

ETLA EMUsta: federalismia ilman federaatiota

ILKKA KAJASTE

Finanssineuvos

Valtiovarainministeriö

Alho–Kaitila–Widgren: Finanssipoliittinen järjestelmä talous- ja rahaliitossa. ETLA, Helsinki 2000.

ETLAn julkaisema ja KTM:n rahoittama tutkimus kuvaa ja analysoi ansiokkaasti talouspolitiikan hoitoon liittyvää problematiikkaa EMU-oloissa. Kattavassa selvityksessä käsitellään mm. vakaus- ja kasvusopimusta, Suomen talouden häiriöalttiutta sekä talouspolitiikan koordinaatiota koskevaa keskustelua. Verotusta koskeva jakso käsittää mm. mielenkiintoista aineistoa verotuksen rakenteesta ja kehityssuunnista Yhdysvalloissa, jota pidetään liittovaltion rakenteensa vuoksi usein esikuvana sille, mitä myöhemmin tulee tapahtumaan Euroopassa. Tähän liittyvät empiiriset havainnot ovat tärkeä ainesosa verotuksen tulevaisuudesta keskusteltaessa. Kirjan lopussa on jakso, jossa pohditaan fiskaalista federalismia ja liittovaltiokehitystä sekä kehitellään ajatusta EU-alueen yhteisestä vakautusrahastosta.

Jos kirja olisi kirjoitettu hieman myöhemmin, sen olisi ollut varmaan pakko ottaa kantaa

euron viimeaikaiseen heikkoudentilaan. Tälle annetut selitykset liittyvät paljolti siihen kirjan juoneen, jossa pohditaan, onko talouspolitiikan tiiviimmälle, ylikansalliselle koordinaatiolle tarvetta. Kirjaan sisältyy tämänsuuntainen lähtökohtaolettamus, vaikka lopullinen vastaus jääkin avoimeksi odottamaan tulevaa poliittista kehitystä.

On tärkeä, että EMUa tutkitaan ja sen kehittämisestä käydään keskustelua talouden omista lähtökohdista. Liian usein EMU mielletään valmiiksi malliksi, josta saatujen kokemusten pohjalta joustavaa integraatiota voidaan laajentaa muillekin alueille. Valmiita kaavoja ei kuitenkaan ole. Euroopan integraation etenemiselle on ominaista, että läheisyysperiaatteen vuoksi jokainen askel on harkittava asia kerrallaan.

Oikeudellisesti velvoittava pääsääntö on päätöksenteon hajauttaminen. Sen keskittäminen edellyttää erityisiä asiallisia perusteita. Unionin poliittinen vahvistaminen ei ole sellaisenaan riittävä syy. Tästä syystä argumentit, joiden mukaan esimerkiksi vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuus edellyttää muutoksia institutionaalisessa tasapainossa eivät ole päteviä. Jokai-

nen askel kohti keskitetympää päätöksentekoa vaatii huolellista punnintaa, laajaa keskustelua ja tutkimusta. Ympäröivä maailma voi integraation tai muiden syiden vuoksi muuttua ja edellyttää uusia askeleita kohti syvempää yhteistyötä. Pääomaverotus on esimerkki tästä.

Kirja valottaa EU-yhteistyön aluetta, joka avautuu vaikeasti asiaan vihkiytymättömille. Julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä koskevat säädökset – perustamissopimus ja sekundäärilainsäädäntö – ja poliittiset sopimukset muodostavat puitteet finanssipolitiikalle ja talouspolitiikan EU-tason koordinaatiolle. Tätä kutsutaan kirjassa finanssipoliittiseksi järjestelmäksi. On kuitenkin syytä muistaa, että päävastuu finanssipolitiikasta säilyy edelleen tiukasti jäsenvaltioiden hallituksilla. EMU luo puitteet päätöksenteolle, joka tapahtuu pääkaupungeissa ja jonka yhteensovittaminen on luonteeltaan vapaaehtoista ja yhteiseen etuun perustuvaa.

