Tuomas Saarenheimo

Lausunto asiasta O 64/2015 vp EMU:n tulevaisuus / 20.11.2015 annettavasta valtioneuvoston E-selvityksestä EMU:n kehittämisestä

Viiden puheenjohtajan raportti

Viiden puheenjohtajan raportti esittää noin kymmenen vuoden ohjelman ”EMU:n viimeistelemiseksi”. Otsikostaan huolimatta raportti ei tarjoa selkeää pitkän aikavälin EMU-visiota, vaan monet raportin keskeisistä elementeistä jäävät viitteen omaisiksi. Raportissa ehdotetut euroalueen varainhoitohallinto tai jäsenvaltioiden välinen fiskaalinen tasausmekanismi voisivat jossain muodossa olla pohja täysimittaiselle liittovaltiolle sisäisine tulonsiirtomekanismeineen, mutta toisaalta ne voivat olla myös lähinnä byrokraattisia elimiä ilman merkittävää tosiasiallista roolia. Tämä epäselvyys tekee vaikeaksi hahmottaa, mikä on viiden presidentin ajattelema EMU:n uudistamisen päätepiste. Viiden puheenjohtajan raportista käy silti selkeästi ilmi, mihin suuntaan nykytilanteesta olisi tarkoitus lähteä liikkumaan.

Talouspolitiikan ohjausjärjestelmä

Eräs raporttia leimaava tavoite on jäsenvaltioiden talouspolitiikan virheiden eliminointi. Perussopimukset ovat säädelleet jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa talous- ja rahaliiton alusta saakka. Finanssikriisin aikana myös muut jäsenvaltioiden makrotalouden tasapainoon vaikuttavat politiikkalohkot tulivat koordinaation piiriin.

Puheenjohtajien raportti hahmottelee keinoja vahvistaa ohjausta erityisesti rakennepolitiikan alueella. Rakennepolitiikka kattaa laajan joukon politiikkalohkoja mukaan lukien verotuksen rakenteet, sosiaaliturvan, työmarkkinalainsäädännön ja yritysten toimintaympäristön.

Puheenjohtajien raportti kaavailee, että rakennepoliittinen ohjaus alkaisi neuvoa-antavien elinten luomisesta ja kehittyisi tulevaisuudessa ajan myötä luonteeltaan sitovaksi. Rakenteellinen lähentymisprosessi ”virallistuisi”, luotaisiin yhteinen eurooppalainen normisto työmarkkinoiden toiminnalle, liiketoimintaympäristölle samoin kuin julkishallintoon ja osiin verotusta. Maakohtaisia suosituksia ja makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä käytettäisiin näiden normien toimeenpanoon.

Raportin keinot rakenneuudistusten edistämiselle voidaan jakaa pääpiirteissään kahteen kategoriaan. Ensimmäinen kategoria on talouspoliittisen harkinnan siirtäminen poliittisilta elimiltä teknokraattisille asiantuntijaelimille. Toinen

kategoria on EU:n (ja euroalueen) valtuuksien lisääminen jäsenvaltioiden politiikkavalintojen ohjaamisessa. Molempiin keinoihin sisältyy ongelmallisia piirteitä.

Teknokraattinen vs. poliittinen päätöksenteko

EU:n talouspolitiikan koordinaation toimeenpanoa pidetään laajalti puutteellisena. Ongelmien perussyy on yleensä ristiriita sen välillä mikä on taloudellisesti suotavaa ja toisaalta mikä on poliittisesti mahdollista.

Usein ratkaisuksi on esitetty päätöksenteon siirtämistä pois poliittisen päätöksenteon piiristä ja sen delegointia teknokraattiselle asiantuntijaelimelle. Mm. EKP:n pääjohtaja Draghi on esittänyt, että koska teknokraattinen, yhteisiin instituutioihin perustuva vallankäyttö on EU:ssa toiminut paremmin ja ennustettavammin kuin sääntöpohjainen koordinaatio, tulisi integroitumisen painopisteen jatkossa olla toimivallan siirtämisessä lisääntyvästi selkeän mandaatin puitteissa toimiville yhteisille eurooppalaisille instituutioille.

Pääjohtaja Draghi lienee oikeassa havainnossaan, että kapean mandaatin rajaamaa toimivaltaa käyttävien EU-instituutioiden toiminta on ollut ennakoitavampaa ja riidattomampaa kuin EU:n harjoittama jäsenvaltioiden politiikan sääntöpohjainen ohjaus. Päätöksenteon siirtäminen itsenäiselle teknokraattiselle viranomaiselle on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi monissa sellaisissa viranomaistoiminnoissa (tilastotoimi, rahapolitiikka, rahoitusvalvonta, pankkien kriisinratkaisu, kilpailuviranomainen), joissa tehtävän mandaatti ja keinot on mahdollista rajata lainsäädännöllä riittävän selkeästi.

Tällaisen integraatiomallin ulottaminen rakennepolitiikan alueelle ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Rakennepolitiikkaan liittyvä päätöksenteko eroaa nimittäin merkittävästi luonteeltaan siitä vallankäytöstä, jota teknokraattisille instituutioille on aiemmin delegoitu. Rakennepolitiikka pitää sisällään työlainsäädännön, verotuksen, sosiaaliturvan ja monet muut sellaiset tulonjakoa ja yksilön oikeuksia määrittävät politiikan alueet, jotka ovat demokraattisen päätöksenteon ydintä.

On vaikea nähdä, miten tällaisten päätösten delegointi teknokraattiselle toimijalle voisi onnistua. Sen suuntaisella pyrkimyksellä olisi luultavasti kahdenlaisia seuraamuksia. Yhtäältä päätöksenteon demokraattinen kate heikkenisi. Toisaalta päätöksiä tekevän viranomaisen kokoonpanoon vaikuttamisesta tulisi itsessään politiikan teon tärkeä areena, minkä seurauksena sen teknokraattinen luonne ajan myötä hälventyisi ja korvautuisi poliittisella.

Keskitetyn ohjauksen edellytykset

EU:n valtuuksien lisääminen jäsenvaltioiden politiikan ohjauksessa luo toisenlaisia haasteita demokraattisen oikeutuksen näkökulmasta. Kokemus olemassa olevista liittovaltioista on osoittanut, että ilman syvää poliittista integraatiota pyrkimykset ohjata keskitetysti osavaltioiden politiikkaa . Muuten ohjauksen toimeenpano jää puutteelliseksi kuin mitä EU:ssa vallitsee.

Kuten yllä todettiin, EU:n talouspolitiikan koordinaation toimeenpano on koko talous- ja rahaliiton olemassaolon kohdannut laajaa kritiikkiä. Vuonna 2011 6-pack -asetuksen myötä tullut komission roolin kasvu suhteessa neuvostoon toimeenpanoon liittyvässä päätöksenteossa ei näytä vaikuttaneen toimeenpanon tehokkuuteen.

Lienee niin, että koordinaation tehokkaan toimeenpanon perimmäinen este on jäsenvaltioissa koettu EU:n harjoittaman ohjauksen puutteellinen demokraattisen oikeutus. Varsin tyypillinen tilanne on, että EU:n vaatimus jäsenvaltion finanssipolitiikan kiristämisestä kohtaavat kyseisessä jäsenvaltiossa yhtenäisen vastustuksen sekä maan koko poliittisesta kentästä (hallitus ja oppositio) että sen kansalaisilta. EU:n päätös eskaloida menettelyjä johtaisi helposti EU:n ja jäsenvaltion hallituksen välillä poliittiseen arvovaltakiistaan, joka vahingoittaisi EU:n toimintakykyä ja sen hyväksyttävyyttä maan kansalaisten silmissä. Siten se, mikä on tulkittu koordinaation heikoksi toimeenpanoksi, voikin heijastaa realistista arviota EU:n vallankäytön legitimiteetin rajoista.

Tätä taustaa vasten on epätodennäköistä, että EU:n muodollisten ohjausvaltuuksien kasvattaminen johtaisi parempaan politiikkaan jäsenvaltioissa. Niin kauan kuin EU:n vallankäytön puutteellista legitimiteettiä ei kyetä kohentamaan, uusien valtuuksien seurauksena olisi todennäköisesti vain entisestään kasvava kuilu muodollisten välineiden ja toimeenpanon aitojen edellytysten välillä.

Keskitetty ohjaus ja vastuu politiikan seurauksista

Riippumatta siitä, mitkä ovat aidot mahdollisuudet tehostaa jäsenvaltioiden keskitettyä ohjausta, on syytä ymmärtää, minkälaisia seuraamuksia keskitetyn ohjauksen vahvistumisella olisi.

EU:n keskitetty ohjaus on vallankäyttöä, ja kuten legitiimi vallankäyttö yleensä, se synnyttää vastuun vallankäytön seurauksista. Mitä tiiviimmin EU ohjaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa, sitä suurempi osa politiikan omistajuudesta siirtyy jäsenvaltiolta EU:lle, ja sitä vaikeampi sen on sanoutua irti politiikan seurauksista.

Empiiriset havainnot olemassa olevista liittovaltioista vahvistavat tämän normatiivisen toteamuksen. Niissä liittovaltioissa, joissa liittovaltio ohjaa tai rajoittaa osavaltioiden toimintaa, se kantaa myös viime kädessä vastuun osavaltioiden maksukyvystä. Vastaavasti niissä liittovaltioissa, joissa vallitsee uskottava ”no bailout” -periaate, liittovaltio ei pyri ohjaamaan osavaltioiden politiikkaa.

Jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiukka ohjaus ei sovi luontevasti yhteen ”no bailout” -periaatteen kanssa. EMU-visiota määriteltäessä olisikin perusteltua tehdä selkeä valinta näiden kahden välillä.

Rahoitusunioni

Rahoitusunioni (ts. pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni) ovat EMU:n vakauden kannalta tärkeimmät elementit. Tehokas valtioriskien ja pankkijärjestelmän erottaminen on välttämätön ennakkoedellytys erityisesti uskottavalle ”no bailout” –periaatteelle.

Rahoitusjärjestelmän pilkkoutumisen jäsenvaltioiden rajojen mukaisesti sekä kansallisten pankkijärjestelmien tiukka kohtalonyhteys kotivaltion kanssa ovat keskeisiä syitä siihen, miksi finanssikriisi kärjistyi juuri euroalueella pitkäaikaiseksi systeemiseksi kriisiksi. Niissä maissa, jossa pankkijärjestelmä oli hauras, pankkijärjestelmän ongelmista tuli valtion ongelmia. Toisissa maissa valtion rahoitusongelmat ajoivat pankkijärjestelmän ongelmiin. Molemmissa tapauksissa seurauksena oli akuutti uhka valtion ja pankkisektorin rinnakkaisesta romahduksesta ja syvistä vaurioista koko talouden toimintakyvylle.

Tällaisessa tilanteessa pelastuspaketeille oli vaikea nähdä realistista vaihtoehtoa. Hyvin toimiva rahoitusunioni on keskeinen elementti sijoittajanvastuuseen perustuvien ratkaisumallien mahdollistamisessa.

Jäsenvaltioiden pankkisektorien hyvin lähtötilanteet ovat monimutkaistaneet pankkiunionin eri vaiheiden rakentamista. Vaikka pitkän aikavälin edut ovat selvät, lähtötilanteiden erot johtavat siihen, että edut eivät lyhyellä aikavälillä jakaudu tasaisesti. Hyötyjen tasavertaisen jakamisen näkökulmasta on tärkeää, että pankkiunionia kehittäessä samalla tasataan eroja pankkisektorien riskeissä.

Komission 21.10.2015 ehdotukset

Komission 21.10.2015 antama toimenpidepaketti EMU:n kehittämiseksi ottaa ensimmäisen askeleen viiden puheenjohtajan raportin viitoittamaan suuntaan. Sisällöllisesti askelta voidaan pitää varsin maltillisena. Merkittävämpi seuraava askel on määrä ottaa 24.11.2015, kun komissio antaa esityksensä yhteiseen talletussuojaan siirtymisestä.

Monet ensimmäiseen toimenpidepakettiin sisältyvät ehdotukset ovat luonteeltaan teknisiä, eivätkä tuo olennaista muutosta EMU:n vakauteen tai sen demokraattiseen hyväksyntään. Tällaisia ovat mm. ehdotukset eurooppalaisen ohjausjakson aikataulutuksesta, finanssipolitiikan sääntökehikon johdonmukaisuuden kehittämisestä tai makrotaloudellisen epätasapainon prosessin indikaattoreista.

Komission itsensä yhteyteen perustama **finanssipoliittinen lautakunta (EFB)** on asiantuntijaelin, joka voi parhaimmillaan tuoda kurinalaisuutta ja tasavertaisuutta vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamiseen. EFB joutuu ottamaan kantaa moniin ajankohtaisiin, syvästi politisoituneisiin tulkintakysymyksiin. Monissa tapauksissa taloudellinen tarkoituksenmukaisuus ja eurooppalainen lainsäädäntö voivat olla ristiriidassa. Haasteena tulee olemaan varmistaa, että nämä ristipaineet eivät johda EFB:n politisoitumiseen.

Komission toinen ehdotus, **kansallisten kilpailukykyneuvostojen verkoston luominen**, voi parhaimmillaan tuoda hyödyllistä informaatiota poliittisen päätöksenteon tueksi. Komission kaavailema mandaatti on kuitenkin varsin leveä, ja sen täyttäminen edellyttäisi tuntuvia tutkimusresursseja.

Komissio ehdottaa myös **euroalueen maiden edustuksen keskittämistä kansainvälisessä valuuttarahastossa** samaan vaalipiiriin. Hankkeella ei ole merkitystä EMU:n vakauden tai toimivuuden kannalta, vaan sitä tulee arvioida ensisijaisesti ulkopoliittisena kysymyksenä.