Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Timo Miettinen
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Unioninkatu 33
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: 19.9.2023 klo 12

Asia: U 23/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt) https://www.eduskunta.fi/pdf/U+23/2023?lang=fi

Kiitän mahdollisuudesta lausua EU:n finanssipoliittiseen koordinaatioon liittyen.

Kysymys Euroopan unionin ja erityisesti talous- ja rahaliitto EMU:n talouspoliittisesta koordinaatiosta ja sen uudistamisesta on ollut pitkään kesken. Sääntökehikon historia ulottuu aina vuoden 1992 Maastrichtin sopimukseen, jossa EU-maat sopivat periaatteellisista edellytyksistä EMU-jäsenyyden toteutumiseksi. Sääntöjä tarkennettiin huomattavasti vuoden 1997 kasvu- ja vakaussopimuksen kautta, jolloin EU-maat sopivat muun muassa tunnetusta velkakriteeristä (max. 60 % suhteessa BKT:hen) sekä julkisen talouden alijäämäsäännöstä (max. 3 %). Toinen keskeinen käännekohta liittyi vuonna 2005 esiteltyyn rakenteellisen tasapainon ideaan, joka siirsi tarkastelua poispäin yksinkertaisista numeroarvoista enemmän maakohtaisen arvioinnin suuntaan.

Eurokriisin (2009–) alussa paljastuneet epäselvyydet yksittäisten maiden taloudenpidossa nostivat esiin huolen sääntöjen valvomisesta. Komission mandaatti koettiin liian heikoksi, ja vuonna 2011 EMU-maat sopivatkin kasvu- ja vakaussopimuksen uudistamisesta. Luotiin Euro plus ja Six pack -järjestelmät sekä eurooppalainen ohjausjakso, jonka tarkoituksena oli antaa yksittäisille maille suosituksia talouden tasapainottamiseksi, esimerkiksi eläkejärjestelmän kestävyyttä tarkastelemalla. Vuonna 2013 sovittiin uudistuksista, jotka antoivat komissiolle lisää valtaa sääntöjen valvomiseen. Myös vaihtotaseet otettiin mukaan tarkasteluun.

Sääntökeskustelun taustalla voidaankin nähdä kaksi kilpailevaa tulkintaa kriisin syistä. Ensimmäinen näistä on painottanut yksittäisten maiden roolia epätasapainojen lähteenä: on nähty, että varsinkin euroalueen keskeisimmät haasteet liittyvät niin sanottujen ongelmamaiden taloudenpitoon. Toinen selitys on rakenteellisempi ja painottaa euroalueen sisäisiä epätasapainoja. Yhteinen rahaliitto ilman tasapainottavaa finanssipolitiikkaa ei voi tämän näkemyksen mukaan onnistua.

Nähdäkseni sääntöjä koskevat kysymykset voidaan jakaa karkeasti neljään:

1. Sääntöjen sisältö: millaiset raja-arvot tai tavoitteet sitovat valtioita?
2. Finanssipolitiikan valvonta ja koordinaatio: kuka valvoo sääntöjen noudattamista tai sitä, milloin säännöistä poiketaan?
3. Millaista ehdollisuutta finanssipolitiikkaan sisältyy?
4. Mikä on kansallisen vs. EU-tason finanssipolitiikan suhde?

Nyt käsillä olevan kokonaisuuden keskeisimmät uudistukset liittyvät ennen kaikkea kohtiin 2 ja 3. Vuosittaisen ohjausjakson sijaan velkakestävyyttä tarkasteltaisiin jäsenmaiden muotoilemien nelivuotisten suunnitelmien avulla, jotka komissio hyväksyy tai hylkää. Tavoitteena on lisätä jäsenmaiden omistajuutta reformeistaan. Samalla komissio ehdottaa muutoksia omaan keinovalikoimaansa, erityisesti liiallisen alijäämän menettelyyn. Tässä tavoitteena vahvistaa ohjelmien toimeenpanoa, jonka esikuvana voidaan pitää EU:n elpymisrahastoon liittyvää ehdollisuutta. Komissiolla on ollut hyviä kokemuksia tästä menettelytavasta.

Komission esityksen pääkohdat ovat nähdäkseni seuraavat:

1. Komission ehdotus pyrkii luomaan uuden järjestelmän ennen kaikkea **velkakestävyyden arviointiin**, jonka ytimessä on ennen kaikkea julkisen kulutuksen taso monimutkaisen sääntökehikon sijaan.
2. Ehdotus luo uuden **sopeutusmekanismin**, jonka tarkoituksena on tarkastella jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa neljän (4) vuoden aikaperspektiivillä. Tätä voidaan pidentää 7 vuoteen tarvittaessa.
3. **Pitkän aikavälin tavoitteet** (60% velka-aste ja 3% alijäämä) säilyvät periaatteessa ennallaan.
4. **Ehdotuksessa luovutaan vaativasta 1/20-säännöstä**, jonka mukaan jäsenvaltion on aiemmin pitänyt vähentää velkaantumistaan 1/20-osalla suhteessa 60% tavoitetasoon. Sen korvaa uudenlainen sääntö, jonka mukaan niinä vuosina, joina julkistalouden alijäämän odotetaan ylittävän viitearvon (3%), tulisi korjaavan nettomenopolun olla yhdenmukainen vähintään 0,5 prosentin bruttokansantuotteesta vuosittaisen vähimmäissopeutuksen kanssa.

Yleisesti pidän komission esitystä oikeasuuntaisena. Se heijastelee vanhaa järjestelmää paremmin euroalueen muuttunutta tilannetta velkatasojen suhteen. Suomelle perinteisesti tärkeä tavoite finanssipoliittisen yhteisvastuun välttämiseksi edellyttää suurempaa liikkumatilaa jäsenvaltioille. Uudistunut finanssipoliittisten suunnitelmien kehikko tukee tätä tavoitetta ainakin kohtuullisesti.

Myös hallinnollisen kehikon uudistamiseen liittyvät periaatteet ovat nähdäkseni oikeansuuntaisia. Elpymisrahaston hallinnasta saadut kokemukset ovat olleet pääosin hyviä.

Keskeinen huoli liittyy ilmastoinvestointeihin. Ehdotuksen vaarana on, että ilmastotavoitteiden kannalta välttämättömät investoinnit jäävät toteutumatta liian tiukkojen sopeutumisvaatimusten vuoksi. Vaikka pohjoisen maat tuskin suostuvat yksinkertaiseen “kultaiseen sääntöön”, joka ei laskisi ilmastoinvestointeja julkisen talouden kulutukseen, tulevaisuuden kannalta välttämättömimmät ja tuottavimmat investoinnit olisi syytä ottaa huomioon myös sopeutusohjelmissa.

Esitys ei luo varsinaisia suhdannetasausmekanismeja ei EU:n tasolla, vaan joustoja haetaan nimenomaan kansalliselta tasolta. Avoin kysymys on, millä tavoin raha- ja finanssipolitiikan yhteensovittamista on aikomus edistää, erityisesti suhdannepolitiikan näkökulmasta.

Kunnioittavasti



Timo Miettinen, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto