatiosta johtuu koronapandemian aiheuttamista kulutuskäytöksen muutoksista ja koronarajoitusten purkamisesta seuranneista talouksien avautumisista, joihin globaalien tarjontaketjujen sopeutuminen voi viedä vielä useita vuosia. Toiseksi, Ukrainan sota ja Venäjälle asetetut sanktiot ovat moninkertaistaneet energian ja ruoan hinnan, mikä on pahentanut inflaatio-ongelmaa entisestään. Huonosti kohdistetut tukipaketit energiakriisiin vastaamiseksi, erityisesti pysyvät veroalennukset, voivat pahentaa inflaatio-ongelmaa entisestään. Kolmanneksi, vihreä siirtymä pois fossiilisista energiamuodoista tulee ylläpitämään inflaatiopainetta.

Näiden lisäksi maailmantaloudessa on laajempia kehityskulkuja, jotka uhkaavat tehdä inflaatio-ongelmasta pysyvämmän. Charles Goodhart ja Manoj Pradhan julkaisivat vuoden 2020 lopulla kirjan, jossa he ennakoivat erityisesti Kiinan työikäisen väestön ikääntymisen sekä Yhdysvaltain ja Kiinan välisestä kauppasodasta johtuvan deglobalisaation nostavan merkittävästi

[5] Bruegel, National fiscal policy responses to the energy crisis: https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices

inflaatiopaineita maailmantaloudessa.[6] Näiden kehityskulkujen seurauksena työvoimaa on entistä vähemmän saatavilla, mikä lisää työväen neuvotteluasemaa ja inflaatiopaineita tulevaisuudessa. Koronapandemian ja Ukrainan sodan myötä deglobalisaatio todennäköisesti ainoastaan kiihtyy, kun läntiset ja itäiset blokit alkavat kilpailla entistä strategisemmin ja vetää globaaleja tarjontaketjuja takaisin omavaraisuuden ja resilienssin nimissä.

Sen lisäksi, että uudessa ympäristössä paineet julkisten menojen kasvattamiselle ovat kovat, inflaatio voi jäädä pysyvästi korkeammalle tasolla ylläpitäen keskuspankkien koronnostopainetta. Vanhat ideat taloudellisesta ohjauksesta, jossa finanssipolitiikkaa ohjaavat tiukat velkasäännöt ja rahapolitiikkaa keskittyminen pelkästään hintavakauteen, sopivat kuitenkin huonosti monikriisiin vastaamiseen. Hallitusten ja keskuspankkien tulisi varmistaa riittävä talouspolitiikan koordinaatio, jotta hallitukset eivät pyri ratkomaan energia- ja elinkustannuskriisejä toisaalla ja keskuspankit inflaatio-ongelmaa toisaalla. **Paluu vanhaan talouspolitiikan työnjakoon voi johtaa vakaviin politiikkavirheisiin ja olla siten jopa tuhoisaa.**

Siten EU:n talouspolitiikan koordinaation uudistamisen tulisi koskea myös finanssi- ja rahapolitiikan välistä suhdetta. Tämä edellyttää jaettua tilannekuvaa nykyajan keskeisistä taloudellisista ongelmista ja päämääristä hallitusten ja keskuspankkien välillä, jotta edellä kuvattuihin ongelmiin voitaisiin vastata mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi voidaan aiheellisesti kysyä, onko keskuspankkien ylipäätään mahdollista saavuttaa 2 prosentin inflaatiotavoitetta nykyisissä oloissa – ainakaan ilman talouden pitkäaikaista talouden stagnaatiota. Esimerkiksi The Economist esitti taannoin, että lähivuosina voisi olla järkevää siirtyä väliaikaisesti korkeampaan 2–4 prosentin inflaatiotavoitteeseen.[7] Tämä mahdollistaisi suuremman rahapoliittisen liikkumavaran sekä syvemmän koordinaation hallitusten riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran varmistamiseksi. **Uudistettaessa EU:n talouskoordinaatiota ei voidakaan keskittyä pelkästään EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin vaan tarkastelun kohteeksi tulee ottaa myös EKP:n mandaatti.**

[6] Goodhart & Pradhan (2020) The great demographic reversal and what it means for the economy: https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2020/09/18/the-great-demographic-reversal-and-what-it-means-for-the-economy/
[7] The Economist - A new macroeconomic era is emerging. What will it look like? https://www.economist.com/leaders/2022/10/06/a-new-macroeconomic-era-is-emerging-what-will-it-look-like

Lopuksi

Suomi kannattaa EU:n talouspolitiikan koordinaation uudistamista, mutta sen kannoissa korostuvat perinteiset pohjoisten maiden näkökulmat velkakestävyydestä ja sääntöjen vahvistamisesta. Kenties tämän vuoksi valtioneuvoston selvityksessä ei käsitellä sääntöuudistuksen laajempia talouspoliittisia tavoitteita, kuten aktiivista suhdannepolitiikkaa, Eurooppaa kohtaavaa monikriisiä tai finanssi- ja rahapolitiikan välistä koordinaatiota. Jotta Suomi voisi ottaa kantaa myös uudistuksen laajempiin taloudellisiin ja poliittisiin päämääriin, Suomen olisi syytä arvioida uudelleen perinteisiä pohjoisia kantojaan EU:n talouspolitiikan koordinaatioon ja sääntöpohjaiseen talouden hallintaan. Koska sääntöuudistus määrittää EU-maiden kansallista talouspolitiikkaa koronapandemian jälkeen ja Ukrainan sodan alettua, sääntöuudistuksessa olisi huomioitava tarkemmin koronapandemian aikaiset opit aktiivisesta finanssipolitiikasta. Suomen tulisi pyrkiä välttämään uudistus, jossa palattaisiin eurokriisin aikaiseen ajatteluun ja joka sitoisi EU-maat liian kireään talouspolitiikkaan estäen aktiivisen finanssipolitiikan tuleviin taantumiin ja nykyiseen monikriisiin vastaamiseksi. Mitä vähemmän jäsenmailla on mahdollisuuksia vastata kansallisesti taantumiin ja nykyiseen monikriisiin, sitä todennäköisemmäksi tulevat eurooppalaiset yhteisvelkaan perustuvat ratkaisut. Suomi on korostanut EU-politiikan pitkässä linjassaan tiukkaa kansallista finanssipolitiikkaa ja yhteisvastuun vastustamista, joka ei kuitenkaan nykyisessä tilanteessa näyttäisi enää olevan realismia, mitä komission esitys budjettisääntöjen uudistamiseksi osaltaan osoittaa.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter