# Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle Valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

Valtioneuvosto antoi 28. tammikuuta 2021 eduskunnalle EU-politiikkaa koskevan selonteon ”Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia” (VNS 7/2020 vp, seuraavassa ”selonteko”). Selonteossa korostetaan EU-maiden yhteisiä demokraattisia arvoja unionin toiminnan perustana ja asetetaan tavoitteeksi ”maailman kilpailukykyisin ja sosiaalisesti ehein ilmastoneutraali unioni”.

## 1. Selonteossa ehdotettu EU:n roolin vahvistaminen on suurelta osin perusteltua

Euroopan Unionista tehtyyn sopimukseen sisältyvän toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin jäsenvaltioiden sisällä. Selonteossa suositellut politiikkatoimet ovat suurelta osin toissijaisuusperiaatteen mukaisia ja perusteltuja toimia, mutta niiden yksityiskohtaisempi arviointi on huomattavalta osin mahdotonta niiden kuvauksen yleisluontoisen tason vuoksi.

Esimerkiksi ilmastoneutraalisuuteen tähtääviä politiikkatoimia on syytä toteuttaa kansallisen tason lisäksi myös unionitasolla ilmeisistä syistä, ilmastovaikutuksiin liittyvien vapaamatkustajaongelmien vuoksi. Myös selonteossa painotetun Euroopan unionin *sosiaalisen ulottuvuuden* kehittäminen on erittäin perusteltua mm. siksi, että näin voidaan ehkäistä työelämän sääntelyn heikentämisen kautta tapahtuvaa, ei-toivottavaa EU-maiden välistä kilpailua yritysten investoinneista. Myös yhtenäinen kauppapolitiikka, pääomamarkkinaunionin kehittäminen, yhteisen yhteisöveropohjaan edistäminen, hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi ja Euroopan unionin digitaalivero ovat periaatteessa kannatettavia, toissijaisuusperiaatteen mukaisia hankkeita.

Selonteossa esitetään, että ”EU:n vahva tutkimus- ja innovaatiorahoitusohjelma on välttämätön, jotta voidaan vahvistaa unionin kilpailukykyä ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamista.” Julkisen sektorin innovaatiorahoitus on ongelmallista silloin, kun se toteutetaan yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnalle osoitettuna suorana tukena, koska tällöin julkisen sektorin toimijoiden on vaikea estää yrityksiä suuntaamasta rahoitusta kannattamattomiin hankkeisiin tai hankkeisiin, jotka olisivat toteutuneet myös ilman julkista rahoitusta. Vihreän siirtymän tai digitalisaation nopeuttaminen voivat tosin olla järkeviä perusteita yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnan suoralle tuelle. Muutoin esimerkiksi perustutkimuksen rahoituksen lisääminen ja selonteossa mainitut koulutusinvestoinnit ovat usein yritysten tukemista järkevämpiä tapoja, joilla julkisen sektorin toimijat voivat pitkällä tähtäimellä edistää yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamista ja kilpailukykyä.

## 2. Pankkiunioni ja yhteinen talletussuoja

Selonteossa tarkastellaan myös Euroopan Unionin pankkiunionin loppuunsaattamista. Pankkiunionin osista on toiminnassa kaksi, yhteinen pankkivalvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi, ja sen kolmanneksi osaksi on suunniteltu yhteistä talletussuojaa. Selonteossa esitetään, että yhteinen talletussuoja voi tuottaa ”lisäarvoa rahoitusvakauden näkökulmasta”, ja sen ongelmien nähdään liittyvän lähinnä riskien jakamiseen.

Nordean liittyminen Suomen talletussuojan piiriin vuonna 2018 on tehnyt yhteisestä talletussuojasta Suomen kannalta aiempaa houkuttelevammalta vaikuttavan ratkaisun. Koko EU:n laajuisen ja EU:n koko pankkisektorin vakautta uhkaavan kriisin sattuessa yhteinen talletussuoja voisi kuitenkin olla ongelmallinen myös muista kuin selonteossa mainituista riskien jakamiseen liittyvistä syistä.

Talletussuojan päämääränä on suojata toisaalta pankkien asiakkaita ja toisaalta pankkeja, joihin saattaa talletussuojan puuttuessa kohdistua (toisinaan myös täysin satunnaisista, irrationaalisista syistä käynnistyvän) paniikin aiheuttamia talletuspakoja. Tavanomaisen näkemyksen mukaan talletussuoja pysäyttää talletuspaot tekemällä niistä tarkoituksettomia: jos kukin pankin asiakas luottaa siihen, että hänen talletuksensa korvataan hänelle myös silloin kun pankki ”kaatuu”, muiden asiakkaiden pankkitilien tyhjeneminen ja siitä aiheutuva pankin ”kaatumisen” riski ei ole perustelu oman pankkitilin tyhjentämiselle.

Tällainen talletuspakojen ehkäisy onnistuu vain, jos tallettajat *luottavat* talletussuojan toimivuuteen. Vakavassa, Euroopan unionia kokonaisuutena koskettavassa pankkikriisissä kansalaisten yhteistä talletussuojaa kohtaan tuntema luottamus saattaa olla heikompaa kuin luottamus kansalliseen talletussuojaan. On myös mahdollista, että talletussuojan yhteisyys vaikuttaisi pankkisektorin vakauteen eri tavoin Euroopan unionin eri maissa: vakaus saattaisi lisääntyä niissä maissa, joissa unionitason instituutioihin luotetaan kansallisia instituutioita enemmän, mutta tilanne saattaisi olla päinvastainen niissä maissa, joissa kansallisiin instituutioihin luotetaan enemmän kuin unionitason instituutioihin.

## 3. Eurooppalaisen ohjausjakson roolia ei ole syytä paisuttaa

Selonteossa painotetaan talouspolitiikan EU-ohjausjakson eli *eurooppalaisen ohjausjakson* merkitystä. Sen mukaan ”eurooppalainen ohjausjakso on ensisijainen väline maiden välisten erojen tasaamiseksi, työllisyyden sekä sosiaalisen koheesion edistämiseksi ja euroalueen vakauden ylläpitämiseksi”.

Euroopan komissio puuttuu ohjausjakson puitteissa esitettävissä maakohtaisissa raporteissa ja suosituksissa usein politiikan ja talouden rajamaastoon kuuluviin kiistakysymyksiin, joita koskevat kannanotot heijastavat esittäjiensä taloudellisia tosiseikkoja koskevien näkemysten ohella väistämättä myös esittäjiensä näkemyksiä hyvän yhteiskunnan luonteesta. Myös ne kriteerit, joita komissio käyttää esimerkiksi arvioidessaan liiallisen alijäämän menettelyn puitteissa alijäämää supistavien politiikkatoimien riittävyyttä, ilmentävät taloudellisten tosiseikkojen ohella komission poliittisia näkemyksiä. Lisäksi on perusteltua syytä epäillä, onko Euroopan komissiolla aina riittävää kompetenssia arvioida ohjausjakson puitteissa suosittelemiensa ja edellyttämiensä politiikkatoimien hyödyllisyyttä.

Euroopan unionin kertaluontoista elpymisvälinettä tarkasteltaessa selonteossa esitetään Suomelle olevan keskeistä, että ”elpymisvälineestä jäsenvaltioille kohdennettavaa rahoitusta käytetään sovitulla tavalla kasvua ja kilpailukykyä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin sekä ilmastotoimiin.” Myös arviot tässä tarkoitettujen rakenteellisten uudistusten kyvystä edistää kasvua ja kilpailukykyä tulevat käytännössä perustumaan komission politiikkapreferensseihin, ja niihin liittyy samoja ongelmia kuin komission ohjausjakson puitteissa esittämiin ehtoihin ja suosituksiin.

Selonteon mukaan Suomi pyrkii ohjausjakson kehittämiseen niin, että ohjausjakso ”huomioi paremmin taloudellisten, sosiaalisten, työllisyys- ja ympäristötoimenpiteiden ja -politiikkojen vaikutukset toisiinsa sekä edistää ekologista jälleenrakentamista”. Ohjausjakson roolin paisuttamisen sijasta esimerkiksi selonteossa mainittu päästökauppa ja työmarkkinoiden kansallisille säännöille asetetut täsmälliset minimivaatimukset ovat demokraattisempia ja toimivampia tapoja sopeuttaa taloudellisia tavoitteita ympäristöpoliittisiin ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin.

**4. EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistaminen on tarpeellista mutta vaikeaa**

Euroopan unionin talouden ohjausjärjestelmän säädöksiin on kohdistettu jo ennen koronakriisiä runsaasti aiheellista kritiikkiä mm. niiden monimutkaisuuden vuoksi ja myös siksi, ettei ohjausjärjestelmän sääntöjen noudattamatta jättämisestä seuraa sanktioita. Ohjausjärjestelmän osana *rakenteellisen alijäämän* arvioinnissa käytettyä menetelmää on kritisoitu myös mm. siitä, että sen tuottamat arviot julkisen talouden ”sallitun” alijäämän määrästä saattavat muuttua tuntuvastikin jälkikäteen ja myös siksi, että esimerkiksi OECD:n, Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan komission esittämät euromaiden rakenteellista alijäämää koskevat arviot poikkeavat usein oleellisesti toisistaan.

Myös selonteossa esitetään aiheellisesti, että mahdollisuuksia monimutkaiseksi muodostuneen finanssipolitiikan sääntökehikon yksinkertaistamiseen on tärkeä selvittää. Kehikon yksinkertaistaminen on samalla sekä erittäin tarpeellinen että hyvin vaikea tehtävä.

Jo ennen koronakriisiä vuonna 2019 euroalueen julkisen sektorin EDP-velka oli noin 84 prosentin euroalueen bruttokansantuotteesta, ja koko EU:lle vastaava luku oli noin 79 prosenttia. Koronakriisin päätyttyä yhä useamman EU-maan velkasuhde tulee olemaan huomattavasti 60 prosentin yläpuolella, ja vaatimus vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiselle 60 prosentin tasolle palaamisesta tulee näyttämään entistäkin epärealistisemmalta. On syytä olettaa, että ohjausjärjestelmään kohdistuva kritiikki tulee saamaan lisää painoarvoa kriisin jälkeisessä tilanteessa, mutta toisaalta on vaikea nähdä, miten Euroopan unioni tai euroalueen maat voisivat päästä yksimielisyyteen ohjausjärjestelmän uudistamisesta.

Kannatettavia mutta tällä hetkellä poliittisesti mahdottomilta vaikuttavia uudistuksia olisivat Euroopan keskuspankin tehtävien uudelleen määrittely niin, että sen hallussa olevia euromaiden valtionvelkakirjoja voitaisiin mitätöidä pääoma-avaimesta määräytyvinä kiintiöinä edellyttäen, että inflaatio säilyy riittävän alhaisena, sekä euroalueen *velkajärjestelymekanismin* luominen. Myös selonteossa esitetään erittäin aiheellisesti, että ”velkajärjestelyjen hallitun toteuttamisen edellytyksiä tulisi parantaa euroalueella”.

Pelkällä olemassaololollaan euroalueen velkajärjestelymekanismi mahdollistaisi valtionvelkakirjoista sijoittajille aiheuttamien riskien entistä realistisemman arvioinnin ja vähentäisi sijoittajien halukkuutta luotottaa pahoin velkaantuneita euromaita. Tällöin uhkakuva luotonsaannin tyrehtymisestä rajoittaisi euroalueen maiden ylivelkaantumista ilman, että Euroopan komission tarvitsisi puuttua toissijaisuusperiaatteen vastaisin suosituksen ja ehdoin Euroopan Unionin jäsenmaiden poliittisiin valintoihin.

Helsingissä 20. päivänä huhtikuuta 2021

Ilkka Kiema
tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos