

# EMU kokemusasiantuntijan silmin

**Ilkka Kajaste**

*Talous- ja rahaliittoa koskeva koordinoitu talousohjaus perustuu hyväksytyihin säädöksiin ja yhteisiin käytäntöihin, kun asetuksia on sovellettu. Ajatuksena on ollut, että säännöt ovat selkeitä ja kriteerit yksikäsitteisiä. Ajan myötä on tultu tilanteeseen, jossa tämä ei enää pidä paikkaansa. Säännöt ovat mutkikkaita ja kriteerit moniselitteisiä. Läpinäkyvyys on hävinnyt, minkä seurauksena vastuusubteet ovat hämärtyneet. Kriisin väistyessä ollaan palaamassa normaaleihin olosuhteisiin, jolloin sääntöperusteisen ohjauksen merkitys kasvaa uudelleen ja jäsenvaltioiden on otettava yhä enemmän vastuuta tekemisistään, jos yhteisvastuuta ei haluta kasvattaa. Kysymys kuuluu, voidaanako uudelleen palata niihin terveeseen talouspolitiikan periaatteisiin, joista parikymmentä vuotta sitten lähdettiin, vai mitä tulisi tehdä, jotta euroalue menestyisi. EMU-ajan virheistä ja kokemuksista voidaan ottaa oppia.*

Tässä aikakauskirjassa talous- ja rahaliitosta on kirjoitettu viime vuosien aikana useita, lähinnä informatiivisia artikkeleita, joissa on raportoitu EMU-säädösten ja niihin liittyvien käytänteiden muutoksista (Henriksson, Kajaste ja Sontag 2006; Henriksson ja Kajaste 2013; Henriksson ja Leino-Sandberg 2014; Hetemäki 2015; Kajaste 1999; Kajaste 2010; Kajaste 2012; Leino-Sandberg ja Kajaste 2014). Tätä on pidetty tärkeänä, koska erityisesti asiantuntijoiden, jotka tätä julkaisua lukevat, on hyvä ymmärtää euroalueen politiikkaympäristöä.

Kysymys ei ole vain taloudesta ja politiikasta vaan yhtä lailla myös EU-instituutioista ja -oi-keudesta.

Tämä kaikki on varsin mutkikasta eikä ole ihme, että keskustelussa on esiintynyt paljon väärinkäsityksiä ja ylilyöntejä. Suomen kanta on viime vuosina ollut, että talous- ja rahaliittoon liittyvää politiikkakehikkoa tulisi yksinkertaistaa ja selkeyttää. Monimutkaisuudesta on seurannut muun muassa vastuusuhteiden hämärtyminen ja moraalivajeen uhka.

Entinen finanssineuvos ja valtiovarainministeriön kansantalousoaston apulaisosastopäällikkö VTK Ilkka Kajaste (ilkka.kajaste@gmail.com) on talouspolitiikan EU-ohjauksen kokemusasiantuntija. Vuosina 2001–2014 hän oli EU:n talous- ja rahoituskomitean sijaisjäsen. Tämän lisäksi hän on osallistunut eri työryhmiin, joissa talousohjausta koskevaa säännöstöä on kehitetty.

Jo alusta lähtien varoitettiin rahaliiton liittyvästä vapaamatkustajaongelmasta. Ei voida kieltää, etteikö tällaista käyttäytymistä olisi esiintynyt. Toisaalta tietty yhteisvastuu kuuluu väistämättä rahaliiton luonteeseen. Kysymys onkin siitä, kuinka sitä voidaan hallita ja rajoittaa sekä kuinka estää sen väärinkäyttö.

Pitkittyneen kriisin aikana vastuusuhteet hämärtyivät, minkä vuoksi edessä on nyt uusi tilanne, jossa euroalueen olisi järjestäydyttävä uudelleen. Tämä sivuaa osin rahapolitiikan paluuta normaaliaikaan, jolloin muun talouspolitiikan rooli korostuu samalla, kun euroalueen taloudet ovat pääosin palaamassa – joskin aiempaa matalammalle – kasvu-uralleen.

## 1. EMU-kehikko

EMU-kehikon puolustukseksi on todettava, että monet vuosien aikana siihen tehdyt muutokset ovat korjanneet niin sanottuja valuvikojä. Järjestelmän terveydestä kertoo se, että se kykenee uudistumaan ja ottamaan vastaan uusia haasteita kuten kestävyysongelman tai ehkäpä myös ilmaston lämpenemisen. Pitemmän päälle merkittäviä uudistuksia, joita ei tässä sivuta, ovat pankkiunioni ja pääomamarkkinunioni.

Demokratian kannalta on ongelmallista, jos päättäjät – tavallisista kansalaisista puhumattakaan – eivät kykene ymmärtämään talouspolitiikan vastuun jakautumista ja toimivaltasuhteita. Suomen järjestelmä, jossa eduskunta – erityisesti suuri valiokunta – osallistuu tiiviisti Euroopan unionia koskevan päätöksenteon valmisteluun, on tässä suhteessa erinomainen, mutta kansalaiset saattavat olla liian etäällä EU-politiikasta ja alttiina harhaanjohtamiselle.<sup>1</sup>

Euron käyttöönottoa Suomessa on monesti kritisoitu. On nähty, että talouspolitiikan kannalta ratkaisevan tärkeä päätös olisi tehty ennen muuta ulko- ja turvallisuuspoliittisin perustein.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Nyt hallinnon ulkopuolella on ollut mielenkiintoista seurata EU-keskustelua. Tietoa on saatavilla, jos sitä osaa etsiä. Oikean tiedon löytäminen ja sen merkityksen ymmärtäminen voi olla vaikeaa, jos ei kykene sijoittamaan sitä kontekstiin. Tässä on selvä kahtiajako. Hallinnon ulkopuolella on taipumus pöhtä – sinänsä kiinnostavasti – EU:n/ euroalueen bajoamisen vaikutuksia ja varautumista siihen. Osin taustalla on eri suuntaisia poliittisia pyrkimyksiä. Hallinnon sisällä on paremmat mahdollisuudet hakea erilaisia realistisia ratkaisuja EU:n/euroalueen kehittämiseksi osana EU-instituutioissa käytävää keskustelua. Tässä kirjoituksessa vältetään kovin laajoja yleistyksiä ja pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä esimerkiksi unionin tulevasta kehityksestä. Järjestelmällisemmin EMUa koskevia väärinkäsityksiä, joihin myös tässä kirjoituksessa viitataan, olen käynyt läpi Kanavassa 3/2017 ilmestyneessä kommentissa (Kajaste 2017) professori Markku Kuisman (2017) samaan lehteen kirjoittamaan provosoivaan artikkeliin ”Yhteisestä rahasta tuli Euroopan julma hajottaja – Euron synnytyks muistuttaa rikollista ihmiskoetta” (Kanava 1/2017).*

<sup>2</sup> *Kriitikot tuntuvat unohtaneen sen abdingon, jossa Suomen talous oli 1990-luvulla suuren laman jälkeen. Euron käyttöönotto tarjosi mahdollisuuden vabvistaa luottamusta, mihin liittyi hyvin konkreettisia hyötyjä. Valtiovelan korkotasoa aleni ja velanhoitomenot supistuivat sekä korkojen että velkavolyymien alenemisen myötä. Tuloksena oli se, että laman jälkeen velkasubde alentui 32,7 %:iin (2008). Albanen velka ja ylijäämäinen julkinen talous antoivat hyvät lähtökohdat, kun talous lähti laskuun. Monet makroekonomistit ovat olleet nyrpeitä ja verranneet Suomen kehitystä Ruotsiin. Ei ole kuitenkaan sanottua, että Suomi olisi kynnnyt euroalueen ulkopuolella harjoittamaan yhta johdonmukaista finanssi- ja rakennepolitiikkaa kuin Ruotsi.*

EMUa kannattaisi ehkä katsoa poliittisen integraation sijasta markkinaintegraation näkökulmasta. Ehkä poliittisen tason integraatio (Maastrichtin sopimus) tulisivatkin nähdä seurauksena markkinoilla tapahtuneesta yhdistymisestä. Euroopan markkinoilla, yritystasolla mutta myös työmarkkinoilla (Schengen) tapahtunut lähentyminen johti vähitellen siihen, että tarvittiin yhteisiä sääntöjä (sisämarkkinat), joilla voitiin ehkäistä rajat ylittävät häiriöt. Sama koski yhteistä rahaa ja kilpailevien devalvaatioiden välttämistä.<sup>3</sup>

Jälkikäteen voidaan ehkä sanoa, että pahin virhe tapahtui, kun pankkiunionin aikaansaanti lykkääntyi. EU-alueen pankki- ja rahamarkkinoiden yhteenkietoutuminen ja koordinoitujen valvonnan ja sääntelyn tarve olivat toki hyvin tiedossa jo silloin, kun rahaliittoon mentiin, toisin sanoen hyvissä ajoin ennen rahoituskriisiä (European Commission 2008).

On tärkeää, että talouspolitiikan koordinaation merkitys ymmärretään oikein. Perussopimusten mukaan jäsenvaltiot sovittavat neuvostossa talouspolitiikkaa yhteen. Jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon rajat ylittävät vaikutukset, yhteinen etu, jotka liittyvät erityisesti yhteiseen rahaan.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Voisi kuvitella, että brexitin vuoksi ryhdyttäisiin vähitellen näkemään markkinaintegraation keskeinen merkitys poliittisen integraation edellytyksenä. Jos brexit näyttää aiheuttavan tuntuvia häiriöitä unionialueen taloudessa, on ilmeistä, että euroalueella vastaava tapahtuma johtaisi vielä huomattavasti suurempiin häiriöihin markkinoiden, ja instituutioiden tasolla. Brexit paljasti riippuvuudet pinnan alla.*

<sup>4</sup> *Samassa yhteydessä sovittiin epävirallisesta euroryhmästä, jossa ministerit keskustelevalta euroa koskevista kysymyksistä siten, että kokouksiin osallistuvat lisäksi komission edustaja ja EKP:n pääjohtaja. Euroryhmä ei ole varsinaisen päätöksentekuelin.*

Talouspolitiikan koordinaation toimivaltasuhteet eivät ole juurikaan muuttuneet Maastrichtin sopimuksen jälkeen. Sen sijaan komission suhteellinen asema on vahvistunut, kun se on hyödyntänyt aloiteoikeuttaan. Tämä on ollut luonnollista kriisioloissa, mutta sillä on ollut myös poliittisia seurauksia, jotka eivät ole ongelmattomia. Junckerin komissio onkin korostanut aiempaa enemmän poliittista rooliaan. Aiempia komissioita on pidetty suhteessa neuvostoon heikompina ja vähemmän itsenäisinä. Euroopan parlamentin rooli on jäänyt vähäiseksi.

Varsin pitkään, aina tälle vuosikymmenelle saakka, politiikkakoordinaatio liittyi niihin menettelyihin, joista perustamissopimuksessa oli säädetty (alijäämämenettely, talouspolitiikan suuntaviivat), mutta vähitellen, kriisin myötä komissio on alkanut puhua koko unionin/euroalueen puolesta. Lainsäädäntö on kirjoitettu väljään muotoon, jossa komissiolla on ollut mahdollisuus tulkita sääntöjä ja saada toimintamahdollisuuksia.

Alkuvaiheessa toimintatapana oli niin sanottu monenkeskinen valvonta (*multilateral surveillance*), mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden, komission ja EKP:n edustajat keskustelevalta kunkin jäsenvaltion talouskehityksestä ja politiikkatoimista ja antavat niitä koskevia suosituksia. Tähän ja siihen kuinka velvoittavina säädöksiä ja suosituksia pidetään näyttää liittyvän oikeudellista epävarmuutta. Mahdollisuutta määrätä sanktioita ei ole käytetty. On kuitenkin mahdollista ja todennäköistä, että sanktioita on käytetty painostukseen, kun komissio on neuvotellut bilateraalaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden kanssa.

Vaikka erityisesti komission taholta on annettu ymmärtää, että suositukset ovat sitovia ja voivat johtaa seuraamuksiin, näyttöjä puuttuu.

Sääntöjen noudattamista ei ole testattu oikeudessa. Kullakin jäsenvaltiolla on intressi ottaa arviot ja suositukset tosissaan, koska ne ovat julkisia. Samoin myös muut jäsenvaltiot osallistuvat periaatteessa aktiivisesti seurantaan yhteisen intressin vuoksi. Vaikka sääntöjen noudattamista on tuskailtu, viitearvot ajavat ensi kädessä jäsenvaltioiden asiaa. Ne muodostavat referenssin suhteessa markkinapaineisiin, jotka ovat tunnetusti vaikeasti hallittavissa. Toisin sanoen sääntökehikko on ensi sijassa jäsenvaltioiden etu.

Monenkeskisen valvonnan lisäksi tähän on liittynyt myös hyvistä ja huonoista käytännöistä oppiminen. Monessa suhteessa seuranta ei eroa siitä, mitä kansainväliset järjestöt kuten OECD harjoittavat. Hyödyllistä tietoa saadaan eri maiden vertaisarvioinnista. Tähän on Suomessa aina panostettu paljon. Vuosien aikana komissioon on kumuloitunut paljon hyödyllistä osaamista.

Taluskriisin olosuhteissa voitiin tuskin odottaa, että sääntöihin ja suosituksiin olisi suhtauduttu kovin tiukkapipoisesti. Päinvastoin, kun monet jäsenvaltiot ovat olleet suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, on ollut perusteltua korostaa sääntökehikon joustavuutta ja sitä, että talous- ja rahaliitto ja sen säännöt eivät aja mitään maata ahdinkoon. Tämä ja se, että kehikko on tullut yhä monimutkaisemmaksi, on heikentänyt sääntelyn merkitystä ulkopuolisten silmissä. Tämä ei puolestaan ole jäsenvaltioiden etu.

Viime vuosina on ollut tapana puhua niin sanotusta taluskurista, millä on viitattu siihen, että tiukat säädökset ovat olleet haitallisia euroalueen elpymisen ja talouskasvun kannalta. Tosiasiassa kriisin alettua komissio käynnisti vuosina 2009–2010 yhdessä jäsenvaltioiden kanssa mittavan elvytysjärjestyksen, jonka

vaikutukset eivät valitettavasti muodostuneet kestäviksi (Kajaste 2015). Lisäksi talouspolitiikan ohjauksen yhteydessä hyödynnettiin säädöksiin sisältyviä joustavuuselementtejä, joiden avulla alijäämän korjausta koskevia aikarajoja venytettiin, joissakin tapauksissa toistuvasti, kun talouskasvu jatkui negatiivisena. Tässä toimittiin sääntöjen mukaan. Tässä suhteessa pelottelu euroon liittyvällä taluskurilla onkin ollut harhaanjohtavaa ja osoittanut huonoa asioiden tuntemusta.<sup>5</sup>

## 2. Julkisen talouden tasapaino

Myöhempää kehitystä silmällä pitäen on kiinnostavaa, että määräys liiallisten alijäämien välttämiseksi on sisällytetty perustamissopimuksiin ja on siten varsin kategorinen. Numeeriset arvot eli alijäämä- ja velkakriteerit (3 % ja 60 %) on määritetty saman statuksen omaavassa pöytäkirjassa nro 12. Kuvaan siis

<sup>5</sup> *Julkisessa keskustelussa esitettyjen kovin suoraviivaisten johtopäätösten esiintyminen lienee seurausta siitä, että talousohjauksen periaatteiden hahmottaminen on vaivalloista. Ei riitä, että tuntee sääntelyä (vakaus- ja kasvusopimusta) koskevan lainsäädännön ja kirjatut käytännössä (code of conduct). Lopulta on kysymys siitä, kuinka sääntöjä on sovellettu eri tilanteissa ja eri jäsenvaltioiden kohdalla. Jos haluaisi tutkia tätä, olisi käytävä läpi komission ja neuvoston asianomaiset esitykset ja päätökset perusteluineen. Käytäntöjä ja tulkintoja voi selvittää myös perehtymällä komission vuosittain julkaisemaan laajaan "Public Finance in EMU" -asiakirjaan. Komission talous- ja rahoitusasioita koskevan pääosaston (DG ECFIN) sivuilta löytyy näiden asiakirjojen lisäksi paljon muuta kiinnostavaa materiaalia. EMUa koskevia oikeudellisia kysymyksiä on käsitelty monene otteeseen myös neuvoston ja komission oikeuspalveleissa.*

kuuluu, että niitä ei ole tarkoitus lähteä muuttamaan.<sup>6</sup>

Näin on luotu kehikko, jonka on määrä pitää velkaantuminen kurissa. Tässä ei ole onnittu, koska kriisin vuoksi alijäämät ylittivät monissa maissa useamman vuoden ajan 3 %:n viitearvon. Suomella ei ollut vaikeuksia hyväksyä sovittuihin sääntöihin perustuvaa koordinaatiota. Omassa finanssipolitiikassamme oli otettu käyttöön sääntöperusteinen lähestymistapa (menokehykset, keskipitkän aikavälin orientaatio). Kun euro otettiin käyttöön, ajateltiin, että kriteerit ovat yksikäsitteiset ja säännöt selkeät. Nyt parinkymmenen vuoden jälkeen näyttää siltä, että sekä yksikäsitteisyys että selkeys on paljolti menetetty, koska alijäämä- ja velkalukuja ei voida suoraan havainnoida tilastoista (rakenteelliset jäämät) ja sääntöihin on tullut poikkeuksia, jotka antavat komissiolle ja

neuvostolle harkinnanvaraa. Tähän ongelmaan olisi saatava korjaus.<sup>7</sup>

Vaikka yhtenä syynä alijäämien valvonnalle on ollut niin sanotun vapaamatkustajakäyttäytymisen välttäminen (rajat ylittävä vaikutus) euroalueella, varsinainen päämäärä oli kuitenkin jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyysvahvistaminen puuttamalla velkaantumiseen.

Kun todettiin, että jäsenvaltioiden kestävyteen tulisi puuttua välittömämmin, sovittiin säännösten uudistamisen yhteydessä velkasäännöstä, jonka mukaan todetun velkasuhteen ja 60 %:n viitearvon välisen eron tulisi poistua 20 vuoden kuluessa. Esimerkiksi Italian kohdalla velkasuhdetta tulisi tämän mukaan leikata vuositasolla 3,5 prosenttiyksiköllä. Tavoitteen vaatavuus kunkin maan kohdalla riippuu kuitenkin useista seikoista kuten ta-

<sup>6</sup> Monesti törmää väitteeseen, että kriteerit ovat hibasta vedettyjä, mielivaltaisia. Itse asiassa 3 %:n viitearvo tulee siitä, että normaalien subdannevaihtelujen vaikuttaessa nimellinen alijäämä ei ylitä viitearvoa, jos julkinen talous on rakenteellisesti tasapainossa tai "ylijäämäinen tai lähellä tasapainoa" kuten oikeudellisissa teksteissä todetaan. Tällöin julkisen talouden ei pitäisi velkaantua. Myös 60 %:n viitearvo on johdettavissa taloudellisista suureista, joskin inflaation ja kasvun hidastuminen on vaikuttanut myöhempien vuosien velkadynamiikkaan. Kun keskimääräistä kasvua ja inflaatiota koskevat oletukset ovat muuttuneet, voitaisiin näitä peukalosääntöjä tarkistaa. Viitearvoilla on kaikesta huolimatta oma merkityksensä. Vaikka kriittisestä velkasubteesta on käyty keskustelua, käyttävät esimerkiksi kansainväliset talousjärjestöt 60 %:n viitearvoa yhä referenssinä. Vaikka ei voida osoittaa velkaantumisen haittaavan kasvua, on ilmeistä, että korkea velkasuhde tekee talouden haavoittuvaksi, kun korkotaso tulevaisuudessa nousee.

<sup>7</sup> Sääntöjen ja käytäntöjen muuttuessa yhä läpinäkyvämmiksi teimme komiteatason keskusteluissa yhdessä saksalaisen kollegani vuonna 2014 kanssa ehdotuksen niiden yksinkertaistamiseksi. Aloitteemme vuosi julkisuuteen, mutta jobti tuloksiin avoimuuden lisääntymisenä. Tästä hankkeesta on olemassa eduskunnalle laadittu e-kirjelmä (Kajaste 2014). Monesti Suomenkin vaikuttavuutta on arvioitu, kun se käytännössä tapahtuu työryhmissä ja komiteoissa, kokoussaleissa ja käytävillä käydyissä keskusteluissa. Suomen virallisissa EU-kannoissa on ollut selkeä jatkuva hallituskaudesta toiseen, mikä on tehostanut vaikuttamista.

louskasvusta, inflaatiosta ja julkisen talouden tasapainosta.<sup>8</sup>

Tällä vuosikymmenellä EMUa koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön on tehty lisäyksiä (*six pack, two pack*), mutta kriisin vuoksi ei ole selvää, onko niillä muutettu toimivaltasuhteita tai tehostettu ohjausta. Keskeistä on ollut sääntöihin sisältyvien joustojen hyödyntäminen.<sup>9</sup>

Julkisen talouden EU-valvonta on käytännössä portaittainen. Jos jäsenvaltio on saavuttanut nimelliset ja määrälliset tavoitteensa, ei komissiolla ja muilla jäsenvaltioilla ole tähän

<sup>8</sup> Vertauskohteena Italian haasteeseen voidaan pitää Belgi-aa, jonka velkasuhde vielä 1990-luvun puolivälissä ylitti 130 %. Vuosina 1993–2007 velkasuhde aleni 50 %-yksiköllä, mikä merkitsi noin 5 %:n suuruista peruslijäämää. Belgian hallintoa (liittovaltio) ei ole pidetty erityisen tehokkaana, mutta tätä 14 vuoden periodia pidetään laajan vertailu-aineiston puitteissa hyvin poikkeuksellisenä. Selityksiä tälle on useita, mutta keskeinen lienee se, että Belgiassa luotiin erityiset institutionaaliset järjestelyt, jotka ulkoistivat julkisen talouden vakauden turvaamisen (Eichengreen ja Panizza 2014). Jatkoa ajatellen unionitason säädökset tuskin riittäisivät tähän. Vuosikymmenen alussa hyväksyttiin direktiivi, jonka mukaisesti jäsenvaltioihin tuli perustaa finanssipoliittisia neuvostoja. Suomessa tämä valvontatehtävä annettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Samalla edellytettiin, että EU-tason lainsäädäntöä sisällytettäisiin joiltakin osin myös kansalliseen lainsäädäntöön. Näin haluttiin varmistaa kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön yhdenmukaisuus. Ei ole selvää, kuinka kansallisen lainsäädännön kautta tapahtunut julkisen talouden vakauden ja kestävyuden turvaaminen on onnistunut. Eri maissa lainsäädäntönnön velvoittavuuteen subtauduttaneen eri tavoin. Ääripää lienee Saksa, jonka mielestä säädökset tulisi viedä perustuslakiin kuten heidän oma Schuldenbremse-lainsäädäntönsä. Saksa onkin suurista jäsenvaltioista ainoa, jonka velkasuhde on selvästi alentunut.

<sup>9</sup> Erinomaista yhteenvetoa tämän vuosikymmenen uudistuksista ja pohdintaa oikeusperustasta löytyy Marketta Henrikssonin ja Päivi Leino-Sandbergin (2014) artikkelista Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa.

huomauttamista. Asianomaiset maan ohjelmista kuitenkin keskustellaan ja esimerkiksi pitemmän ajan kestävyyyteen voidaan kiinnittää huomiota ja siitä voidaan antaa suosituksia. Niiden maiden kohdalla, jotka eivät saavuttaneet tavoitteitaan tai ovat niistä poikenneet, voidaan varoittaa alijäämä- ja velkariskeistä sekä antaa tähän liittyviä suosituksia. Kolmas ryhmä ovat maat, joita koskee päätös liiallisesta alijäämästä. Näiden jäsenvaltioiden tulee osoittaa, millä tavoin ne ovat ryhtyneet korjaaviin toimiin. Ne joutuvat myös säännöllisesti raportoimaan näiden toimien edistymisestä. Nämä valvonnan kolme vaihetta sisältyvät niin sanottuun eurooppalaiseen ohjausjaksoon.

Portaikun neljäs ja viimeinen vaihe koskee kriisimaita, jotka ovat joutuneet tukitoimia vaativiin vakaviin rahoitusvaikeuksiin. Asetus (472/2013), joka ei ollut vielä voimassa, kun rahoituskriisi käynnistyi, irrottaa kriisivaltiot varsinaisesta monenkeskisestä valvontamekanismista ja siirtää ne komission (troikan) käsiin. Kriisimaat ovat täten olleet monenkeskisen valvonnan ulkopuolella ja etäämpänä neuvoston/euroryhmän ohjauksesta, joskin sepeutusohjelmat on hyväksytty muodollisesti.

### 3. Katse eteenpäin

Kun seuraavassa katsotaan eteenpäin, tarkoitus ei ole edetä pohtimaan mahdollisia uusia ratkaisuja, jotka merkitsisivät esimerkiksi velkajärjestelyjen käyttöönottoa vaan pitäytyä suurin piirtein olemassa olevassa sääntelykehikossa.

Epäselvyydet, jotka koskevat talous- ja rahaliittoa, toimivaltasuhteita ja talouden ohjausta, heijastuvat myös keskusteluun Euroopan unionin ja euroalueen tulevaisuudesta. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus polemisoida niitä

monia selvityksiä ja raportteja vastaan, joita asiasta on kirjoitettu. On kuitenkin selvää, että johtopäätökset ja ehdotukset eivät voi olla oikeaan osuvia, jos ne eivät perustu tosiasioihin.

Hyvä esimerkki tästä ovat kriteerit, joiden perusteella julkisen talouden tasapainoa seurataan. On ajateltu, että omaksumalla yhteisiä viitearvoja julkisen talouden ohella voitaisiin valvoa tehokkaasti myös talouden rakenteellisen tasapainoa kuten ulkoista tasapainoa tai kilpailukykyä. Tässä sorrettiin eräänlaiseen numeromagiaan.<sup>10</sup>

ECOFIN-ympäristössä ymmärrettiin pian, että talousohjauksen ei pitäisi rajoittua vain julkiseen talouteen. Tätä varten luotu menettely (liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely) ei ole kuitenkaan saanut merkitystä muun muassa sen vuoksi, että seurattavat tilastoindikaattorit eivät ole yksikäsitteisiä eikä julkinen valta kykene vaikuttamaan niihin. Komissiolla ei aikoinaan kyennyt ottamaan käyttöön tätä uutta välinettä, vaikka rakenteisiin puuttumista (esim. Espanjan ja Kyproksen tapauksissa) pidettiin tärkeänä. Keskustelussa viitataan usein Saksan ylijäämiin, mutta puuttuminen “liiallisiin ylijäämiin” ei ole ollut mahdollista. Kun tuonnin kasvu on vahvaa ja palkat ovat nousseet, on ollut vaikea osoittaa, että Saksan hallitus on ollut syyllinen vahvaan ulkoiseen tasapainoon.

<sup>10</sup> On hyvä pitää mielessä ennustenumeroiden ja jopa ennakkollisten tietojen epävarmuus. Hyvä esimerkki tästä on vuosi 2017, Keväällä 2016 komissio ennusti Suomelle 0,7 %:n kasvua. Vuotta myöhemmin, keväällä 2017 ennustetta oli koboitettu 1,3 %:iin. Saman vuoden syksyllä ennustetta oli korjattu tuntuvasti, 3,3 %:iin. Viime keväänä arvio toteutuneesta kasvusta oli 2,6 %:iin. Tätä taustaa vasten kovin pikkutarkka politiikkaohjaus, hienosäätö, johon joskus on tähdätty, ei vaikuta perustellulta. Voidaan myös kysyä, olisiko hienosäätö subteellisuusperiaatteen mukaista.

Unionin kehittämisessä on haluttu painottaa sosiaalista ulottuvuutta muun muassa siten, että tasapainottomuuksia valvottaessa otettaisiin huomioon sosiaaliset indikaattorit. Jälleen ongelmana on indikaattoreiden luonne ja sosiaalipolitiikan toimivalta, minkä vuoksi tavoitteista olisi vaikea tehdä sitovia. Sosiaalisen ulottuvuuden piiriin kuuluvat asiat ovat kovin monimuotoisia ja järjestelmien erot jäsenvaltioiden välillä (esim. työmarkkinaosapuolten rooli) suuria. On tuskin mahdollista laajentaa valvontaa sosiaaliin kysymyksiin, vaikka sosiaalinen vuoropuhelu onkin legitimizeetin vuoksi paikallaan. Toisaalta julkisen talouden toimivaltasuhteiden selkeyttäminen kirkastaisi myös vastuita sosiaalipolitiikassa, jossa avainkysymys – vaikka puhuttaisiin sosiaalisista oikeuksista – koskee resursseja. Ratkaiseva asia on julkisen talouden kestävyden turvaaminen.<sup>11</sup>

Monesti EU-tasolla unohdetaan, että kansallisesti budjettipolitiikka on pääosin muuta kuin finanssipolitiikkaa. Vaikka esimerkiksi julkisen talouden laadusta on käyty keskustelua, ne eivät ole koskaan edenneet budjettitalouden sisältöön. Julkisen talouden tasapaino on edelleen järkevä tavoite, pienin yhteinen nimittäjä, jonka noudattaminen varmistaa keskeiset talouden (kestävyys, suhdannetasaus ja läpinäkyvyys) mutta myös sosiaalipolitiikan (resurssit) tavoitteet.

<sup>11</sup> Aiempina vuosina talouspolitiikan suuntaviivoja – ja niiden rinnalla työllisyysuuntaviivoja – pidettiin hyödyllisenä politiikkakoordinaation välineenä. Aika on kuitenkin osoittanut, että jäsenvaltioissa ei ole sellaista poliittista tahtoa, että kansallista politiikkaa voitaisiin ohjeistaa tällä tavoin. Koordinaatiomenettelyjä koskeva innovointi on jatkunut edelleen tällä vuosikymmenellä ilman mainittavaa vaikutavuutta (eurooppalainen ohjausjakso).

Paineet jäsenvaltioiden tiiviimmän integraation suuntaan ovat lisääntyneet. Tähän suuntaan on pyritty ehdotuksilla, jotka koskevat suhdannetasausta ja yhteistä työttömyysvaikutusta. Tätä tarkoitusta varten koottava rahasto, jonka on nähty olevan myös jonkinlainen alku euroalueen omalle budjetille, synnyttäisi jäsenvaltioiden välille tulontasausmekanismiin. Järjestelmä ei voisi kuitenkaan korvata jäsenvaltioiden automaattisia vakauttajia. Tiedetään, kuinka epävarmoja talous- ja työllisyysennusteet tai ennakkotiedot ovat, joten mahdolliseen keskitettyyn päätösperäiseen tasausjärjestelmään ei voitaisi luottaa. Sitä paitsi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ”ylijäämä tai lähellä tasapainoa” -tavoitteeseen, jonka perusteluna on, että automaattiset vakauttajat voivat toimia vapaasti. Tästä tavoitteesta, johon on sitouduttu uudelleen vuonna 2012 (*Fiscal Compact*), ei ole syytä antaa periksi.<sup>12</sup>

Euroalueen uudistamista ajetaan kuitenkin monesti politiikka – ei talous – edellä. Integraation kehittämistä (tiivistämistä) pitäisi perussopimuksen mukaan kyetä perustelemaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteilla. Ei ole nähty kriittistä keskustelua siitä, kuinka nämä periaatteet toteutuvat tulevaisuus suunnitelmissa.

Onkin arvioitava, mitä jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviimpi yhteensovittaminen merkitsisi. Mikä olisi lisäarvo, joka saataisiin,

kun jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa sovitettaisiin yhteen?<sup>13</sup>

Käytännössä kysymys olisi vain neljästä maasta: Saksa, Ranska, Italia, Espanja, joiden osuus alueen kokonaistuotannosta on yli kolme neljännestä. Olisi yllättävää, jos näissä neljässä pääkaupungissa syntyisi yhteisymmärrys. Perusteltua olisi, että pienet maat kuten Suomi noudattavat kukin finanssipolitiikkaa, joka perustuu niiden omaan tilanteeseen, ei euroalueen tilanteeseen. Tämä on luonnollinen seuraus siitä, että euroalue ei ole optimaalinen. Pienet maat tarvitsevat liikkumavaraa, mutta säännöt, jotka perustuvat yhteiseen etuun ja varmistavat terveen, vakautta ja kestävyyttä tukevan talouspolitiikan ovat toki tarpeen.

Tätä taustaa vasten on ollut kiinnostavaa tarkastella kriisivuosien politiikkakoordinaatiota, jossa hyödynnettiin tehokkaasti sääntöihin sisältyvää joustavuutta. Julkisen talouden sopeutukselle annettiin – sääntöjen puitteissa – lisäaikaa ja tätä lisäaikaa vielä jatkettiin eräiden maiden osalta, kun taantuma pitkittyi. 2010-luvulle tullessa komission asenne suhteessa talousohjaukseen muuttui, vaikka Lissabonin sopimus ei tuonut tähän varsinaisesti mitään uutta. Kun komissio otti roolin, jossa se pyrki ohjaamaan koko alueen talouspolitiikkaa, suhtautuminen eri kokoiisiin jäsenvaltioihin eriytyi. Suurten jäsenvaltioiden sopeutukseen suhtauduttiin pidättyvämmiin. Tätä perusteltiin toimien vaikutuksella koko alueen kokonaiskysyntään (Kajaste

<sup>12</sup> Useimpia maita koskee sopimuksen tavoite, jonka mukaan rakenteellisen alijäämän tulee olla enintään 0,5 % BKT:sta. Monilla mailla on tätä ankarampi kansallinen tavoite. Kokonaisuudessaan euroalue on jo saavuttanut tavoitteen. Sen sijaan suuret maat kuten Espanja (-3,0 %), Ranska (-2,1%) ja Italia (-1,7 %) ovat vielä etäällä sovitusta tavoitteesta. Pienille maille on ollut tärkeä vahvistaa säädösten tasolla tapabtuneen sitoututumisen uskottavuutta.

<sup>13</sup> Lähes yhtä vaikeaa kuin saavuttaa yhteisymmärrys talouspolitiikan suunnasta, on muodostaa yhteisiä kantoja ulko-suhteista. Asiat sinänsä eivät välttämättä ole tässäkin niin vaikeita kuin edustautuminen ja yhdellä äänellä puhuminen kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä (IMF, Maailmanpankki) tai globaaleissa organisaatioissa (G20, G6). Monilla isoilla mailla on edelleen käsitys itsestään (entisinä) suurvaltoina.



2015). Tämän seurauksena tärkeä, periaate, eri maiden yhtäläinen kohtelu saattoi vaarantua. Komission, erityisesti kollegion avoimuutta on lisättävä, jotta voidaan varmistua yhtäläisestä kohtelusta.

EMU:n tulevaisuutta koskevat visiot kuten van Rompyun työryhmän raportti (2010) tai viiden puheenjohtajan ehdotuslista (2015), jossa esitettiin vuoteen 2025 ulottuva kolmivaiheinen etenemissuunnitelma, eivät ole saaneet innostunutta vastaanottoa. Tarkoituksena on tehdä talous- ja rahaliitosta houkutteleva kaikille jäsenvaltioille, myös niille, jotka ovat vielä EMUn kolmannen vaiheen ulkopuolella. Millä keinoin nämä maat (ml. Ruotsi tai Puola ja Unkari) saataisiin myötämielisiksi euroalueen laajenemiselle?

Tämä ongelma ei ratkea vain rahalla, esimerkiksi tekemällä Euroopan vakausmekanismista Euroopan valuuttarahasto tai aikaansaamalla suhdannetasausmekanismi, joka muodostaisi alun euroalueen budjetille. Tehtävän vaikeutta lisää se, että päätökset tulisi tehdä kaikkien EMU-maiden kesken yksimielisesti, ei vain nykyisen euroalueen puitteissa.

Viiden puheenjohtajan raportin mukaan talousohjauksesta (viitearvojen noudattamisesta) pitäisi tehdä jäsenvaltioita sitovaa. On helppo nähdä, millaisia poliittisia ongelmia tulisi vastaan, jos ja kun näiden suunnitelmien pohjalta syntyvä uusi perussopimusluonnos tuotaisiin kansallisiin parlamentteihin, joiden tulisi luovuttaa budjettivaltaansa unionille, tai jopa kansanäänestyksiin, myös nykyisissä euroalueen jäsenvaltioissa. Miksi siis ajaa uudistusta, joka todennäköisesti hajottaisi unionia/euroaluetta sen sijaan, että tiivistäisi sitä?<sup>14</sup>

Tällaisia ongelmia voi syntyä, kun poliittista integraatiota ollaan viemässä eteenpäin talouden kustannuksella. Euroa ei ole syytä raijuttaa ylimääräisillä poliittisilla ongelmilla.

Kokemus osoittaa, että monenkeskisessä valvonnassa vastakkain asettuvat usein yhtäältä sääntely (regulation) ja talous (economics) sillä oletuksella, että jälkimmäinen lähestymistapa johtaa säännösten joustavampaan tulkitaan, kuten ajan oloon on käynytkin. Ideaalitalanne olisi se, että nämä kaksi lähestymistapaa olisivat lähempänä toisiaan ja että talousohjaus kohdistuisi välittömämmin kouriintuntuviin yhteisiin ongelmiin. Tämä lisäisi talousohjauksen legitimitettä.

Tässä yhteydessä ei ole syytä tai mahdollista käsitellä hyvin ongelmallista isoa kuvaa. Sen sijaan on hyvä painottaa ongelmia, jotka nykyisellä euroalueella väistämättä edessään. Ne ovat kuten Suomessakin väestön ikääntyminen ja kestävyysvaje sekä näihin liittyen kasvupotentiaalin heikentyminen (ks. Oksanen 2017). Kuvaavaa on, että keskustelua unionin kehittämisestä ja euroalueen tiivistämisestä käydään irrallaan näistä todellisista ongelmista. Taloudessa unionin toimivalta koskee julkista taloutta ja finanssipolitiikkaa.

<sup>14</sup> *On ehkä hieman yllättävää, että liittovaltiosuunnitelmiin (Van Rompyun ja viiden puheenjohtajan raportit) on subtauduttu kovin vakavasti myös suomalaisessa EMU-keskustelussa (Kanniainen 2014). Näin on synnytetty asetelma, jonka mukaan vaihtoehtoina olisivat vain liittovaltio tai EU/euroero. Tosiasiassa vaihtoehtoja, joilla unionia ja euroaluetta voidaan vahvistaa on runsaasti. Näitä vaihtoehtoja on toki esitetty (Suvanto ym. 2015), mutta keskustelu – sikäli kun sitä on esiintynyt – on pelkistynyt ääriasentoihin.*

Ensisijaista on vastata kestävyyshaasteeseen. Asia, joka koskee kaikkia jäsenvaltioita, on ollut esillä jo pitkään. Erityinen EU:n talouspoliittisen komitean työryhmä (*Ageing Working Group*) on määraajoin arvioinut jäsenvaltioiden kestävyysriskejä eri aikaväleillä. Tämän arvioinnin tulokset on otettu huomioon valmisteltaessa politiikkasuosituksia. Arvioissa on otettu huomioon jäsenvaltioiden kestävyyttä tukevat uudistukset kuten Suomen eläkeuudistus.<sup>15</sup>

2010-luvulla sääntökehikkoon tehdyissä uusissa asetuksissa rakenteelliset uudistukset tuodaan mukaan siten, että neuvostolle ja komissiolle on annettu tässä suhteessa harkinnanvaraa. Esimerkiksi kasvua tukevat uudistukset, julkiset investoinnit tai solidaarisuus-toimet (esim. tuki Kreikalle tai Italian maahanmuuttajista aiheutuvat menot) voidaan ottaa huomioon, kun arvioidaan alijäämä- ja velkariskejä. Edessä olevat haasteet huomioon ottaen rakenteellisia uudistuksia tulisi painottaa vielä tätäkin enemmän varsinkin sen vuoksi, että uudistusten vaikutukset ovat pysyvämpiä kuin erilaisten budjettitoimien vaikutukset.

<sup>15</sup> Uudistukset kuuluvat vahvasti kansalliseen toimivaltaan, joten Suomen eläkeuudistustakin valmisteltaessa komissio oli yksi hyödyllinen keskustelukumppani. Rakenteellisilla uudistuksilla on kaikesta huolimatta tärkeä roolinsa yhteistyössä. Jo maaliskuussa 2001 Tukholmassa pidetyssä huipukokouksessa todettiin, että silloin hyväksytyn ikääntymisstrategian tulee koostua kolmesta osasta, jotka ovat velkaantumisen hillintä, kasvua vahvistavat toimet sekä eläkeuudistukset. Ainekset julkisen talouden vakauttamiseksi ja rakenteellisten uudistusten huomioon ottamiseksi samalla kertaa ovat olleet olemassa jo kauan aikaa ja tuttuja myös kansallisesta politiikasta. Rakenteellisista uudistuksista puhutaan paljon, mutta toimenpiteitä syntyy vähän. Ei siis ihme, että subtautuminen niubin on sekä Brysselissä että kansainvälisissä järjestöissä verraten kynnistä. Paljon puhetta ja vähän tekoja. Tämä ei poista niiden merkitystä.

Monesti on voitu havaita, että vuotuisia budjettitoimia (säästöjä) on helpompi panna täytäntöön kuin toteuttaa pitkävaikutteisia rakenteellisia uudistuksia, joiden täytäntöönpano voi ulottua yli vaali- ja hallituskausien.<sup>16</sup> Tästä syystä voisi – kuten kriisin aikana tapahtui – olla hyvinkin perusteltua hyödyntää sääntöjen mahdollistamia joustoa edellyttäen, että samalla sitoudutaan rakenteellisiin uudistuksiin. Mikäli julkisen talouden sopeutustoimia voitaisiin venyttää uudistusten edistämiseksi, tällä olisi myös vastaava elvyttävä vaikutus. Joustoja voitaisiin soveltaa myös velkasääntöön, jotta velkasopeutus ei ajaisi mitään jäsenvaltiota ahdinkoon.

Unionia, komissiota ja neuvostoa tarvittaisiin varmistamaan, että jäsenvaltiot sitoutuvat uudistuksiin ja sopeutustoiimiin vaali- ja hallituskausien yli. Seuranta voitaisiin myös ulkoistaa unionin ulkopuolisille elimille kuten OECD:lle. Koska jäsenvaltioiden rakenteet eroavat toisistaan vielä enemmän kuin julkiset taloudet, ei uudistusten painottaminen talousohjauksessa veisi unionia kohti liittovaltiota, päinvastoin.

<sup>16</sup> Italia on hyvä esimerkki maasta, jossa toistuvat hallitusten vaihdokset ovat haitanneet julkisen talouden hoitoa ja pitkäjännitteistä rakennepolitiikkaa. Vielä keväällä 2018 Italian hallitus tähtäsi siihen, että julkinen talous olisi tasapainossa vuonna 2020. Neuvosto hyväksyi tämän linjauksen kesäkuussa. Uusi hallitus on nyt omaksunut aivan päinvastaisen linjan. Kysymys kuuluu, voiko hallituksen vaihdos tehdä tyhjäksi valtiosopimuksiin perustuvat sitoumukset. Italia ei ole eroamassa EUsta tai euroalueesta vaan pyrkii muuttamaan sen säädöksiä.

Artikkelin kirjoittamisen lopussa huomaan, että eurokriisiä ja Kreikkaa on käsitelty tuskin lainkaan. Avainkysymys talousohjauksen kannalta onkin paluu normaalioloihin kriisin jälkeen. Ei ole realistista olettaa perussopimusten avaamista tai välttämättä edes uuden toissijaisen, talousohjausta koskevan lainsäädännön aikaansaamista. Silloin ratkaisuna voi olla säännösten uusi tulkinta (käytännesäännöt). Samalla markkinakuri täydentäisi talouspolitiikan koordinaatiota, jonka tehokkuus on osoittautunut kyseenalaiseksi. □

## Kirjallisuus

- Eichengreen, B. ja Panizza, U. (2014), “A Surplus of Ambition: Can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem”, NBER Working Paper 20316.
- European Commission (2008), *EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, European Economy 2.
- Henriksson, M., Kajaste, I. ja Sontag, S. (2006), “Vakaas- ja kasvusopimuksen uudistus ja euroalueen tulevat haastet”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 102: 372–381.
- Henriksson, M. ja Kajaste, I. (2013), “Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109: 467–483.
- Henriksson, M. ja Leino-Sandberg, P. (2014), “Lohduton labryntti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110: 521–548.
- Hetemäki, M. (2015), “Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 16–39.
- Kajaste, I. (1999), Talouspolitiikan koordinaation kehittäminen EU-alueella, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 95: 271–279.
- Kajaste, I. (2010), “Rahaliitosta talousliitoksi”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106: 402–412.
- Kajaste, I. (2012), “Six pack, two pack, fiscal compact- tiivistykö euroalueen ohjaus?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108: 175–186.
- Kajaste, I. (2014), “Selvitys valtioneuvostolta Suomen ja Saksan Euroopan komissiolle esittämistä huomioista eurooppalaisen talouspoliittisen ohjauksen toimeenpanosta”, Perusmuistio. VM2014- 00191, 7.3.2014, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/e\\_21+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/e_21+2014.pdf) (viitattu 18.10.2018).
- Kajaste, I. (2015), “EMUn kehittäminen ja eurokriisi”, Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2015, file:///C:/Users/ANTTTI/Downloads/EMUn%20kehitt%C3%A4minen%20ja%20eurokriisi%20(3).PDF (viitattu 18.10.2018).
- Kajaste, I. (2017), “EMU-keskustelu harhateillä”, *Kanava* 2/201: 59–60.
- Kanniainen, V. (toim.) (2014), *Euron tulevaisuus. Suomen vaihtoehdot*, Libera.
- Kuisma, M. (2017), “Yhteisestä rahasta tuli Euroopan julma hajottaja – Euron synnytyks muistuttaa rikollista ihmiskoetta”, *Kanava* 1/2017.
- Leino-Sandberg, P. ja Kajaste, I. (2014), Eurokriisin analyysi perustuslaillisista näkökulmasta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110: 297–300.
- Oksanen, H. (2017), “Euro ja Suomi politiikan ja talousoppien valossa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 183–205.
- Suvanto, A. ym. (2015), *Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2014.