Myös ETLAn tutkimuksella, joka yksityiskohtaisesti kuvaa EMUa varten luotuja järjestelyjä, on vaikeuksia löytää itse järjestelmän ydintä. Teoksessa käytetään runsaasti tilaa sellaisen tilanteen tarkastelulle, jossa useita euroalueen maita ajautuu samanaikaisesti liiallisiin alijäämiin. Tämä voisi johtaa vakaus- ja kasvusopimuksen kriisiin, koska liiallisia alijäämiä koskevien sanktioiden käyttöönotto edellyttää viime kädessä ministerineuvoston määränemistä. Sopimuksen uskottavuus romahtaisi, kun eräät jäsenvaltiot – kirjassa eteläinen Eurooppa ja Belgia – juonittelisivat yhdessä vakauteen sitoutunutta pohjoista vastaan. Tällainen asetelma vaikuttaa haetulta. Sanktiot ovat järjestelmän toimivuuden kannalta toissijainen asia; enemmänkin viime vaiheen varmistus.

Poliittisesti olisi vaikea asettaa sakkoja jo pelkästään yhdelle yksittäiselle jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion ajautuminen liiallisiin alijäämiin holtittoman politiikan seurauksena olisi kuitenkin

koko aluetta koskeva sekä poliittinen että taloudellinen kriisi. Tilanteen eteneminen siihen pisteeseen, että tultaisiin viimein perustamissopimuksen mukaisiin pakollisiin talletuksiin ja lopulta sakkoihin, vie pitkän aikaa. Tänä aikana tapahtuisi varmasti yhtä ja toista muutaakin. Holtitonta taloudenpitoa yhdessä jäsenvaltiossa suosiva hallitus, joka aiheuttaisi vahinkoa ympärillään, tulisi jo paljon aiemmin tiensä päähän. Talouden vaikutuskanavia, jotka tähän tilanteeseen johtaisivat, on monia.

Talouden, politiikan ja juridiikan keskinäis-suhteiden analysointi on keskeinen osa EMUn ymmärtämistä. Ekonomisteille politiikka on helposti kaiken pahan alku, joka nähdään syynä talouden häiriöihin ja tehokkuusmenetyksiin. EMUn kohdalla näin ei välttämättä ole. Ennen EMUn syntymistä oli tapana väittää, ettei siitä kuitenkaan mitään tule. Kaikista spekulatioista huolimatta EMU syntyi. Tämän varmisti se, että hankkeeseen oli sijoitettu runsaasti paljon poliittista pääomaa. Euron viime aikojen vaikeudet eivät ole tätä sitoutumista heikentäneet, vaan muodostuneesta pääomasta on voitu jopa antaa tukea muihin hankkeisiin, kuten laajentumiseen. EMUn menestys onkin malli muille EU:n kehittämishankkeille ja koko projekti nähdään eräänlaisena pilottihankkeena Unionin tulevaisuutta pohdittaessa. On ehkä aliarvioitu vakauteen ja kestävyteen sitoutumisen poliittista merkitystä.

Epävirallinen – poliittinen – euroalueen jäsenvaltioiden välinen yhteistyö talouden alueella on kiinteä osa finanssipoliittista järjestelmää, mutta saa teoksessa vain sivuroolin. Pian toukokuun 1998 alussa tehtyjen talous- ja rahaliittoa koskevien päätösten jälkeen toimintansa aloittanut, euromaiden valtiovarainministereistä koostuva euroryhmä luotiin sitä varten, että yhteisen rahan käyttöönotaneet jäsenvaltiot ovat keskenään tiiviisti riippuvaisia ja tarvitse-

vat erityisesti julkisen talouden kehityksen, budjettitilanteiden seurantaan varten yhteisen elimen. Tämä yhteistyö on osoittautunut hyödylliseksi muutenkin kuin pelkästään ennakkovaroitusjärjestelmänä. Tietoisuus siitä, että yhden jäsenvaltion huono talouspolitiikka kosta tuu kaikille ja toisaalta yhteisesti sovitulla toimilla ja tavoitteilla voidaan saavuttaa ylimääräisiä hyötyjä, on motivoinut yhteistyötä, joka on luonteeltaan poliittista, tai hallitustenvälistä kuten usein on tapana sanoa. Poliittisella tasolla konsensukseen perustuva yhteistyö voi olla vahvuus. Äänestäminen kysymyksistä, joissa yhteisöllä ei ole toimivaltaa, on hyödytöntä.

Ajan myötä yhteistyön painopiste onkin siirtymässä siihen suuntaan, että pyritään – kielteisten ulkoisvaikutusten torjumisen sijasta – yhä enemmän hyödyntämään yhteensovitetun toiminnan myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Selvä merkki tästä on se, että keskustelu kulkeutuu kohti rakenteellisia kysymyksiä, jotka mielletään yhä useammin Euroopan todellisiksi heikkouksiksi. Tämä koskee myös julkista taloutta, jonka laadusta ja kestävyyydestä ollaan käynnistämässä laajaa keskustelua. On aivan selvä, että jäsenvaltiot eivät tämän keskustelun myötä ole luopumassa perinteisestä budjettiautonomias taan samalla tavalla kuin ne pitävät kiinni verotusta tai esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa koskevasta itsenäisyydestään.

Tutkimukseen sisältyy laskelma mahdollisesta yhteisötason vakautusrahastosta. Tämä aihe nousee keskusteluun aika ajoin. Tulokset vastaavat jo aiemmin saatuja. Rahaston koko suhteutettuna kokonaisuuteen – kuten EU:n budjettiin – ei tarvitsisi olla kovinkaan suuri. Vastaväitteet ovat samoja kuin jo aiemmin on tässä yhteydessä esitetty. Rahastojen kehittäminen ei ole käytännöllinen ratkaisu. Teoreettisella tasolla käytävä keskustelu muodostuu ongelmalliseksi vain, jos se suuntaa huomion pois itse ta-

louden rakenteiden ongelmista ja niiden uudistamisen tarpeesta. Ei Suomessakaan puskurirahastoa ole pidetty lopullisena ratkaisuna talouden heilahteluihin.

Paras tapa varautua shokkeihin on vähentää niiden todennäköisyyttä ja vahvistaa talouden toimintakykyä ja rakenteita. Eräs EMU-keskustelua vinouttanut piirre on se, ettei ole mielletty sitä, että eletään yhä sopeutumisvaihetta. Julkisen talouden tasapainoon tai ylijäämään on monissa maissa vielä matkaa eikä velkaantuminen ole vielä taittunut olennaisella tavalla. Merkittävä virstanpylväs on se tilanne, jossa julkisen talouden automatiikalle löytyy uudelleen tilaa. Tähän on vielä monissa jäsenvaltioissa matkaa.

Olemattomaan liittovaltiokeskusteluun tutkimus tuo kuitenkin pari huomionarvoista empiiristä havaintoa. Ensinnäkin verotuksen osalta todetaan USA:n esimerkkiin nojaten, että harmonisointi ei edellytä puuttumista verotuksen tasoon eri maissa. Riittää, että onnistutaan yhtenäistämään veropohjia. Pääomaverotus on poikkeus.

Toinen havainto nousee tutkimuksen vakausrahastoa koskevasta keskustelusta. Suhdanteesta varten tarvittavat tulonsiirtojärjestelmät eivät edellyttäisi mittavaa yhteisöbudjetin kasvattamista, mitä usein pidetään automaattisesti liittovaltiokehitykseen kuuluvana piirteenä. Tätä argumenttia ei voi käyttää liittovaltiokehityksen perustelemiseen eikä myöskään yhteisöbudjetin kasvattamiseen. Tutkimuksen anti federaatiokeskusteluun, näyttäisi olevankin se, että talouspolitiikan kannalta federalismia voidaan kehittää myös ilman liittovaltiorakenteita.

Vielä yksi havainto. Tutkimuksen on rahoittanut KTM, joka käyttää vuosittain merkittäviä summia – tänä vuonna noin 15 mmk – talous- ja elinkeinopoliittiseen tutkimukseen. Tällä rahoituksella on vuosien aikana toteutettu monia merkittäviä hankkeita mm. integraatiotutkimuk-

sen osalta. Viime aikoina on ollut tapana selvittää tutkimusrahoituksen vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Saattaisi olla hyödyllistä, että myös tämän keskeisen rahoituslähteen hyödyntämi-

nen ja sen aikaansaamat tuotokset otettaisiin arvioitaviksi osana Suomessa tehtävää taloustutkimusta ja sen rahoitusta.