Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

27.4.2021

Antti Ronkainen
Väitöskirjatutkija
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Lausunto: Valtioneuvoston EU-poliittisen selonteon osuudet 3.8 – 3.10 Toimivampi talous- ja rahaliitto, kertaluonteinen elpymisväline ja sen tehokas toimeenpano, reilu verotus ja omat varat.

Kiitän suurta valiokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto valtioneuvoston EU-poliittisen selonteon euroaluetta ja unionin talouspolitiikkaa käsittelevistä osioista. Selonteossa piirtyy selkeä kuva Suomen EU-politiikan pitkästä linjasta, jossa jokainen maa on ensisijaisesti vastuussa itsestään, talouspolitiikkaa ohjaa finanssipoliittiset säännöt, eikä Suomi kannata pysyväisempiä järjestelyitä EU:n fiskaalisen kapasiteetin luomiseksi. Lausuntoni pääasiallinen sisältö on seuraava:

- Elpymisväline ilmentää EU:n talouspolitiikassa tapahtunutta suunnanmuutosta ja unionin muuttunutta voimatasapainoa brexitin jälkeen, jotka olisi syytä suhteuttaa tarkemmin Suomen EU-politiikan pitkään linjaan
- Finanssipoliittisen sääntökehikon uudistuksessa olisi pyrittävä varmistamaan vastasyklisen talouspolitiikan toteutuminen tulevissa kriiseissä sekä euromaiden finanssipolitiikan ja Euroopan keskuspankin rahapolitiikan toisiaan tukeva kokonaisuus
- Euroopan keskuspankin euromaiden velkakirjojen tukiostot ovat käytännössä velkahelpotus ja käytäntö tulisikin institutionalisoida velkajärjestelyiden mahdollistamiseksi
- Suomen tulisi edistää kansainvälistä yritysten minimiveroa veronkerron, aggressiivisen verosuunnittelun sekä harmaan talouden vastaisissa toimissa

1. Elpymisväline ilmentää talouspolitiikassa tapahtunutta suunnanmuutosta ja unionin muuttunutta voimatasapainoa brexitin jälkeen, jotka olisi syytä suhteuttaa tarkemmin Suomen EU-politiikan pitkään linjaan

Suomi korostaa, että elpymisväline (Next Generation EU) on ”kertaluontoinen ja poikkeuksellinen kriisitoimi, jonka kesto ja käyttötarkoitus ovat selkeästi rajatut”. Elpymisväline perustuu oikeudellisesti perussopimuksen artiklaan 122, joka mahdollistaa taloudellisen tuen antamisen esimerkiksi luonnonkatastrofin kaltaisissa poikkeusoloissa. Juridisesti elpymisväline on siis kertaluontoinen, mutta samalla elpymisväline sisältää lukuisia ennakkopäätöksiä, joita ei ole aiemmin tehty. Ensiksi unioni ottaa 750 miljardia euroa yhteisvelkaa elvyttääkseen. Toiseksi elvytystä harjoitetaan elpymisvälineesta annettavien lainojen (360 miljardia) lisäksi tulonsiirroilla (310 miljardia), eikä taloudellista tukea ole ehdollistettu tiukkaan talouskuriin, kuten oli vielä eurokriisin aikana. Kolmanneksi yhteisvelalla rahoitetaan myös EU-budjettia (noin 80 miljardilla), mikä kyseenalaistaa periaatteen, ettei unioni saa rahoittaa omaa toimintaansa velalla (perussopimuksen artikla 310).

Vaikka summat eivät ole taloudellisesti suuria (varsinkaan verrattuna Yhdysvaltain useiden tuhansien miljardien elvytykseen), kyseessä on poliittisesti merkittävät ennakkopäätökset, joiden myötä EU:n talouspolitiikka voi muuttua koronakriisin myötä pysyvämminkin. Kun EU-maat hyväksyvät elpymisvälineen, sen sisältämiä päätöksiä on mahdollista toistaa ja mahdollisesti matalammalla kynnyksellä tulevissa kriiseissä. Kun EU-tuomioistuin aikanaan arvioi elpymisvälineen laillisuutta, se tulee myös samalla tekemään integraation kannalta tärkeitä ennakkoratkaisuja yhteisvelasta, elvytyksestä ja EU-budjetin rahoittamisesta. Tulevissa kriiseissä voidaan esimerkiksi päättää luoda elpymisvälineen kaltaisia uusia järjestelyitä tai tulevilla EU-budjetin rahoituskausilla voidaan päättää jatkaa budjetin rahoittamista velalla, jotta esimerkiksi EU-maiden jäsenmaksuja ei tarvitsisi nostaa. Elpymisvälineen kasvattamista tai pysyvämmäksi tekemistä ovat ehtineet ehdottaa jo tähän mennessä esimerkiksi Italian pääministeri Mario Draghi, Ranskan presidentti Emmanuel Macron, Saksan valtiovarainministeri Olaf Scholz ja Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsen Fabio Panetta.

Suomi korostaa selonteossa elpymisvälineen kertaluonteisuutta, mikä tarkoittaa varauksellista suhtautumista yhteisvastuulliseen velkaan ja EU-tasoiseen elvytykseen. Selonteossa mainitaan työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) yhteydessä, että ”[m]ikäli keskustelu uusista pysyvistä järjestelyistä nousee EU-tasolla, tulee siihen varautua huolella selvittämällä järjestelyjen tarvetta, hyötyjä ja riskejä”. Selonteossa ei kuitenkaan pohdita tarkemmin, tulisiko EU-budjettia kehittää selvemmin mahdollistamaan myös fiskaalinen elvytys tulevissa kriiseissä. Tällä hetkellä EU:n budjetti on noin 1 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta ja sen suurimmat menoerät ovat maatalous- ja aluetuet. Korostaessaan elpymisvälineen kertaluonteisuutta ja suhtautuessaan varauksellisesti uusin talouspoliittisiin järjestelyihin, selonteossa haaskataan mahdollisuus käsitellä tarkemmin unionin talouspoliittisten instrumenttien muutostarvetta.

Selonteossa ei myöskään käsitellä Suomen EU-poliittisen linjan menestymisen edellytyksiä unionin uudessa poliittisessa toimintaympäristössä. Ensiksi, elpymisrahasto osoittaa, että Suomi ei voi enää luottaa siihen, että Saksa toimisi yhteisvelan tai elvytyksen vastustajana, kuten tapahtui vielä eurokriisissä. Lisäksi on todennäköistä, että Saksa voi suhtautua entistä myönteisemmin yhteisvelkaan ja elpymisvälineeseen syyskuun vaalien jälkeen. Toiseksi, yhteisvelka ja tulonsiirrot olisivat tuskin olleet mahdollisia ilman brexitiä, sillä Iso-Britannia vastusti koko unionissa olonsa ajan tulonsiirtounionin luomista ja poliittisen integraation syventämistä. EU:n keskeisen poliittisen integraation vastustajan poistumisella unionista on ratkaiseva merkitys EU-maiden väliseen voimatasapainoon. Elpymisrahasto osoitti, että pienet nuukat maat eivät voi ilman Iso-Britanniaa estää sellaista hanketta, jonka taakse Saksa ja Ranska ovat yhdessä asettuneet. Unionin talouspolitiikkaan ja integraatioon vaikuttaakin keskeisesti se, liittoutuuko Saksa jatkossa Ranskan vai niin sanottujen pohjoisten nuukien maiden (Alankomaat, Itävalta, Ruotsi, Tanska ja myös Suomi) kanssa.

Suomen EU-poliittista linjaa, sen keskeisiä tavoitteita ja liittolaisuussuhteita tulisikin arvioida tarkemmin suhteessa unionissa tapahtuneeseen poliittisen ajatusmuutokseen sekä toimintaympäristön muutokseen. Huomioiden koronakriisin vaikutuksen unionin talouspolitiikkaan ja brexitin vaikutuksen unionin voimatasapainoon, tulisikin varautua tarkemmin siihen mahdollisuuteen, että elpymisrahaston tai sen joidenkin elementtien uusimista tullaan tulevina vuosina ehdottamaan.

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

2. Finanssipoliittisen sääntökehikon uudistuksessa olisi pyrittävä varmistamaan vastasyklisen talouspolitiikan toteutuminen sekä euromaiden finanssipolitiikan ja Euroopan keskuspankin rahapolitiikan toisiaan tukeva kokonaisuus

Suomen EU-poliittinen linja kunnioittaa perussopimusten henkeä, joiden mukaan jäsenmaat vastaavat ensisijaisesti omista talouksistaan. Tämän toteutuminen edellyttää, että jäsenmailla on ”aitoa talouspoliittista liikkumavaraa”. Huomioiden velkaantumisen euro- ja koronakriisien jälkeen, aidon talouspoliittisen liikkumavaran saavuttaminen ei ole kovinkaan realistista lähivuosina. Euromaiden rahoitus onkin yhä riippuvaisempaa Euroopan keskuspankin tukitoimista, mitä ei käsitellä selonteossa lainkaan. Jotta Suomen EU-poliittista linja olisi realistisempi, sitä muodostettaessa tulisikin huomioida euromaiden ja Euroopan keskuspankin kasvanut keskinäisriippuvuus eurokriisin jälkeen. Euroalueen keskeinen ongelma on puolestaan ollut finanssi- ja rahapolitiikan riittämätön koordinaatio, jossa euromaat ovat olleet finanssipoliittisen elvytyksen suhteen pidättyväisiä ja jonka seurauksena EKP on joutunut elvyttämään sitäkin enemmän.

Avain finanssi- ja rahapolitiikan parempaan koordinaatioon on finanssipoliittisen sääntökehikon uudistaminen. Vaikka elpymisväline on hallinnut julkista keskustelua Suomessa, EU-maiden kansallinen elvytys on ollut taloudellisesti merkittävin vastaus koronakriisiin.[1] Vaikka finanssipoliittinen sääntökehikko on ollut esimerkiksi julkista velkaantumista koskevan säännön suhteen kuollut kirjain koko rahaliiton historian ajan, alijäämiä koskevan säännön on todettu estävän vastasyklisen finanssipolitiikan harjoittamisen.[2] Vastasyklisen finanssipolitiikan puute on ajanut jäsenmaita liian kireään talouspolitiikkaan, mikä on puolestaan pitkittänyt taloudellisia taantumia ja lisännyt siitä seuraavia poliittisia kerrannaisvaikutuksia. Koronakriisissä näytetään kuitenkin toimineen eri ta-

[1] Komission omien ennusteiden mukaan euromaiden alijäämä olisi vuonna 2020 8 prosenttia ja EU-maiden 8,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vastaavasti 750 miljardin euron suuruinen elpymisrahasto jaettuna vuosille 2021-2023 vastaa noin 2 prosenttia BKT:stä vuositasolla.

[2] Ks. esim Jasper De Jong & Niels Giblert (2019) The mixed success of the Stability and Growth Pact, *VoxEU.org*, 15.1.2019: https://voxeu.org/article/mixed-success-stability-and-growth-pact

voin ja juuri sääntökehikon uudistus määrittää, minkälaisena budjettisäännöt palaavat koronakriisin akuutin vaiheen jälkeen.[3]

Komissio aloitti sääntökehikon uudistuksen jo vuonna 2019 ja on todennäköistä, että koronakriisin myötä uudistus muuttuu kunnianhimoisemmaksi. Taloudesta vastaavien komissaarien Paolo Gentilonin ja Valdis Dombrovskiksen antamien haastattelujen perusteella komissio on jättämässä vuoden 2021 jälkipuoliskolla vakaus- ja kasvusopimuksen muutosesityksen, jossa 3 prosentin alijäämäsääntöön jätettäisiin poikkeuksia kasvua tuottaville investoinneille (ns. golden rule) ja velkasääntöä uudistettaisiin siten, että koronakriisin myötä kasvanut velkataso ei tarkoittaisi automaattista talouskuripolitiikkaa. Lisäksi finanssipoliittista ohjausta oltaisiin mahdollisesti yksinkertaistamassa niin, että eurokriisin aikana luodun finanssipoliittisen sopimuksen sisältämät maininnat rakenteellisesta alijäämästä ja tuotantokuilusta eivät ohjaisi jäsenmaiden talouspolitiikkaan jatkossa juurikaan. Merkittävin uudistus olisi talouskomissaari Gentilonin ajatus siitä, että poikkeuslauseketta oltaisiin mahdollisesti muuttamassa niin, että alijäämiä ja velkaantumista koskevat budjettisäännöt olisi tulevissa kriiseissä helpompi poistaa käytöstä väliaikaisesti, kuten on toimittu koronakriisin myötä.[4] Näin ollen koronakriisin aikainen toimintatapa voisi jäädä pysyväksi toimintamalliksi tulevia kriisejä ajatellen.

Koska finanssipoliittisen sääntökehikon uudistaminen on merkittävin tapa lisätä unionin finanssipoliittista kapasiteettia tulevissa kriiseissä, on erittäin positiivista, että Suomi suhtautuu uudistukseen myönteisesti. Keskustelua olisi syytä käydä konkreettisemmin sääntöjen yksinkertaistamisesta ja korjauksista, mihin komission jo nyt tekemät keskustelunavaukset tarjoavat hyvät edellytykset. Suomen tulisi pyrkiä finanssipoliittisen sääntökehikon uusimisessa siihen, että sääntökehikko ei estä vastasyklistä finanssipolitiikkaa, eikä riittävän kokonaiskysynnän varmistamista. Koska Suomi ei kannata EU-tasoisen finanssipoliittisen kapasiteetin luomista lähiaikoina, Suomen tulisi

[3] Katso tarkemmin, Antti Ronkainen (2021) Euroopan unionin talouspolitiikka koronakriisin jälkeen. *Poliittinen Talous*, *9*. https://doi.org/10.51810/pt.v9i0.107273

[4] Finanssipoliittisen sääntökehikon ohjauksesta tarkemmin, ks. Strupczewski, Jan. 2020. EU to propose revision of its fiscal rules in H2 2021. *Reuters*, 4.3.2021. https://www.reuters.com/article/us-eu-rules-fiscal/eu-to-propose-revision-of-its-fiscal-rules-in-h2-2021-idUKKBN2AW2MQ

pyrkiä siihen, että kansallisen tason finanssipolitiikka ja Euroopan keskuspankin rahapolitiikka tukevat toisiaan mahdollisimman paljon. Tämä tarkoittaisi käytännössä euroalueen keskeisen periaatteen uudelleenarvioimista, jonka perusteella finanssipolitiikka ja rahapolitiikka toimivat toisistaan riippumattomasti. Lisäksi se edellyttäisi institutionaalisia järjestelyitä valtiovarainministereiden ja keskuspankkiireiden välisen tiedon- ja näkemysten vaihdon säännölliseksi takaamiseksi.

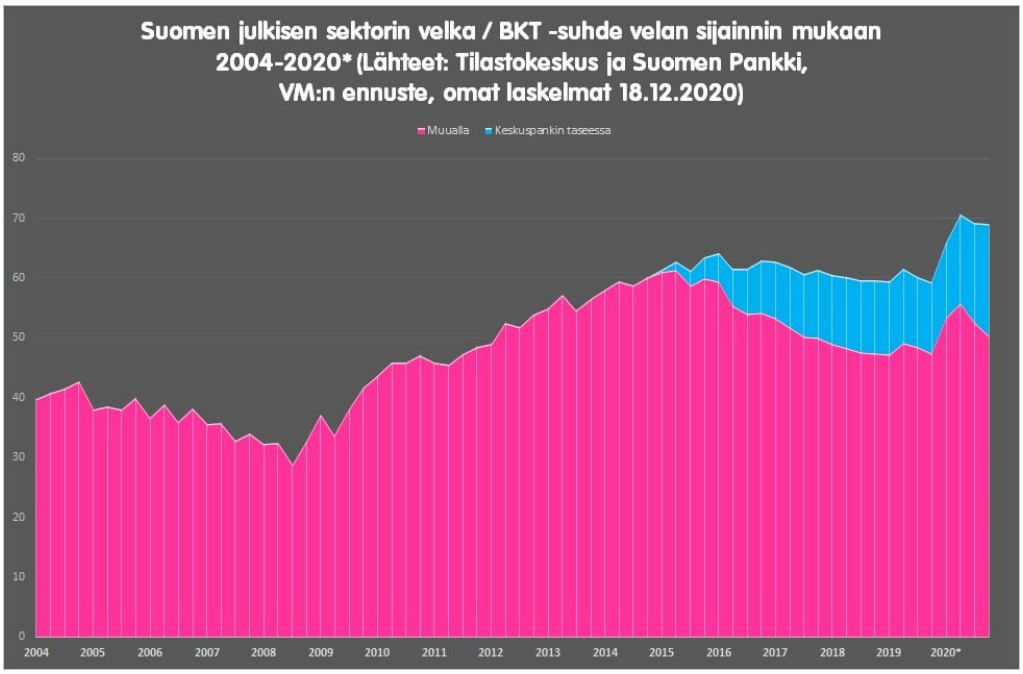
3. Euroopan keskuspankin euromaiden velkakirjojen tukiostot ovat käytännössä velkahelpotuksia, joka tulisi huomioida tarkemmin keskuspankin mandaatissa

Velkajärjestelyt on selonteossa yksi keskeisistä uudistuksista, joita Suomi edistää rahaliitossa. Selonteon mukaan Euroopan keskuspankin ”sijoitukset valtioiden joukkovelka-kirjalainoihin eivät saisi estää hallittujen velkajärjestelyiden toteuttamista”. Velkajärjestelyiden kehittämisen suhteen haluan tuoda esiin tässä sen vähemmälle huomioille jääneen seikan, että EKP:n euromaiden velkakirjojen suuret tukiostot ovat käytännössä euromaille suunnattu velkahelpotus.

Vuoden 2015 jälkeen EKP on ostanut erillisen PSPP-ohjelman (Public Sector Purchase Programme) puitteissa euromaiden velkakirjoja noin 2380 miljardilla eurolla ja koronakriisin jälkeen käyttöönotetun PEPP-ohjelman (Pandemic Emergency Purchase Programme) puitteissa 977 miljardilla eurolla.[5] Nämä reilut 3300 miljardin euron suuruiset ostot ovat käytännössä euromaille myönnetty velkahelpotus kahdesta syystä. Ensiksi, tukiostot painavat euromaiden pitkiä korkoja alas, mikä helpottaa näiden maiden budjettirajoitetta alhaisempina korkoina. Toiseksi, vaikka euromaat maksavat velkoja takaisin myös EKP:lle, kansalliset keskuspankit palauttavat maidensa valtiovarainministeriöille tekemänsä voitot sen jälkeen kun keskuspankit ovat kattaneet omat kulunsa. Toisin sanoen tukiostot pitävät euromaiden rahoitusolot suotuisina ja 3300 miljardista ei makseta korkoa käytännössä lainkaan.

[5] EKP:n julkaisemat tiedot tukiostoista, PSPP: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp ja PEPP: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html

Vaikka euromaiden julkisvelka on kasvanut erityisesti koronakriisin jälkeen, vuoden 2015 jälkeen euromailla on oleellisesti vähemmän velkakirjoja, joista maksetaan korkoa. Suomen Pankilla on hallussaan tukiostojen myötä reilun 40 miljardin euron edestä Suomen valtion velkakirjoja, jotka helpottavat merkittävästi Suomen velkataakkaa.[6] Asia näkyy oheisesta Suomen julkisvelkaa kuvaavasta kuviosta, jossa on huomioitu Suomen Pankin kasvaneet omistukset. Vaikka Suomen julkinen velka on noussut voimakkaasti koronakriisin jälkeen, EKP:n tukitoimien ansiosta Suomi maksaa korkoa samansuuruisesta määrästä velkaa kuin mitä sillä oli Jyrki Kataisen hallituksen alkuvaiheessa:



Lähde: Jussi Ahokas

Vaikka EKP:n tukiostot ovat käytännössä velkahelpotus, perussopimuksen artikla 123 kuitenkin kieltää keskuspankkia antamasta näitä velkoja anteeksi. Artikla 123 tarkoittaa keskuspankin rahoi-

[6] Petri Sajari, Valtion velka Suomen Pankille on kasvanut jo yli 40 miljardiin euroon, Helsingin Sanomat, 30.3.2021: https://www.hs.fi/talous/art-2000007891489.html

tuskieltoa, jota on jo monin tavoin jouduttu tulkitsemaan uusiksi, minkä lisäksi kyseinen artikla hidastaa keskuspankin tukitoimia viemällä keskuspankin vuosien mittaisiin oikeusjuttuihin Saksan perustuslakituomioistuimen ja EU-tuomioistuimen välillä. EU-tuomioistuin on myös linjannut, että EKP ei saa pitää velkakirjoja hallussaan ikuisesti, mikä vastaisi käytännössä samaa asiaa kuin velkojen anteeksiantaminen. Lisäksi EU-tuomioistuin on linjannut, että kansalliset keskuspankit saavat ostaa maksimissaan 50 prosenttia maiden liikkeellelaskemista velkakirjoista, mikä asettaa teknisen ylärajan EKP:n tukitoimille.

Nopein keino euromaiden velkatilanteen parantamiseksi olisikin muutta artiklaa 123 niin, että se ei estäisi EKP:ltä jäsenmaiden velkakirjojen ostoja tai hillitsisi niiden pitämistä taseessa, mahdollisesti ikuisesti. Jos EKP ei kykene jatkamaan velkakirjojen ostoja tai niiden hallussapitoa, on vaarana, että koronakriisin jälkeen tapahtuneen velkaantumisen johdosta euroalue ajautuu uuteen finanssikriisiin. Suomen tulisikin olla EKP:n mandaatin uudistamisen suhteen aloitteellinen, sillä se mahdollistaisi laajemmin EKP:n ketterämmän toiminnan Yhdysvaltain, Iso-Britannian ja Japanin keskuspankkien tavoin. Lissabonin sopimuksen nojalla EKP:n mandaattia voidaan muuttaa pikaisella käsittelyllä ilman että perussopimuksia avataan.

4. Suomen tulisi edistää kansainvälistä yritysten minimiveroa veronkerron, aggressiivisen verosuunnittelun sekä harmaan talouden vastaisissa toimissa

Verotuksen osalta selonteossa mainitaan, että “Suomi tukee ja osaltaan edistää veronkierron, aggressiivisen verosuunnittelun sekä harmaan talouden vastaisia toimia ja verotuksen läpinäkyvyyden parantamista kansainvälisen yhteistyön avulla”. OECD jätti vuonna 2019 ehdotuksen kansainvälisen veronvälttelyn ja haitallisen verokilpailun vähentämisestä käytännössä kansainväliseen yritysten minimiveroon siirtymisellä. Yhdysvaltain presidentti Joe Biden on esittänyt osana kaavailtuja verouudistuksiaan, että kansainvälinen minimivero olisi 21 prosenttia. Koska minimivero käytännössä lopettaisi haitallisen verokilpailun ja aggressiivisen verosuunnittelun, Suomen tulisi edistää yritysten kansainvälistä minimiveroa keskeisenä toimena globaalin oikeudenmukaisen verotuksen edistämisessä. Minimivero toisi Suomelle suoraan verotuloja, kun kaikki matalan verotuksen maiden tytäryhtiöt sekä veroparatiiseihin maksetut

suoritukset asetettaisiin verolle. Korkeampi minimivero toisi enemmän verotuloja Suomeen ja verovälttelyä kitkemällä se tervehdyttäisi kilpailua ja mahdollistaisi kansainvälisesti oikeudenmukaisemman progressiivisen verotuksen. Samaan aikaan olisi varmistettava, että veroreformi ei estä unionin kunnianhimoisempia toimien etenemistä, kuten esimerkiksi EU:n yhteistä yhteisöveropohjaa ja elpymisrahaston omiin varoihin liittyvää mahdollista digiveroa.

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