Vesa Vihriälä 7.2.2022

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Pyydetty lausunto hallituksen E-jatkokirjeestä EJ 12/2021: komission tiedonanto talouspolitiikan koordinaation arviosta

Tiedonanto

Komission tiedonanto tarkastelee EU:n talouspolitiikkakehikon ongelmia ja korjaustarpeita esittämättä täsmällisiä ehdotuksia uudistuksiksi.

Komissio toistaa alkuperäisen, vuonna 2020 laaditun arvion koordinaatiokehikon ongelmista: Vakaus- ja kasvusopimus (SGP, VKS) on osoittautunut kyvyttömäksi saattaa monien jäsenmaiden velkaantuminen uralle, joka turvaisi jäsenmaiden julkisen talouden kestävyyden ja samalla riittävän finanssipoliittisen elvytysvaran taantumissa. Säännöt ovat myös muodostuneet hyvin monimutkaisiksi ja vaikeaselkoisiksi. Toiseksi komissio pitää euroalueen kykyä säätää koko alueen finanssipoliittista viritystä riittämättömänä sen vuoksi, ettei euroalueella ole finanssipoliittista toimintakapasiteettia. Kolmanneksi komissio toteaa makrotaloudellisten epätasapainojen prosessin (MIP) liian heikoksi vaikuttaakseen tehokkaasti epätasapainoiksi tulkittujen seikkojen, erityisesti vaihtotaseylijäämien, korjaamiseen.

Uudessa tiedonannossa komissio nostaa esille 6 koronakriisin ja ilmastopolitiikan lisääntyneen merkityksen myötä sen näkemyksen mukaan yhä tärkeämmiksi muodostunutta näkökohtaa: (1) valtioiden velkatasot ovat entisestään nousseet, (2) julkisten investointien tarve on kasvanut mm. ilmastopolitiikan vaatimusten takia, (3) finanssipolitiikan koronakriisissä osoitettu tehokkuus korostaa finanssipoliittisen liikkumavaran merkitystä entisestään, (4) koronakriisi on osoittanut myös politiikkakoordinaation tärkeyden, (5) kriisin nopea eteneminen on osoittanut havaitsemattomien muuttujien (rakenteellinen jäämä) ongelmallisuuden fipo-sääntöjen seurattavina asioina, (6) makrotaloudellisten epätasapainojen korjaantuminen on pysähtynyt.

Tiedonannossa keskustellaan myös ns. elpymisrahastoa koskevista kokemuksista ja viitataan siihen liittyvien ohjelmien hyvään ”omistajuuteen” sekä arvioidaan ilmastonmuutoksen ja digitalisaation edellyttämien investointien määrää EU:ssa. Yhteensä nämä tarpeet arvioidaan 650 miljardiksi euroksi vuotta kohden. Jos kaikki tämä olisi nettolisäystä, kyse olisi investointien tason noususta noin 20 prosentilla.

Politiikkaesitysten sijasta tiedonanto listaa 11 kysymystä, joihin jäsenmaiden tulisi ottaa kantaa. Nämä kysymykset ovat myös olleet avoimessa konsultaatiossa, jossa kaikki halukkaat voivat vuoden 2021 loppuun mennessä esittää näkemyksensä.

Hallituksen kannanotto

Hallitus tukeutuu E-kirjeessä EU-selonteon linjauksiin. Niissä korostetaan kunkin jäsenmaan omaa vastuuta talouspolitiikasta.

Kunkin jäsenmaan oma vastuu perustelee riittävän pelivaran luomista kunkin jäsenmaan julkiseen talouteen ts. liiallisen velkaantumisen välttämistä ja alleviivaa velkakestävyyden tavoitteen tärkeyttä. Hallitus ilmaisee valmiuden VKS-kehikon yksinkertaistamiseen mutta sulkee pois perussopimusten muuttamisen. Samalla nostetaan esille tarve parantaa valtioiden hallittujen velkajärjestelyjen edellytyksiä.

VKS-kehikon kehittämiseksi viitataan suuremman roolin antamiseen velkakestävyysarvioille komission jäsenmaiden taloutta koskevissa arvioissa. Kehikon yksinkertaistamisen lähtökohdaksi suositellaan nykyisen sääntökehikon joustavuuden tarkempaa selvittämistä.

Muiden makrotaloudellisten epätasapainojen osalta hallitus kiinnittää huomiota vaihtotase-epätasapainojen rajoittamisen tärkeyteen. Epätasapainojen poistamiseksi ei esitetä uusia sääntöjä tai toimenpiteitä, vaan pidetään eurooppalaista ohjausjaksoa ensisijaisena välineenä.

Elpymisrahastoratkaisu todetaan kertaluonteiseksi ja monivuotinen rahoituskehys ensisijaiseksi tavaksi rahoittaa unionin menoja. E-kirje toteaa toisaalta, että ”mikäli keskustelu uusista pysyvistä järjestelyistä nousee EU-tasolla, tulee siihen varautua huolella selvittämällä järjestelyjen tarvetta, hyötyjä ja riskejä.” Lisäksi E-kirje suosittaa sen arvioimista, miten euroalueen suhdannepolitiikkaa voitaisiin paremmin hallita ”jäsenvaltioiden keskinäisellä, erikseen sovittavalla samansuuntaisella toiminnalla”.

Ilmastopolitiikan todetaan vaativan laajamittaisia investointeja ja ilmaistaan valmius selvittää erilaisia vaihtoehtoja. Niitä ei kuitenkaan avata millään tavalla, vaan viitataan nykyisen VKS:n sallimiin mahdollisuuksiin ottaa investoinnit huomioon sekä alijäämä- että velkakriteerin noudattamisen että keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen arvioinnissa.

Kaiken kaikkiaan hallituksen linjaukset tarkoittavat valmiutta tarkastella kaikkia kolmea komission esille nostamaa kysymyskokonaisuutta: (1) Vakaus- ja kasvusopimuksen täsmentämistä ml. ilmastopolitiikan investointivaatimusten huomioon ottamista, (2) makrotaloudellisten epätasapainojen parempaa hillintää ja (3) yhteisen finanssipolitiikan edellytysten parantamista. E-kirjeen ja sen taustalla olevan selonteon sisällölliset linjaukset kuitenkin pikemminkin rajaavat mahdollisia muutoksia kuin esittävät uudistusvaihtoehtoja.

Arviointia

Jaan selonteon perusnäkemyksen finanssipolitiikan tarkoituksenmukaisesta vallan ja vastuun jaosta. Ei ole perusteltua pyrkiä muuttamaan lähtökohtaa siitä, että finanssipolitiikan päätösvalta ja sen myötä vastuu kuuluu pääosiltaan jäsenvaltioille. Missään osassa Eurooppaa ei ole olemassa laajaa poliittista hyväksyntää sille, että keskeisiä menoeriä ja verotusta koskeva valta siirrettäisiin ylikansallisten päätöksentekoelinten vastuulle. Tämä koskee myös niitä Etelä-Euroopan maita, jotka tukevat niitä hyödyttäviä yhteisvastuullisesti rahoitettuja EU-tason finanssipoliittisia toimia maita. Kuitenkin jos valta on jäsenmailla, myös vastuun päätöksien seurauksista tulee olla jäsenmailla.

Finanssipoliittisen säännöstön tulee tällaisessa hajautetun finanssipolitiikan järjestelmässä tukea sellaisen politiikan harjoittamista, joka huolehtii velkakestävyydestä. Tämä mahdollistaa sen, että kullakin maalla on velkaantumisvaraa elvyttää taloutta taantumissa, ja rajaa tarvetta jäsenmaan turvautua muiden maiden tukeen poikkeuksellisten sokkien iskiessä.

Kansallisten finanssipoliittisten toimien koordinointi koko euroalueen kannalta tarkoituksenmukaiselle tasolle ei myöskään ole mahdotonta hajautuneessa järjestelmässä. Näin tapahtui globaalin finanssikriisin iskiessä 2009-10 ja uudelleen koronakriisissä 2020, jolloin yhteisesti päädyttiin laajoihin elvytystoimiin. Yhteinen finanssipoliittinen kapasiteetti ei ole yhdensuuntaisen politiikan välttämätön edellytys välttämätön, vaikka voisikin sitä helpottaa. On myös syytä huomata, että vuonna 2020 toteutunut finanssipoliittinen elvytys perustui yksinomaan kansallisten alijäämien lisäämiseen, minkä EKP:n poikkeukselliset arvopaperiostot mahdollistivat ilman korkojen nousua. Myös vuonna 2021 kansallinen elvytys oli hallitseva. Ns. elpymisrahaston toimet ehtivät tuolloin vaikuttamaan vain vähän.

Jaan myös täysin sekä komission tiedonannon että hallituksen näkemyksen siitä, ettei VKS ole kyennyt estämään jäsenvaltioiden liiallista velkaantumista tavoitellulla tavalla, vaikka onkin lähinnä ns. korjaavan

osan toimin sitä hillinnyt. Kun tähän vuosien historiaa koskevaan havaintoon liitetään se tosiasia, että koronakriisi on edelleen merkittävästi nostanut jäsenvaltioiden velkatasoja, ilmeinen päätelmä on, että VKS:n toimeenpanoa on tavalla tai toisella vahvistettava.

Samanaikaisesti on tunnustettava, että olemassa olevan VKS:n (jota yleisen poikkeuslausekkeen nojalla ei nyt sovelleta) mukainen vaatimus velkatason vuosittaiselle laskemiselle 1/20:lla velkaprosentin ja 60 % erotuksesta, on epärealistisen kova useille maille. Sehän tarkoittaisi alkuvaiheessa lähes 5 prosenttiyksikön parannusvaatimusta vuosien ajan esimerkiksi Italialle. Toisaalta 60 % velkakatto on alentuneen reaalikorkotason oloissa tarpeettoman matala, jos talous pystyy kohtuulliseen kasvuun.

Komission tiedonannossa todettu tarve ilmastonmuutoksen torjuntaan ja mm. digitalisaation edistämiseen suuntautuvien investointien lisäämisestä on perusteltu. Vaikka pääosa näistä investoinneista täytyy perustua yksityisen sektorin rahoitukseen, myös julkisten investointien kasvattamisen tarve on ilmeinen. Jos oletetaan, että julkisten investointien osuus kaikista investoinneista pysyy lisäinvestoinneissa muuttumattomana (n. 15 % EU-alueella keskimäärin), komission arvio 650 mrd. euron lisäinvestointitarpeesta tarkoittaisi julkisten investointien BKT-osuuden nousua EU-alueella keskimäärin noin 0,6 prosenttiyksiköllä vuosien 2000-2020 keskiarvosta 3,2.

Jos kaikki tällaiset investoinnit merkitsisivät nettolisäystä (tuskin välttämätöntä, koska voivat osin korvata muita vähemmän hyödyllisiä investointeja), julkisen talouden alijäämät olisivat (ennen positiivisten kasvuvaikutusten toteutumista) vastaavalla määrällä suurempia. Kysymys kuuluukin, miten tällaisten investointitarpeiden rahoittaminen saadaan sopimaan yhteen VKS:n velkaantumista koskevien sääntöjen kanssa. Ns. kultainen sääntö, jossa investointimenoja ei luettaisi VKS:n rajoitusten kohteena oleviin alijäämään ja velkaan, mitätöisi VKS:n tarkoitusperän, kun iso osa menoista voitaisiin (uudelleen)tulkita investoinneiksi. Se ei siten voi tulla kysymykseen. Avoimempaa sen sijaan on, voisiko menojen laatu (tehokkaiksi arvioidut investoinnit vs. muut) vaikuttaa nykyistä enemmän alijäämä- ja velkatavoitteiden täsmentämiseen.

Yhteisen finanssipoliittisen kapasiteetin tarvetta on syytä arvioida kapasiteetin käyttötarkoituksen perusteella. Se voisi periaatteessa olla hyödyllinen lisä koko euroalueen suhdannetasauksen välineenä, erityisesti 0-korkojen tilanteessa, jossa rahapoliittinen elvytys on heikkotehoista. Välttämätön se tuskin kuitenkaan on. Edellä todetut esimerkit osoittavat, että suuria elvytystoimia kyetään toteuttamaan myös kansallisten toimien koordinaatiolla. Lisäksi yhteisen kapasiteetin edellyttämään Unionin velkaantumismahdollisuuteen liittyy vaara yhteisön huomattavasta velkaantumisesta, kun mikään hallitus ei suoraan ole vastuussa velanhoidosta.

Toinen suhdannepoliittinen käyttötarkoitus voisi liittyä jäsenmaita epäsymmetrisesti kohtaavien sokkien tasaamiseen maiden välillä; kyse olisi tavallaan vakuutusjärjestelmästä, johon kaikki maat kontribuoisivat, ja josta maksettaisiin tukea kulloinkin muihin nähden suuressa taantumassa olevalle maalle (valtiolle tai mahdollisesti suoraan esim. työttömille). Myös tällainen tasausjärjestelmä voisi olla hyödyllinen, mutta normaaleissa suhdannevaihteluissa tuskin välttämätön, kunhan jäsenvaltioilla itsellään on finanssipoliittista liikkumavaraa. Tasausjärjestelmän ongelma puolestaan on paljon puhuttu moraalikato, jonka perustellusti voi arvioida johtavan yksisuuntaisiin tulonsiirtoihin. Järjestelmä tuskin olisi Suomen kaltaisen maan etujen mukainen.

Tämä ei tarkoita, etteikö nimenomaan euroalueella tarvita rahoitustukijärjestelmää, joka auttaa vakaviin ja myös koko euroalueen rahoitusvakautta uhkaaviin julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin joutuneita maita. Euroopan vakausmekanismi EVM onkin tällainen mekanismi. Sen luottomuotoiseen rahoitustukeen liittyy ehdollisuus, jonka tarkoitus on pitää moraalikatoilmiöt mahdollisimman pieninä ja varmistaa luoton takaisinmaksu (mm. tuen sovittamiseksi yhteen ns. no bailout –klausuulin kanssa).

Kolmas yhteisen finanssipoliittisen kapasiteetin käyttötarkoitus voi olla investointien tukeminen. Tämä on itse asiassa elpymisrahaston (RRF) toteutuva funktio. Tämän poikkeustilanteessa tehdyn ratkaisun vakinaistaminen merkitsisi jälleen vastuusuhteiltaan epämääräisen velkaantumismahdollisuuden luomista. Toisaalta voidaan hyvin perustein arvioida, että on olemassa koko EU:ta hyödyttäviä investointiluonteisia menoja (T&K, terveysturvallisuus, kyberturvallisuus, kriittinen infrastruktuuri ja avainresursseja koskeva huoltovarmuus), joihin nykyisin on ohjattu riittämättömästi varoja. Luonteva ratkaisu tähän on EU:n rahoituskehyksen laajentaminen, uuden erillisen velkaantumiseen nojautuvan finanssipoliittisen kapasiteetin sijasta.

Makrotaloudellisten epätasapainojen hillitseminen toteutunutta paremmin olisi epäilemättä hyödyllistä. Siihen pyrkiminen EU-säännösten avulla on kuitenkin vielä paljon vaikeampaa kuin julkista taloutta koskevien tavoitteiden toteuttaminen. Jälkimmäisiinhän hallitukset kykenevät vaikuttamaan suoraan menoja ja verotusta koskevilla päätöksillä. Sen sijaan vaihtotaseen tasapainoon, varallisuushintojen nousuun jne. hallitukset kykenevät vaikuttamaan vain välillisesti ja heikommin. On vaikea nähdä, että hallituksia voitaisiin patistaa näitä koskeviin tehokkaisiin toimiin sanktioiden uhalla, kun sellainen ei ole toistaiseksi onnistunut välittömämmin hallitusten vaikutuksen piirissä olevan julkistalouden tasapainon kohdalla.

Tavoiteltava uudistus

Edeltävien arvioiden perusteella pitäisin parhaana sellaista uudistusta, joka

(1) Vahvistaa VKS:n tavoitteiden toimeenpanoa
(2) Tunnustaa nykyisen velkarajan (60%) epärealistisuuden monien maiden kohdalla
(3) Yksinkertaistaa VKS-sääntöjä ja tekee ne läpinäkyvämmiksi ja vähemmän myötäsyklisiksi
(4) Tunnustaa tarpeen tehokkaiden investointien erilaiseen kohteluun suhteessa muihin menoihin
(5) Huolehtii valtioiden kriisirahoitusjärjestelmän kyvystä tukea velkakestäviä maita
(6) Kasvattaa EU:n rahoituskehystä yhteisötasolla tärkeiden investointien rahoittamiseksi
(7) Vie loppuun pankkiunionin ja edistää pääomamarkkinaunionin toteutumista

Näiden tavoitteiden toteuttamiseen tarvitaan laaja uudistuskokonaisuus, jossa eri osat tukevat toisiaan asiallisesti ja lisäksi muodostavat paketin, jolle voisi olla saatavissa erilaisia intressejä edustavien maiden tuki. Avainosiltaan tällainen kokonaisuus voisi koostua seuraavista elementeistä:

(1) VKS:n toimeenpano
- **lisätään niiden EU:n jäsenmaille osoittamien maksujen joukkoa, joka voidaan ehdollistaa VKS:n edellyttämien toimien toteuttamiselle, ja ulotetaan tällaisten sanktioiden käyttö VKS:n ennalta ehkäisevään osaan**, jos se perussopimuksia muuttamatta on mahdollista. Maksujen pidättäminen voisi olla poliittisesti helpommin päätettävissä oleva sanktio kuin varsinaiset sakkomaksut.
- **vahvistetaan EVM:n rahoitustuen ehdollisuutta VKS:n määräysten noudattamiselle** siten, että sääntöjä noudattaneet voivat saada rahoitustukea ilman ehtoja, sääntöjä rikkoneet nykyiseen tapaan suostumalla sopeutusohjelmaan ja epäämällä sääntöjä vakavasti rikkoneilta mailta tuen mahdollisuus
- viimeksi mainittu tuen epäämismahdollisuus toisi **markkinakuria VKS:n tavoitteiden tueksi**. Se edellyttää kuitenkin kykyä järjestellä velanhoitovaikeuksissa olevan jäsenvaltion velkoja uudelleen ilman katastrofaalisia rahoitusvakausseurauksia
- tällaisten seurausten välttäminen puolestaan **edellyttää mm. pankkien valtionpaperisaamisten vähentämistä** (ainakin yksittäiseltä valtiolta) osana pankkiunionin loppuunsaattamista ja EVM:n (ja EKP:n) kykyä turvata velkakestävien jäsenvaltioiden rahoitus.

- pankkien valtionpaperisijoitusten rajoittaminen olisi vahva signaali siitä, etteivät valtiot voi jatkossa odottaa rahoittavansa itseään oman maan pankeista, vaan joutuvat myymään velkapaperinsa avoimille markkinoille, joilla toimivat suhtautuvat eri tavoin valtion luottoriskiin.

(2) Velkaraja

- **Nostetaan nykyinen 60 % velkaraja esimerkiksi 100 prosenttiin**
- Mikä tahansa velkaraja on jossain määrin mielivaltainen, eikä mikään raja yksin määritä eri tilanteessa erityisesti kasvunäkymien suhteen olevien maiden velkakestävyyttä. Tästä huolimatta velkaantumisen hillintä on vaikeaa ilman mitään velkamäärää koskevaa ankkuria. Ideaalista olisi perustaa velan rajoittaminen kunkin maan osalta sitä koskevaan velkakestävyysanalyysiin ja siitä johdettuun velkatavoitteeseen. Käytännössä lienee kuitenkin vaikea päätyä eri valtioille erilaisiin velkarajoihin. Todennäköisesti useampi nykyään paljon velkaantunut maa tarvitsisi pikemminkin keskimääräistä alemman rajan huonon kasvupotentiaalinsa ja talouspolitiikkainstituutioiden heikkouden takia. Tämä olisi taas ristiriidassa realismitavoitteen kanssa.
- Kun korkeampi velkaraja on realistisempi saavuttaa, voisi olettaa korkeasti velkaantuneiden maiden sääntöjä kokevan ”omistajuuden” vahvistuvan.
- Velkarajan nostaminen edellyttää perussopimuksen (SEUT) liitepöytäkirjan 12 muuttamista. Laajasti tulkiten kyse on siis perussopimusmuutoksesta. Tällainen muutos ei kuitenkaan merkitse EU:n toimivaltojen lisääntymistä ja on artiklan 126 perusteella tehtävissä neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Ei siis tarvita raskasta, konventtia edellyttävää prosessia, kuten ei tarvittu lisättäessä artiklaan 136 kirjaus EVM:n tapaisen järjestelyn luomismahdollisuudesta vuonna 2012. Muutos olisi nähdäkseni hyväksyttävissä Suomessa normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.
- Vaihtoehto velkarajan nostamiselle on sopeutusvauhtia koskevan vaatimuksen (1/20) keventäminen. Jos velkarajan nostosta ei päästä sopimukseen, jokin tällainen ratkaisu on välttämätön. Sen huono puoli on, että sopeutusajan pidentyessä paljon koko sopeutusvaatimuksen uskottavuus heikkenee.

(3) Yksinkertaistus, investoinnit, poikkeukset

- **korvataan havaitsemattomaan rakenteelliseen alijäämään perustuva VKS:n ennalta ehkäisevän osan tavoite menosäännöllä, joka linkittää julkisten menojen suurimman sallitun kasvuvauhdin nimellisen BKT:n ennustettuun kasvuun**, kuitenkin niin, ettei menotavoite estä veronkorouksilla rahoitettuja menojen lisäyksiä. Mailla, joiden velkasuhde ylittää VKS:n asettaman rajan, menojen kasvuvauhdin täytyy olla riittävästi pienempi kuin BKT:n kasvuvauhti. Mailla, joiden velkasuhde alittaa velkarajan, kasvuvauhti voisi olla BKT:n kasvua nopeampi, kuitenkin niin, ettei ennustettu velkasuhde ylitä velkarajaa keskipitkän tarkasteluhorisontin (esim. 5 vuotta) aikana.
- **maksimaalisessa menovauhdissa otetaan nykyistä paremmin huomioon julkisten menojen laatu siten, että talouden pitkän ajan kasvua vahvistavien investointien nettolisäyksestä aiheutuva menokasvu voi nostaa maksimaalista menojen kasvuvauhtia tiukoin reunaehdoin.** Yksi reunaehto tulee olla, että poikkeaman suuruudella on maksimi (0,x % BKT:sta). Toinen, että jousto huomioon ottaenkin korkeasti velkaantuneiden maiden velkasuhteen tulee pysyvä laskussa kohti tavoitetta (joskin hitaammin kuin perussäännön mukaan) ja muilla velkarajan alapuolella. Kolmanneksi poikkeuksen piiriin hyväksyttävien investointien täytyy täyttää tiukat kriteerit, joiden pätemistä arvioi ennakolta riippumaton EU-tason asiantuntijataho. Kriteerien keskeinen tehtävä olisi varmistaa, että investoinnit tukevat talouskasvua. Sen ohella niille voisi asettaa vaatimuksen, että ne tukevat ilmastopolitiikan vihreää siirtymää.

- **korvataan monimutkaiset perussääntöä modifioivat joustoelementit yleisellä poikkeussäännöllä**, jossa poikkeuksellisen tilanteen toteamisen edellytyksenä on riippumattoman asiantuntijaelimen arvio.

(4) EVM-uudistus
- **Laajennetaan EVM:n tukimahdollisuuksia niin, että sillä on parempi kyky huolehtia tilapäisiä rahoitusvaikeuksia kokevien valtioiden rahoituksesta**. Edellyttää ainakin vaadittaessa maksetun pääoman määrän nostamista. Tutkitaan mahdollisuuksia EVM:n muuttamisesta rahoituslaitokseksi, jolla olisi oikeus keskuspankkirahoitukseen
- Selkeytetään eroja luottomuotoihin liittyvää ehdollisuutta edellä todetulla tavalla.
- Annetaan EVM:lle eksplisiittinen rooli valtioiden velkajärjestelyjen tukijana (velkojien ja velallisen välisten neuvotteluiden järjestäjänä)
- EVM:stä olisi siten nykyistä vahvempi, kriisitilanteissa käytettävissä oleva ”fiskaalinen kapasiteetti”, vaikka se ei tavanomaisien suhdannevaihteluiden tasaamisessa edelleenkään auttaisi. Erikseen voitaisiin harkita EVM:n tuomista osaksi yhteisölainsäädäntöä.

Uudistuksista sopimisen ongelma ja ”nahkapäätöksen” riski

Vaikeus hahmotellun uudistusagendan kuten ylipäätään EU:n talouspolitiikkainstituutioiden muutosten toteuttamisessa on tietysti jäsenmaiden voimakkaasti eroavat näkemykset. Etelä-Euroopan maat puoltavat tyypillisesti VKS:n joustoja ja yhteisesti rahoitetun finanssipoliittisen kapasiteetin luomista ja vastustavat kaikkea jäsenmaille kohdistuvan tuen ehdollisuutta. Pohjoisen Euroopan maiden positiot ovat päinvastaiset. Tämän ristiriidan takia uudistuksissa on edetty hitaasti, usein vasta kriisien pakottamina ja myös uudistusten sisällön voi usein ajatella muodostuneen epätyydyttäviksi kompromisseiksi.

EU:n talouspolitiikkainstituutioiden muutos Maastrichtin sopimuksen jälkeen on merkinnyt julkistaloudelle alun perin asetettujen velkarajoitusten hapertumista ja toisaalta eriasteista yhteisvastuullisen finanssipoliittisen toiminnan laajentumista. Jälkimmäinen ei ole niinkään toteutunut EU:n budjetin kasvun kuin sen ulkopuolelle tai reunalle luotujen erillisjärjestelyjen kautta (ERVV, ERVM, EVM ehdollisen luottorahoitustuen muodossa eurokriisin myötä ja elpymisrahasto korkeintaan lievästi ehdollisen suoran tuen / luoton muodossa koronakriisin seurauksena). EKP:n valmius toimia jäsenmaiden valtionlainojen viimekätisenä ostajana (erityisesti PEPP-ohjelman mahdollisuus poiketa pääoma-avaimesta ilman EVM-ohjelman kaltaista tiukkaa ehdollisuutta) on täydentänyt olennaisella tavalla tosiasiallista yhteisvastuuta. Status quo on muuttunut Etelä-Euroopan preferoimaan suuntaan. Nyt olisi tärkeää tasapainottaa tätä muutosta vahvistamalla sääntöjen toimeenpanoa samalla kun arvioidaan sääntöjen sisällön tarkoituksenmukaisuutta.

Suomen ja monen muun Pohjos-Euroopan maan varauksellinen suhtautuminen muutoksiin, jotka väljentäisivät VKS:n asettamia sääntöjä, on edellä kuvatun kehityksen valossa ymmärrettävä. Kun entisistäkään säännöistä ei ole pidetty kiinni ja yhteisvastuuelementtejä on lisätty, miksi sääntöjä pitäisi vielä väljentää? Sääntöjen muuttamattomuuteen sisältyy kuitenkin riski, että olemassa olevia sääntöjä tulkitaan yhä löysemmin, kun niiden noudattaminen muodostuu osalle maita ylivoimaiseksi. Tämä ”tulkinnan tie” rapauttaisi entisestään luottamusta yhteisesti sovittuihin pelisääntöihin. Ja ennen kaikkea samalla jäisi käyttämättä mahdollisuus tiukentaa sääntöjen toimeenpanoa osana kokonaisuutta. On varsin uskottavaa, että toimeenpanon tiukennuksista, varsinkin markkinakurin todennäköisyyden vahvistamisesta rajoittamalla pankkien valtionpaperisijoituksia, on vaikea päästä sopimukseen ilman velkarajoituksen tekemistä realistisemmin saavutettavaksi.

Suomen linja

Suomen kansallista vastuuta korostava, pidättyvä linja on kelpo lähtökohta neuvotteluille, joissa monien maiden tavoite on pelkästään lisäjoustojen saaminen vakaus- ja kasvusopimukseen ja yhteisvastuullisen finanssipolitiikan laajentaminen. Pidättyvää linjaa tukee myös useiden maiden ilmaisema haluttomuus perussopimusten pieneenkään muuttamiseen.

Sääntöjen parempaan toimeenpanoon pääseminen on uskoakseni kuitenkin vaikeaa ilman laajempaa, myös VKS-sääntöjen väljyyttä lisääviä toimia. Laajempi uudistus, joka sisältäisi myös mm. EVM:n toimintakyvyn vahvistamisen samalla kun sen tuen ehdollisuutta VKS-sääntöjen noudattamiselle voimistettaisiin, tukisi kaiken kaikkiaan kestävän kehikon syntymistä paremmin kuin VKS:n pikkuviilaus.

Suomen tulisikin pyrkiä laajempaan uudistukseen kuin vain VKS:n yksinkertaistamiseen ja myötäsyklisyyden vähentämiseen. Tämän mahdollistamiseksi olisi oltava valmis myös VKS:n velkarajaa koskevaan muutokseen, jos tämä on edellytys VKS:n tavoitteiden paremmalle toimeenpanolle ja muilta mailta löytyy valmiutta tällaiseen, perussopimusta marginaalisesti muuttavaan ratkaisuun.

Kun näyttää siltä, ettei avainasemassa olevan Saksan linja EU-talouspolitiikkakehikkoa koskevissa tavoitteissa ole muuttunut radikaalisti eikä ole kaukana Suomen positioista, Suomella pitäisi olla hyvät mahdollisuudet vaikuttaa lopputulokseen vaihtoehtojen aktiivisella tarjoamisella. Tätä pitäisi käyttää hyväksi.