Lausunto Eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle

Timo Miettinen, dosentti, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 9
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: tiistai 15.2.2022 klo 12.15

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

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi EU:n finanssipolitiikkaan liittyvässä asiassa.

Euroopan unionin piirissä harjoitettu finanssipolitiikan koordinaatio on aihe, josta on käyty keskustelua aina unionin perustamisesta lähtien. Maastrichtin sopimus vuonna 1992 asetti tälle koordinaatiolle yleiset periaatteet, jotka liittyivät ennen kaikkea jäsenmaiden oman talouspoliittisen vastuun korostamiseen sekä raha- ja finanssipolitiikan erottamiseen toisistaan. Näiden periaatteiden sisältöä tarkennettiin vuoden 1997 kasvu- ja vakaussopimuksessa. Kuuluisat numerokriteerit julkiselle velalle (60 % BKTsta) ja julkistalouksien alijäämälle (3 %) eivät kuuluneet varsinaisiin Maastrichtin perussopimuksen kirjauksiin; ne olivat näille kirjauksille annettuja tulkintoja, jotka löytyvät sopimuksen liitteistä.

Vuosi 2004 oli yksi merkittävä käännekohta, jolloin Saksan ja Ranskan katsottiin rikkoneen ennen kaikkea alijäämäsääntöä. Tämä johti menettelyyn, jonka myötä yksinkertainen alijäämäkriteeri korvattiin rakenteellisen tasapainon ja siihen kytkeytyvän uuden alijäämäsäännön avulla. Askel oli tärkeä, sillä se vei sääntökehikkoa olennaisesti kohti maakohtaista tarkastelua. Vuodesta 2009–2010 käynnistynyt eurokriisi synnytti euroalueelle joukon uudenlaisia finanssipoliittisia järjestelyjä, joista keskeisimpiä olivat vuonna 2011 sovitut Euro plus ja sixpack-sopimukset sekä Euroopan komission koordinoima eurooppalainen ohjausjakso. Vuoden 2013 finanssipoliittinen sopimus eli Fiscal compact antoi komissiolle lisää valtaa kriteerien valvomiseen.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että finanssipolitiikan koordinaation päätavoitteet ovat olleet kahtalaiset. Sääntöjen on ajateltu lisäävän makrotaloudellista vakautta ja eurojärjestelmän uskottavuutta rajoittamalla valtionvelkaa ja kansallisia alijäämiä. Toisaalta niiden tarkoituksena on ollut mahdollistaa talouspoliittinen liikkumavara tilanteessa, jossa maat tarvitsevat finanssipoliittista elvytystä. Koska maiden tilanne on olennaisesti erilainen, kehitys kohti maakohtaista tarkastelua (aina vuodesta 2005 lähtien) on ollut tietyssä mielessä ymmärrettävä.

Nyt käsittelyssä oleva finanssipolitiikan kehikon uudistaminen liittyy ennen kaikkea koronakriisin jälkeiseen tilanteeseen. Johtuen koronapandemian aiheuttamasta taloudellisesta shokkireaktiosta, komissio hyllytti finanssipolitiikan säännöt vuosiksi 2020–21. Hyllytystä jatkettiin myöhemmin myös vuodelle 2022.

Komissio on kuitenkin aloittanut työn sääntökehikon uudistamiseksi. Jäsenmailta on haettu alustavia kantoja ja ehdotusta odotetaan kesällä 2022.

Miksi uudistus tarvitaan? Syitä on ainakin kolme:

1. Nykyiset säännöt heijastavat huonosti olemassaolevia velkatasoja. Näin on ollut erityisesti koronakriisin jälkeen. Näyttää siltä, että markkinat eivät rankaise jäsenmaita erityisesti 60 % velkasäännön ylityksestä, vaan olennaisempia ovat muut tekijät.
2. Säännöistä on tullut liian monimutkaisia ja epätarkkoja. Esimerkiksi komission käyttämään rakenteellisen budjettitasapainon käsitteeseen sisältyy monia laskennallisia epämääräisyyksiä.
3. Vaikka EU:n ilmastopolitiikan kivijalka on päästökaupan kaltaisissa järjestelyissä, jotka ohjaavat yksityisiä investointeja kestäviin kohteisiin, ne eivät ole yksin riittäviä. EU:n ilmastotavoitteihin pääseminen edellyttää myös mittavia julkisia investointeja. Kireät finanssipolitiikan säännöt ovat este tälle.

Kysymys sääntöjen tulevaisuudesta on siis monimutkaisempi kuin pelkkä kysymys numeraalisten raja-arvojen kohtalosta. Sen piiriin kuuluvat ainakin seuraavat kysymykset:

1. Sääntöjen sisältö: millaiset tavoitteet sitovat valtioita?
2. Finanssipolitiikan valvonta ja koordinaatio: kuka valvoo sääntöjen noudattamista ja kuka päättää milloin niistä poiketaan?
3. Millaista muuta ehdollisuutta finanssipolitiikkaan sisältyy?
4. Mikä on luonteeltaan kansallisen ja EU-tason finanssipolitiikan suhde?

Kansainvälisessä keskustelussa sääntöjen uudistamiseksi ovat nousseet esiin ainakin seuraavat mallit:

1. Numeeristen raja-arvojen muuttaminen, esimerkiksi sallittu velkataso 90 % BKT:sta
2. Säännöistä standardeihin: numeroarvojen tilalle laadullinen arviointi
3. Maakohtaiset velka-asteet, jotka ottavat huomion talouskasvun ja velkakestävyyden välisen suhteen.
4. Kultaisen säännön sovellukset, joissa julkiset investoinnit erotetaan muusta kulutuksesta
5. Kokonaisvaltainen reformi, johon kuuluu myös EU:n oman finanssipoliittisen kapasiteetin vahvistaminen

Suomen tavoitteissa näyttävät korostuvan ainakin pyrkimys sääntökehikon yksinkertaistamiseen, toive vahvemmasta ja selkeämmästä toimeenpanosta sekä eurooppalaisen ohjausjakson kehittäminen kestävän kehityksen tavoitteita tukevaksi. Sen sijaan elpymisvälineen edelleenkehittämiseen Suomi suhtautuu kielteisesti.

Yleisesti pidän hyvänä asiana, ettei Suomi ole tässä vaiheessa ottanut kielteistä kantaa uudistuksen tarpeellisuuteen. On realistista odottaa, että jonkinlainen uudistus on tarpeen.

Tavoite sääntökehikon yksinkertaistamisesta on ymmärrettävä, mutta se on osin ristiriidassa eurooppalaisen ohjausjakson kehittämisen kanssa. Ohjausjakso on yksi keskeisiä tekijöitä sääntökehikon monimutkaistumisessa. Voi olla, että realistisempaa on odottaa jonkinlaisten maakohtaisten kriteerien korostumista. Esimerkiksi maakohtaisten velka-asteiden käyttö voisi olla tässä tilanteessa perusteltua.

Mikäli Suomi haluaa vastustaa EU:n oman finanssipoliittisen kapasiteetin kehittämistä, joustoja on luultavasti pakko hakea kansalliselta tasolta. Tässä kyseeseen voisi tulla jonkinlainen kultaisen säännön sovellus.

Kunnioittavasti
Timo Miettinen, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto