Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Timo Miettinen
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 9
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: 18.1.2023 klo 12

Asia: Valtioneuvoston E-jatkokirjelmä EJ 10/2022 vp - E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Kiitän mahdollisuudesta lausua EU:n finanssipoliittiseen koordinaatioon liittyen.

Kysymys Euroopan unionin – erityisesti talous- ja rahaliitto EMU:n – talouspoliittisesta koordinaatiosta ja sen uudistamisesta on puhututtanut pitkään. 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.

Miksi sääntöjä tarvitaan? Yksinkertainen vastaus on, että euroalueen maat toimivat historiallisesti eri poliittisten ja kulttuuristen perinteiden ohjaamana. Säännöt ovat tapa luoda finanssipoliittista vakautta ja luoda uskottavuutta euroalueen sisälle. Kuten monet tutkijat ovat painottaneet, säännöt eivät ole kuitenkaan itseisarvo vaan väline. Olennaista on, että ne mahdollistavat riittävän taloudellisen liikkumavaran kriisiaikoina sekä investoinnit hyviin asioihin kuten ilmastokriisin torjumiseen.

Yksi keskeinen väärinkäsitys onkin, ettei säännöillä olisi mitään väliä, jos komissio ei käytä kovimpia rangaistuskeinoja (kuten sakkoja) niiden valvomisessa. Kuitenkin tutkimukset osoittavat, että varsinkin liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP) joutuneilla mailla komission ehdotukset johtivat keskeisesti myötäsyklisen politiikan harjoittamiseen. Tästä syystä sääntökehikon uudistamista on pidetty tarpeellisena. Toinen keskeinen syy uudistuksille liittyy vuonna 2020 alkaneeseen koronapandemiaan ja sen taloudellisiin seurauksiin. Velkatasot ovat nousseet monessa maassa eikä 60 % tavoite ole monellekaan maalle realistinen. Komissio onkin joutunut lykkäämään uudistusehdotustaan jo kolmen vuoden ajan.

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.

Kohtaan 1 eli velka- ja alijäämäkriteereihin ei tulossa muutoksia. Merkittävä muutos kuitenkin on, että nykyisten sopimuksien edellyttämä vaatimus velan vähentämisestä 1/20 suhteessa perussopimusten viitearvoon (60 %) näyttää poistuvan. Tavoitteena on huomioida maiden erilaiset tilanteet ja kasvuodotukset.

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

Sen sijaan 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.

Myös hallinnollisen kehikon uudistamiseen liittyvät periaatteet ovat nähdäkseni oikeansuuntaisia. Elpymisrahaston hallinnasta saadut kokemukset ovat olleet pääosin hyviä. Kysymys kansallisesta omistajuudesta on kuitenkin tärkeä. Riskinä on, että komission ja varsinkin suurten jäsenvaltioiden neuvotteluista tulee eräänlainen musta laatikko, jonka toteutumista on hyvin vaikea arvioida. Tältä osin avoimen ja tasapuolisen kohtelun periaatteet ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto