Peter Nyberg Helsinki 30.04.2021

Pyydetty asiantuntijalausunto Suurelle valiokunnalle sen kokouksessa 30.04.2021 koskien EU-poliittisen selonteon osuuksia: Toimivampi talous- ja rahaliitto, kertaluonteinen elpymisväline ja sen tehokas toimeenpano, reilu verotus ja omat varat sekä valtioiden velkajärjestelystä osana talous- ja rahaliiton kehittämistä.

Pyydettynä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Aluksi

Esitetty EU-poliittinen selonteko on pääosiltaan arvopainoitteinen, toivekeskeinen ja vain ylimalkaisesti tavoitteellinen asiakirja ainakin tässä lausunnossa käsiteltävien asioiden osalta. Tämä tekee tekstin perusteellisen arvioinnin vaikeaksi.

On esim. vaikeaa olla eri mieltä siitä, että ”Yhteinen talletussuoja voi oikein toteutettuna tuottaa lisäarvoa rahoitusvakauden näkökulmalta.” Varsinaiset kysymyksethän ovat mikä on järjestelmän oikea toteutus, sovelletaanko sitä sovitulla tavalla ja mitä Suomi tekee jos näistä poiketaan. Selonteko ei anna selkeää kuvaa yleisluontoisia toiveita täyttävistä vaihtoehdoista.

Selonteossa keskitytään kommentoimaan EU:n agendalla olevia, pitkälle teknisluonteisia taloushaasteita. Näihin palataan jäljempänä tässä asiantuntijalausunnossa SuV:n pyynnön mukaisesti. Olisi kuitenkin vastuutonta olla kiinnittämättä huomiota myös sellaisiin talouteen liittyviin tärkeisiin asioihin, jotka ylipäänsä eivät esiinny selonteossa. Näistä tärkein ja Suomellekin kauaskantoisin on sovittujen euroalueen taloudellisten ohjausjärjestelmien nopea ja merkittävä korvaaminen toisilla. Uudet välineet eivät kiistattomasti ole EU:n perussopimuksen mukaisia.

Sovittu talousvastuu jäänyt noudattamatta

Talouspoliittisten välineiden vaihtamishaluun lienee monenlaisia syitä. Finanssikriisin seuraamusten selvittely sovituilla välineillä olisi edellyttänyt useiden pankkien selvitystilaa. Valtioiden kyky vakauttaa markkinoita euroalueen puitteissa olisi ollut hyvin vaihteleva. Kansalaisten varallisuuden ja tulojen lasku olisi joissakin maissa voinut johtaa pääomaliikkeiden sääntelyyn, poliittisiin vaikeuksiin ja jopa euron hylkäämiseen. Halu siirtää vaikeita ongelmia tuonnemmaksi oli yleinen. Runsas, matalakorkoinen EKP:n rahoitus tarjosi sopeutustoimien siirrolle perustan.

Vuosien 2007-2009 jälkeen vallinneita kevyitä rahoitusoloja ei kuitenkaan käytetty ensisijaisesti rakenteellisiin uudistuksiin. Heikkoja pankkeja ei yleensä saatettu selvitystilaan. Pankkien ongelmaluottoja ei laajasti uudelleenjärjestetty. Kysyntää tuettiin finanssipoliittisin toimin, seurauksena budjettien alijäämiä. Sopeutustoimien viipyessä talouskasvu monessa jäsenmaassa on pysynyt heikkona, ja valtioiden velkaantuneisuus on kasvanut. Perussopimuksen mukaisten periaatteiden, kuten esim. no bailout-säännön, soveltaminen edellyttäisi nyt vielä vaikeampia ratkaisuja kuin vuosia sitten.

Jollei sovittuja järjestelyjä euroalueen talouksien tervehdyttämiseksi noudateta, on kaksi vaihtoehtoista tietä euroalueen ylläpitämiseksi. Euroalueen jäsenmaiden kasvua ja sopeutusta voitaisiin helpottaa sallimalla tilapäinen ero eurojärjestelmästä. Vapaasti joustava valuuttakurssi auttaisi tällöin talouden tasapainoittamista. Vaihtoehtoisesti voitaisiin euroalue pyrkiä säilyttämään nykyisellään jakamalla sopeutustarvetta jäsenmaiden kesken uudelleen tulonsiirroin ja yhteisvelkaa lisäämällä. Erimielisyyksien vaikeuttamiseksi pyrittäisiin päätösvallan keskittämiseen sopimalla budjettiunionista ja viime kädessä liittovaltiosta.

Euroalueen kehitys näyttää parhaillaan tavoittelevan jälkimmäistä, päätösvallan keskittämistä vaativaa vaihtoehtoa (pankkiunioni, SURE, elpymisrahasto). Monet vaikutusvaltaiset tahot ovat viime kuukausina vaatineet euroalueen riskien jakoa, yhteisvelkaa, eurobondeja ja lisää EU-veroja. Molemmat vaihtoehdot vaatisivat, niiden merkittävän periaatteellisen luonteensa takia, välttämättä perussopimuksen uudelleen kirjoittamista ja hyväksymistä jo EU:n legitimiteetin säilyttämiseksi.

Kun perussopimuksen puitteissa pysymisestä luovutaan, olisi asiaa syytä käsitellä avoimesti. Kansalaisiakin kuunnellen olisi nyt aloitettava vakava keskustelu ja vaihtoehtojen punnitseminen. Harvoja huolestuneita lukuun ottamatta on hiljaisuus Suomessa ollut hämmentävä.

Kohti uutta perussopimuksen vastaista unionia?

Euroalue luotiin kahteen ohjausjärjestelmään perustuen. Yhteisellä rahapolitiikalla oli tarkoitus yllpitää hintavakautta, varjella vakavaraisten pankkien likviditeettiä ja edistää alueen finanssimarkkinoiden vakaata toimintaa. Vakaus- ja kasvusopimuksella haluttiin varjella jäsenmaita kielletyistä tulonsiirroista rajoittamalla budjettivajeita ja valtioiden velkaantuneisuutta. Yhteisten finanssimarkkinoiden oli määrä hinnoitella pankkien ja valtioiden luottokelpoisuutta, viestittäen hyvissä ajoin niiden vakavaraisuuden ja vakauden mahdollista heikkenemistä. Tämän tarkoitus oli antaa kansallisille viranomaisille tilaisuuden korjata mahdollisia ongelmia nopeasti, niiden ollessa vielä pieniä.

EU:n alkuperäinen idea oli, että yhteismarkkinoista ja -valuutasta huolimatta jäsenmaat itse vastaisivat omien talouksien onnistumisista ja virheistä. Rahoitusvaikeudet markkinoilla toimisivat viestinä korjaustoimenpiteiden tarpeesta, hieman samalla tavalla kuin aikaisemmin kansallisten valuuttojen kurssivaihtelut. Toimien puute näkyisi rahoitusvaikeuksina ja talouden heikkoutena.

Rahapolitiikan tärkeimpiä tehtäviä on kuitenkin viime vuosina ollut ylivelkaantuneiden valtioiden ja heikkokuntoistenkin pankkien rahoituksen varmistaminen. Vakaus- ja kasvusopimusta ei enää sovelleta jäsenmaiden budjettialijäämien ja velkaantuneisuuden rajoittamiseksi. Suorien ja epäsuorien rahoitustukien takia hinnoittelu ei enää toimi luotettavasti yhteisillä finanssimarkkinoilla. EKP:n arvopapereiden ostoilla, pankkiunionilla ja viimeksi elpymisrahastolla keskitytään sen sijaan yhteisen velan, yhteisten velkapapereiden ja jäsenmaiden välisten tulonsiirtojen toteuttamiseen.

Perussopimuksessa säädetään ohjausjärjestelmän pääpiirteet. Siinä rajataan keskuspankkien oikeutta myöntää julkiselle vallalle rahoitusta (Artikla 123). Samalla kielletään tulonsiirrot toisten jäsenmaiden hyväksi (Artikla 125 poikkeuksena yksittäistä jäsenmaata kohtaaman odottamattoman katastrofin tapauksessa Artiklan 122 mukaan). EU-budjetin rahoittaminen lainalla on kielletty (Artikla 310). Mitään näistä artikloista ei enää noudateta kiistattomalla tavalla.

Perussääntöjen kiertäminen korostuu erityisesti tuoreessa ehdotuksessa elpymisvälineestä jota käsitellään tarkemmin alla. Välineen tavoitteet olisivat saavutettavissa myös perussääntöjä noudattaen. Osanotto maiden väliseen rahastoon olisi tietenkin voinut jäädä vähäiseksi varsinkin nettomaksajien kesken. On silti perusteltua vetää ehdotuksesta varsin pitkällekin meneviä tulkintoja.

Ehdotus voidaan nähdä merkkinä pysyvästäkin luopumisesta nykyisen perussopimuksen periaatteista. Enää eivät ehdotuksen tekijät ja tukijat ehkä luota euroalueen selviämiseen jäsenmaiden vapaaehtoisen yhteistyön tuloksena. Euroalueen lujittamiseksi halutaan, kenties perussopimusta kiertäen eli kansalaisilta kysymättä, jäsenmaiden taloudellista ja poliittista liikkumavaraa kunnolla rajoittava budjettiunioni matkalla kohti liittovaltiota.

Seuraavaksi siirryn kommentoimaan SuV:n pyynnöstä EU-selonteossa mainittuja aiheita.

Toimivampi talous- ja rahaliitto

On helppoa yhtyä selonteon arvioon, että EMU:lla on monella tavalla keskeinen merkitys sekä Suomen että EU:n taloudelliselle kehitykselle. Keskeinen kysymys johon selonteko ei vastaa, on miten ja millä seuraamuksilla Suomen oma talous ja talouspolitiikka sekä toivottu EMU-kehitys sopeutetaan toisiinsa. Tähän vastaaminen voisi olla hyödyksi erityisesti Suomen heikentyneen talouskasvun, huonontuneen työllisyystilanteen ja paisuvan velkaantuneisuuden korjauskeinojen kartoittamiseksi. Se voisi myös kirkastaa tavoiteltujen EMU-tavoitteiden vaikutuksia suomalaisten arkeen, varsinkin kun tavoitteisiin entistä selvemmin näyttää liittyvän yhteisvelkaa, yhteisverotusta ja tulonsiirtoja.

Selonteossa todetaan, ettei tilapäiseen kriisiin tule vastata pysyvillä muutoksilla EU:n talouspolitiikan rakenteissa. Tarvittaessa tulisi kuitenkin sellaisiin varautua huolellisilla selvityksillä. Näiden kannatettavien tavoitteiden painoarvoa vähentää kuitenkin käytännön kokemus elpymisrahaston käsittelyssä Suomessa, jossa muutosten pysyvyyden aste on arvioitu hyvin suppeasti ja muodollisiin seikkoihin vedoten.

Selonteossa todetaan, että raha-ja finanssipolitiikan yhteensopivuus on yhä tärkeämpää. EMU:ssa tämä merkitsee, että finanssipolitiikan on tarvittaessa sopeuduttava rahapolitiikkaan eikä päinvastoin. Jotta kannatettava kansallinen vastuu talouspolitiikasta voisi toteutua on oleellista, että mm. kansallinen kilpailukyky ja taloudelliset joustot (”markkinoiden ketteryys”) pysyvät korkeina samalla kun velkaantuneisuus pysyy alhaisena. Tämä on jo nyt täysin kansallisessa määräysvallassa eikä edellytä EU:n finanssikehikon yksinkertaistamista tai finanssipoliittisen sopimuksen uudelleentarkastelua.

Yllättävästi selonteossa ei lausuta selvää periaatteellistakaan tukea EU:n vakaus- ja kasvusopimukselle jonka tarkoituksena on estää jäsenmaita harjoittamasta kestämätöntä finanssipolitiikkaa (alijäämä- ja velkarajoitukset). Sen sijaan halutaan kuormittaa yhteisiä talouspolitiikan ohjauskeskusteluja YK:n Agenda 2030:n tavoitteilla. Tämä pyrkimys ei ole sopusoinnussa selonteossa aikaisemmin esitetyn tavoitteen kanssa, jonka mukaan voimassa olevaa finanssipolitiikan sääntökehikkoa pitäisi yksinertaistaa.

Suomi kannattaa selonteon mukaan pankkiunionin loppuunsaattamista yhteisellä talletussuojalla jos laaja ja tehokas sijoittajavastuu toteutuu. Tämä edellyttää mm. pankkien pääomituksen vahvistumista, valtionlainojen riskipainojen kasvattamista sekä valtioiden velkajärjestelyn mahdollistamista. Nämä toimet ovat kaikki kannatettavia ja tarpeen.

Nämä ankarat toimenpiteet saisivat kuitenkin selonteon mukaan aiheuttaa vain lempeitä ja ongelmattomia seuraamuksia. Tämä ei onnistune. Sijoittajavastuun laaja toteutuminen saattaa helposti johtaa merkittäviinkin kielteisiin seurannaisvaikutuksiin EU:n jäsenmaissa. EKP:n haluttomuus joutua sijoittajavastuun piiriin vahvistaa vaikutuksia yksityisellä puolella. Pankkien pääomituksen lisäys ja niiden ongelmasaatavien vähentäminen johtavat myös, laajasti toteutettuina, helposti pankkien vakavaraisuus- ja likviditeettiongelmiin. Halu väistää näitä seuraamuksia lyhyellä aikavälillä onkin pidettävä eränä syynä saneeraus- ja vakauttamistoimien vähäisyydelle. Nykyinen taloudellisia epätasapainoja pitkään sallinut tilanne EU:n rahoitusmarkkinoilla ei enää mahdollista pelkästään vähäisillä seuraamuksilla varustettuja korjaustoimia.

Pääomamarkkinaunioni saattaa olla hyödyksi EU:n jatkuvien pankkiongelmien ratkaisemisessa. On kuitenkin muistettava, että tämän unionin eräs kantava ajatus on yhteisten velkakirjojen markkinoiden luominen. On huolestuttavaa, että selonteossa suhtaudutaan tähän myönteisesti mutta samalla hyvinkin epämääräisesti yhteisvelkaantumiseen. Samalla on epäselvää, parantaako

pääomamarkkinaunioni Suomen kannalta tärkeiden pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusasemaa.

Kertaluonteinen elpymisväline ja sen tehokas toimeenpano

Selonteon kannanotot elpymisvälineen luonteesta ja vaikutuksista ovat melkein kaikki harhaan johtavia. Julkisen keskustelun vähäisyydestä huolimatta löytyy helposti lähteitä, jossa tämä on vakuuttavasti osoitettu.

Elpymisväline on vain hyvin ahtaassa ja muodollisjuridisessa mielessä kertaluonteinen. On vaikeaa ymmärtää miten oikeudelliset tulkinnat, jotka sallivat talouspoliittisten periaatteiden täyskäännöstä muuttumattomilla säädöksillä olisivat ongelmattomia ja oikeita. Käytännössä väline avaa ennakkotapauksena oven vastaaville uusille ja laajemmille tulonsiirroille, niin kuin useat vaikutusvaltaiset ulkomaiset EU-johtajat jo ovat vaatineet ja ennustaneet.

Elpymisväline ei ole Suomen tapauksessa edes tarkkarajainen. Jos sopimuksen pitkän voimassaolon aikana jokin jäsenmaa jättää maksuosuutensa suorittamatta, jää maksu muiden vastuulle EU:n maksukyvyttömyyden estämiseksi. Suomi joutuu siinä tapauksessa kantamaan lisäosuuden maksuista joko suoraan tai korotetun jäsenmaksun muodossa.

Elpymisväline ei myöskään ole vastaus poikkeukselliseen kriisiin, koska varojen jako perustuu vain suppeasti koronatoimien seuraamuksiin. Suurimmat tuet kohdistuvat niihin EMU-maihin, joilla on vaikeuksia itse rahoittaa elvytystä aikaisempien vuosien velkaantumisesta ja taloustoiminnan heikkoudesta johtuen.

Selonteon toive, että elpymisvälineen rahoitus käytettäisiin kasvua ja kilpailukykyä parantaviin toimiin, on todennäköisesti turha. Yksityiset yritykset voivat, runsaan lainarahoituksen turvin, toteuttaa kannattaviksi katsottuja hankkeitaan muutenkin. Edullisempi lisärahoitus käytetään siten vain projekteihin, jotka muuten jäisivät toteuttamatta riittämättömän kannattavina. Riski on siten suuri, että varat käytännössä suuntautuvat matalan tuottavuuden ja kannattavuuden hankkeisiin.

Elpymisväline seuraajineen vie kohti EU:n budjettiunionia yhteisine velkoineen, veroineen ja tulonsiirtoineen. Selonteko ei tarjoa yhtään suoraa viittausta siitä, miten Suomi suhtautuu tähän integraation seuraavaan vaiheeseen.

Reilu verotus ja omat varat

Toisin kuin useimmat EU:n jäsenmaat Suomi on toistaiseksi sitoutunut hyvinvointivaltion tavoitteiden rahoittamiseen. Tämä merkitsee, että verorasitus Suomessa pyrkii olemaan korkeampi kuin maissa, joissa julkiselle vallalle on osoitettu vähemmän tehtäviä. Pitkälle menevä veropohjien yhtenäistäminen ja EU-verojen lisäys voivat tuottaa Suomelle ongelmia hyvinvointivaltion rahoituksessa.

Tästä huolimatta on syytä tukea yleistä tavoitetta vähentää yritysten harrastamaa maiden välistä veroarbitraasia, eli yritystoiminnan hakeutumista alhaisen verotuksen maihin, ja verokeitaiden toimintaa.

Sen sijaan on syytä ylipäänsä välttää siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin veroasioissa. Luopuminen yksimielisyyden vaatimuksesta rajoittaa oleellisesti Suomen mahdollisuuksia turvata omia julkisia rahoitustarpeita. Luopumisen jälkeen voidaan kaikki unionin näkemyksen mukaan tiettyyn kategoriaan laskettavat verot päättää määräenemmistöllä siitä riippumatta, onko Suomen eduskunta siitä samaa mieltä vai ei. Eduskunnan budjettivallasta ei ole syytä luopua näin

epämääräisin perustein.

EU:n omat varat muodostavat jäsenmaille uuden velkaantumisen ja verotuksen tason, joka vie kohti budjettiunionia. Ei ole mitään takeita siitä, että omien varojen lisäys johtaisi tehokkaampaan ja vastuullisempaan finanssipolitiikkaan jäsenmaissa tai EU:ssa. Uusi velanoton mahdollisuus saattaa jopa pitkittää ja syventää moraalikatoa finanssipolitiikassa.

Unionin lisäverot johtavat joko korkeampaan verotaakkaan tai korkeampiin verotuksen kohteena olevien hyödykkeiden hintoihin. Korkean verotuksen jäsenmaissa, kuten Suomessa, tämä rasittaa entisestään suhteellisesti pientä käytettävissä olevan tulon osuutta. Suomelle muodostuu useita muita maita suurempi tarve alentaa kansallisessa määräysvallassa olevaa verotusta unionin omien varojen kasvaessa. Eduskunnan budjettivalta supistuu silloinkin, kun se edelleen on muodollisesti entisellään.

Valtioiden velkajärjestely osana talous- ja rahaliiton kehittämistä

Valtioiden velkajärjestely on osa sijoittajavastuun toteuttamista. Siten siihen on lähtökohtaisesti suhtauduttava myönteisesti. Korkea velkaantuneisuus vaikeuttaa kuitenkin oleellisesti velkajärjestelyn toteuttamista ja jopa siitä keskustelemista.

Velkajärjestely merkitsisi valtionpapereihin sijoittavalle kansainväliselle yleisölle välittömiä tappioita. Jo järjestelyn todennäköisyyden kasvu olisi näin ollen perustelu kyseisten arvopapereiden välttämiseen. Niiden kysyntä vähenisi ja tarjonta lisääntyisi, mikä johtaisi lyhyessä ajassa niiden hintojen laskuun ja vastaavasti kyseisen valtion maksamien korkojen nousuun. Seurauksena voisi olla äkkinäinen maksuvalmiuskriisi. Tämä tapahtuisi jo ennen kuin itse velkajärjestely olisi edes aloitettu.