VTT Peter Nyberg Helsinki 10.1.2023

Asiantuntijalausunto eduskunnan Suurelle valiokunnalle valtioneuvoston selvityksestä liittyen EU-komission tiedonantoon talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta (E 14/2020 vp) ja erityisesti jatkokirjelmästä EJ 10/2022 vp - E 14/2020 vp

Esitän otsikossa mainitusta asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

EU-komission vuoden 2020 tiedonannosta talouspolitiikan koordinaatiosta on käyty keskusteluja jäsenmaiden kanssa syksystä 2021 lähtien. Aivan äskettäin komissio julkaisi uuden tiedonannon kaavailemistaan koordinaation muutoksista. Jäsenmaat käyvät parhaillaan alustavia keskusteluja komission kanssa sen alustavista ehdotuksista. Lopullisia komission ehdotuksia odotetaan jo vuoden 2023 ensimmäisen neljänneksen aikana.

Komission ehdotus

Tuoreen tiedonannon mukaan komission tavoitteena olisi jäsenmaiden budjetteja neljäksi vuodeksi sitova suunnitelma joka ilmeisesti sitoisi myös eduskuntaa. Suunnitelma perustuisi arvioon jäsenmaan velkakestävyydestä ja olisi tulos komission ja jäsenmaan välillä käytävistä keskusteluista. Suunitelma sisältäisi sekä velkaantumista ohjaavan nk. viiteuran julkisen talouden menoille että sitoumukset toteutettavista rakenteellisista toimista ja sijoituksista. Näiden olisi vastattava yhteisiä EU-tavoitteita ja prioriteetteja. Toteutusta valvottaisiin eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa ja se voisi johtaa liiallisen alijäämän menettelyyn, jos poikkeamia ilmaantuu. Komissio haluaisi samalla kasvattaa itsenäisten finanssipoliittisten valvojien roolia ottamalla ne mukaan jo suunnitelman laatimisvaiheeseen.

Suunitelmaan liittyisi velkaantuneille jäsenmaille myös velvoite varmistaa, että nelivuotisen suunnitelman jälkeisinäkin vuosina velkaantuneisuus vähenisi. Velvoite olisi korkean riskin velkamaille pitempi kuin muille. Lisäksi tulisi samana aikana budjettialijäämien pysyä alle kolmessa prosentissa BKT:sta.

Koko julkisen sektorin kattavan nettomenouran menot eivät sisältäisi mm. korkomenoja. Korkomenojen nousu ei siten edellyttäisi muiden julkisen sektorin nettomenojen aktiivista supistamista. Nousua voisi ilmeisesti tarvittaessa kattaa velkarahalla. Tämä vähentää etenkin korkeasti velkaantuneiden jäsenmaiden sopeutustarvetta rahoitusmarkkinoiden tilanteen kiristyessä niiden osalta. Komissio arvioisi julkisesti suunnitelman nettomenojen ja budjettialijäämien uskottavuuden.

Jäsenmaat saisivat poiketa sunnitelmistaan jos koko euro- tai EU-aluetta kohtaisi merkittävä negatiivinen shokki. Yksittäinen jäsenmaa voisi lisäksi poiketa suunnitelmastaan, jos sen julkista taloutta kohtaisi merkittävä shokki johon valtiovalta ei pystyisi vaikuttamaan. Molemmat poikkeamat vaatisivat neuvoston hyväksynnän.

Jäsenmaita, jotka eivät ole noudattaneet suunnitelmaansa, voitaisiin rangaista. Pitemmän sopeutusajan saaneita maita voitaisiin velvoittaa tiukentamaan sopeutusuraansa ja vastahakoisille euromaille voitaisiin määrätä rahasanktiota. Rahasanktioiden käyttövalmiutta nostettaisiin alentamalla sanktioiden suuruutta. Komissio ehdottaa myös, että vastahakoisen valtion ministerit

velvoitettaisiin tulemaan Euroopan parlamentin kuultavaksi häpeään perustuvana sanktiona.

Makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä komissio esittää enemmän eteenpäin katsomista ja tasapainottavien toimien sisällyttämistä yllä mainittuun finanssipoliittiseen suunnitelmaan. EU- ja euroalueen kokemat haitat jäsenmaan epätasapainosta otettaisiin selvemmin huomioon keskusteluissa.

Näkemyksiä komission ehdotukseen

Komission ehdotus perustuu hallinnollisesti laadittaviin arvioihin kestävän finanssipolitiikan tarpeista. Tarvittavat toimenpiteet perustuvat instituutioiden päätöksiin ja voidaan tilapäisesti keskeyttää jos instituutiot toteavat, että euroalue tai EU kärsii merkittävästä shokista. Tällainen järjestelmä on periaatteessa aina altis poliittiselle vaikuttamiselle, varsinkin kun kyseessä voi olla kansalaisia laajasti koskettavia toimia. Toteutetut poliittiset poikkeamat säädöksistä taas syövät vähitellen järjestelmän uskottavuutta sekä yksityisillä rahoitusmarkkinoilla että jäsenmaissa muutenkin (ikävinä esimerkkeinä perussopimuksen eräät rahoitus- ja finanssipolitiikkaa koskevat säännökset).

Ehdotus perustuu myös ajatukseen, että jäsenmaiden velka voidaan hitaasti kuolettaa, ja silti säilyttää yksityisten sijoittajien luottamus lainanottajiin. Mitään velkasaneerausta, joka tuottaisi rahoittajille tappioita, ei siis tarvita eikä siten suunnitella. Jos kuitenkin yksityisten sijoittajien usko järjestelmän tehoon jostain syystä järkkyisi, siirtyisivät tappiot ja rahoitustarve helposti uudestaan EKP:lle ja eurojärjestelmälle. Mahdolliset yksittäisen jäsenmaan rahoitusongelmat synnyttäisivät myös paineita jäsenmaiden välisten tulonsiirtojen jatkamiseksi.

Ehdotuksen mukaan sovitut talouspolitiikan toimet sitoisivat jäsenmaiden poliittisia päättäjiä useiden vuosien ajan. Epäselväksi jää, miten tällainen sitoutuminen käy yhteen eduskunnan poliittisen suvereniteetin ja välttämättömän liikkumavaran kanssa. Eduskunnalta ehkä vaaditaan järjestelmän onnistumiseksi poikkeuksellisen aikaista ja aktiivista osallistumista talouspolitiikkaa koskeviin neuvotteluihin. Ei ole selvää mitä tapahtuu, jos poliittinen tilanne jäsenmaassa muuttuu joitakin toimia voimakkaasti vastustavaksi uhkaavista sanktioista huolimatta. Tällainen tilanne saattaa syntyä etenkin riittävän suuressa jäsenmaassa, jossa osa eduskunnasta ei ole täysin sitoutunut neuvottelutulokseen mutta voittaa seuraavat vaalit.

Komission ehdotuksessa korostetaan useaan kertaan pyrkimystä lisätä sovittavien talouspoliittisten toimien kansallista omistajuutta niiden toimeenpanon varmistamiseksi Kyseessä olisi komission pyrkimys saada kansalliset viranomaiset vakuuttumaan sovitun talouspolitiikan ja sen toteuttamisen tarpeellisuudesta. Omistajuus on välttämätön muttei riittävä edellytys sille, että sovitut toimet toteutetaan. Urasta poikkeamisesta ei rangaista riippumattomien rahoitusmarkkinoiden vaan poliittisten instituutioiden harkinnan kautta. Kansallinen vastuu talouspolitiikasta ei siten toteudu varmuudella jos jäsenmaa on riittävän suuri.

Yllä mainitut näkemykset/huolet voivat olla nykyisessä maailmantilanteessa erityisen ajankohtaisia. EU:n jäsenmaista useat ovat raskaasti velkaantuneita. Samalla niiden reaaliset tuotantokustannukset nousevat (energia sekä sanktioiden takia supistuneet markkinat ja kilpailuttamismahdollisuudet) ja sijoitustarpeet kasvavat (vihreä muutos, turvallisuusmenot, energiaverkoston muutostarve). Silti on jäsenmaiden (toivottavasti myös EU:n kautta tapahtuva) velkaantuminen pysäytettävä. EU:n kansalaisten todellista elintasoa/kulutusta on tämän takia alennettava merkittävästi sijoitusten ja järjestelmämuutosten mahdollistamiseksi. Poliittiset paineet hidastaa velkasopeutusta ja sallia budjettialijäämien kasvua tulevat siten koettelemaan uutta talouspolitiikan koordinointijärjestelmää olennaisesti.

Toteuttaako ehdotus Suomen aikaisemmin esitettyjä kantoja?

Kansallinen vastuu jäsenmaan talouspolitiikasta säilyy muodollisesti mutta ei välttämättä toteudu kaikkien jäsenmaiden osalta. Riippumattomia rahoitusmarkkinoita ei eksplisiittisesti käytetä talouspolitiikan ohjauksen osana, vaan talouspolitiikan ehdotetaan perustuvan keskipitkän aikavälin hallinnolliselle ohjaukselle. Valtioiden velkajärjestelyä ei ehdoteta kehitettäväksi tai käytettäväksi vaan luotetaan siihen, että koordinaatio mahdollistaa velan järjestelmällisen ja häiriöttömän vähentämisen pidemmällä aikavälillä. Uskottavia uudistuksia ohjauksen toimeenpanon tehokkuuteen ei ehdoteta vaan oletetaan, että kaikki jäsenmaat pääsääntöisesti toteuttavat ohjauksen sellaisenaan.

Useat Suomen esittämät merkittävät kannat jäisivät siten komission ehdotuksessa toteuttamatta.

Komission ehdotus vaikuttaa hallinnollisesti yksinkertaisemmalta ja selvemmältä kuin nykyinen koordinaatiojärjestelmä. Se ei kuitenkaan muuta EU:ssa vallitsevaa finanssipolitiikan perusongelmaa, joka johtuu useiden jäsenmaiden ajoittaisesta haluttomuudesta tai kyvyttömyydestä noudattaa esim. sisäpoliittista vastustusta herättäviä sopimuksia. Sellaisten tapausten varalta ehdotus ei tarjoa unionin uskottavuutta ylläpitäviä toimintavaihtoehtoja. Unionilla ei tällöin ole tarjota muita ratkaisuja kuin uskottavuutta nakertava myöntyminen, perussopimuksen vastainen rahoitustuki/tulonsiirto tai päätösvallan keskittäminen finanssikysymyksissä.

Tälläkin komission ehdotuksella on siten käytännössä varsin rajalliset mahdollisuudet onnistua tavoitteissaan pidemmällä aikavälillä.

Valtioneuvoston Suomelle ehdottamat uudet kannat

Valtioneuvosto ei ehdota muutosta tai lisäystä eduskunnalle aikaisemmin selostettuihin kantoihinsa. Se toteaa taas kerran, että Suomi suhtautuu avoimesti eri kysymysten ja vaihtoehtojen tutkimiseen. Suomen kantoihin lisätään joukko painotuksia jotka pääosin joko ovat hyvin yleisesti muotoiltuja tai keskittyvät komission ehdotuksen tekniseen toteutumiseen.

Omat arvioni ehdotetuista kannoista esitetään seuraavassa sisäänvedettyinä.

Korostetaan, että jäsenmaalla tulisi olla liikkumavaraa mm. valittavien sopeutusurien mittareiden suhteen. Tämä lienee toivomus siitä, että Suomessa edelleen voisi käyttää mittarina rakenteellista budjettialijäämää.

> Kyse on lähinnä sisäpoliittisesta esitystekniikasta ja toive on ymmärtääkseni ongelmaton. Lienee tietenkin syytä varautua siihen, että keskustelu ainakin ulkopuolisten instituutioiden kanssa käytäisiin julkisen talouden nettomenouran käsitettä käyttäen.

Pidetään perusteltuna, että merkittävistä rakenteellisista uudistuksista ja investoinneista tehdään EU:lle sitoumuksia vain, jos haetaan niille pidempää sopeutusaikaa. Kotimaisille instituutioille jäisi siten pääsääntöisesti edelleen päätäntävalta vähemmän tärkeiden hankkeiden toteutumisesta.

> Muutosehdotus on merkittävä, näyttää perustellulta ja olisi ehdotettua järjestelmää yksinkertaistava ja tulevia talouspoliittisia keskusteluja keventävä. Tulee kuitenkin varautua siihen, että sitoumusta silti vaaditaan ainakin jos hankkeet ovat merkittäviä jäsenmaan nettomenouran/rakenteellisen alijäämän kehittymiselle.

Pidetään keskeisenä, että kansalliset demokraattiset prosessit huomioidaan suunnitelmien valmistelussa.

> Kyse on periaatteessa hyvin merkittävästä vaatimuksesta. Se on kuitenkin oudon yleisesti muotoiltu eikä ole ilmeistä, miten komission ehdotusta halutaan muuttaa jotta vaatimus

toteutuisi. Onko kyse hartaasta toiveesta, vaatimus EU-prosessien ajoittamisesta kotimaisten prosessien mukaisiksi vai varoitus eduskunnalle tulevista kotimaisten prosessien muutostarpeista? Voidaan myös ennakoida komission vastaavan, että tämän vaatimuksen toteutuminen olisi ennen kaikkea jäsenmaan omalla vastuulla.

Pidetään tärkeänä, että komissio selventää millaiset investoinnit voisivat toimia lisäsopeutusajan perusteena. Sellaisille uudistuksille ja sijoituksille pitää asettaa selkeät ja pitkän tähtäyksen kestävyyttä varmistavat ehdot. Sijoituksille tärkeimpiä ehtoja olisi, että ne maksaisivat itsensä takaisin kohtuullisella aikajänteellä.

Selvennysvaatimus on hyvin perusteltu ja tarpeellinen kestävien julkisten sijoitusten kannalta yleisemminkin. Muutos parantaisi – mikäli se käytännössä toteutuu – osaltaan myös uuden järjestelmän tehokkuutta.

Lisätietoa tarvitaan komission esitykseen liittyvistä määritelmistä (velkakestävyys, laskentatavat, poikkeamien koot jotka johtavat pakotemenettelyihin) ja siitä, että ne sallisivat suhdannetilanteen huomioimisen talouspolitiikan toimeenpanossa.

Toivomukset lisätiedoista ovat tietenkin aina kannatettavia. Jotkut määritelmät voisivat yllättävästi osoittautua asiallisesti hyvinkin tärkeiksi järjestelmän vaikutusten osalta.

Suomi suhtautuu varauksellisesti ehdotettuihin uusiin pakotteisiin jäsenmaille, jotka eivät toteutakaan sovittuja merkittäviä rakenneuudistuksia ja sijoituksia. Pakotteet toteutettaisiin sen sijaan olemassa olevien vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyjen kautta. Poikkeuksia pakotemenettelystä tulisi sallia vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Tarpeettomiksi katsottavien uusien järjestelmien ja menettelyjen karsiminen on aina kannatettavaa missä tahansa yhteydessä. Suomelle asia olisi tärkeä koska käsittääkseni pakotteiden käyttö tulisi käytännössä kysymykseen etenkin pienten jäsenmaiden osalta.

Suomen kanta on selkeästi kielteinen ehdotukseen, että itsenäiset finanssivalvojat osallistuisivat talouspoliittisten suunnitelmien laadintavaiheeseen. Niiden roolin tulisi pysyä selvästi toteutuksen valvonnassa ja tulisi varmistaa, että heidän ja komission valvonta selvästi eroaa toisistaan.

Suomen uusi kanta on selkeä ja hyvin perusteltu. Osallistuminen myös itse aikanaan valvottavien toimien valmisteluun saattaisi vaarantaa finanssivalvojien riippumattomuutta ja uskottavuutta toteutuksen valvontatyössään.

Mahdollisesti esitettävät lisäkannat

Kuten todettiin, komission ehdotus ei juurikaan huomioi Suomen tärkeimpiä aikaisemmin esittämiä kantoja. Komission ehdotus ei myöskään ratkaise EU:n finanssipolitiikan perusongelmaa, joka liittyy sen tehokkuuteen ja uskottavuuteen niin kauan kuin jäsenmaat haluavat säilyttää poliittisen suvereniteettinsa.

Suomen aikaisemmin kannattamat uudistukset voisivat kuitenkin olla osa järjestelmää, jolla talouspoliittiset tavoitteet toteutetaan poliittisesta suvereniteetista luopumatta. Edellytyksenä ja huomattavana vaikeutena tälle on se, että unionin olisi silloin luovuttava ainakin kahdesta tärkeänä pidetystä periaatteesta: nykyisen eurojäsenyyden ikuisuus ja jäsenmaiden valtionvelan riskittömyys.

Saa varautua siihen, että asiallisen keskustelun avaaminen näistä vaihtoehdoista voi johtaa syyttelyyn eräiltä tahoilta unionin arvojen ja solidaarisuuden hylkäämisestä. Kyse ei tietenkään olisi siitä, vaan yrityksestä parantaa unionin toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta samalla luopumatta jäsenmaiden kansallisesta suvereniteetista.

Eurojäsenyyden peruuttamattomuus merkitsee, että rahoitusvaikeuksiin joutuva ja ainakin riittävän

suuri euromaa voi menestyksellisesti uhata euroerollaan, jollei sille järjestetä rahoitustukea. Tämän takia unioni joutuu käytännössä poikkeamaan tukirahoituksesta perussopimuksessa sovitusta kiellosta, toteuttamaan aina uusia tulosiirtoja varmistavia järjestelmiä tai viime kädessä myöntämään perussopimusta kiertäen keskuspankkirahoitusta näille jäsenmaille. Jäsenmaiden valtionvelan riskittömyyden varmistaminen taas merkitsee jäsenmaille toisaalta houkutusta velkaantua unioni turvanaan, toisaalta pakkoa suoraan tai epäsuorasti (usein keskuspankkien kautta) ottaa vastuulleen riskejä muiden jäsenmaiden velasta.

Luopuminen näistä unionin periaatteista vaatisi toisaalta järjestelmän joka sallisi jäsenmaan tilapäisen euroeron, toisaalta Suomen jo kannattaman järjestelmän maksukyvyttömän jäsenmaan valtionvelan järjestelemisestä. Näillä kahdella uudistuksella palaisivat myös jäsenmaiden vastuu omasta talouspolitiikastaan ja velastaan, rahoitusmarkkinoiden merkitys talouspolitiikan kestävyyden arvioinnille sekä riippumaton houkutin velkaantumisen rajoittamiseksi. Samalla euron uskottavuus ja vakaus saattaisivat vahvistua kun heikoille jäsenmaille avautuisi mahdollisuus – tai ehkä jopa pakko – vahvistaa taloutensa rakenteita euroalueen ja sen tiukan säännöstön ulkopuolella.

Mainituista uudistuksista on tilapäistä euroeroa valitettavasti ainakin toistaiseksi huonosti selvitetty hallinnollisella tasolla. Sellainen uudistus ei kuitenkaan välttämättä olisi eurojärjestelmälle kohtalokas muutos ja ansaitsisi perusteellisen selvityksen erityisesti silloin, kun/jos talouspolitiikan koordinoinnin perimmäisiä vaikeuksia yritetään ratkaista. Eduskunta voisi harkita, olisiko perusteltua esim. esittää toteutettavaksi tätä asiaa koskeva riippumaton selvitys mieluiten unionin mutta tarvittaessa pelkästään Suomen omin voimin.