Antti Suvanto Lausunto 8.12.2015

Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle E-kirjelmästä E 70 / 2015 vp

Suuri valiokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön asettaman EMU:n kehittämistä arvioineen työryhmän puheenjohtajalta Antti Suvannolta 9.12.2015 pidettävään kokoukseensa kirjallista lausuntoa valtiovarainministeriön laatimaan E-kirjelmään E70/2015 vp *Valtioneuvoston selvitys: Emun kehittäminen* (Perusmuistio VM2015-00652, 20.11.2015). Työryhmän raportti luovutettiin valtiovarainministeri Alexander Stubbille 1.10.2015.[1]

Tausta

Komissio julkaisi 21.10.2015 toimenpidepaketin talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Komission paketti koskee EMU:n kehittämisen ensimmäistä vaihetta ja toisen vaiheen valmistelua. Toimenpidepaketti sisältää tiedonannon toimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi, komission päätöksen riippumattoman neuvoa-antavan Euroopan finanssipoliittisen lautakunnan perustamisesta, komission ehdotuksen neuvoston suositukseksi kansallisten kilpailukykyneuvostojen perustamisesta, tiedonannon euroalueen ulkoisen edustuksen yhdenmukaistamisesta kansainvälisillä foorumeilla ja siihen liittyen komission ehdotuksen euroalueen yhteisestä edustuksesta Kansainvälisessä valuuttarahastossa.

Komission toimenpidepaketin toimet olivat odotettuja, sillä ne perustuvat pääosin kesäkuussa julkaistun ns. viiden puheenjohtajan raportin ehdotuksiin.[2] Työryhmä otti kantaa joihinkin viiden puheenjohtajan raportin ehdotuksiin, mutta ei kaikkiin.

Pääasiallinen sisältö

Eurooppalaisen ohjausjakson kehittäminen ja makrotaloudellisten epätasapainojen menettely

Työryhmän näkemyksen mukaan huomion kiinnittäminen talouden joustavuutta, innovatiivisuutta edistäviin rakenneuudistuksiin on perusteltua. Rakenteellisia uudistuksia vauhditetaan vertaisarviointia lisäämällä, tutkimustietoa jakamalla ja hakemalla hyviä käytäntöjä.

Viiden puheenjohtajan raportissa nähtiin pidemmällä aikavälillä tarpeelliseksi sitovan lainsäädännön käyttöönoton ns. lähentymisprosessin vauhdittamiseksi. Lähentymisprosessilla tarkoitetaan jäsenmaiden taloudellisen suorituskyvyn vahvistumista ja samankaltaistumista. Tämä tavoite ei näy komission toimenpidepaketissa, jossa on keskitytty lyhyen aikavälin toimenpiteisiin. Tähän ehdotukseen työryhmässä suhtauduttiin varauksellisesti. Uusien sitovien EU-tason sääntöjen luomista tulisi välttää, koska niiden tehokas täytäntöönpano on käytännössä mahdotonta.

Komissio ehdottaa, että makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyn indikaattorien joukkoon lisätään kolme sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyvää indikaattoria (osallistumisaste, pitkäaikaistyöttömyys ja nuorisotyöttömyys). Makrotaloudellisilla epätasapainoilla tarkoitetaan taloudellista vakautta

---

[1] *Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista*, Valtiovarainministeriön julkaisu 37a/2015. Työryhmään kuuluivat EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen valtioneuvoston kansliasta, pääjohtaja Tuomas Pöysti valtiontalouden tarkastusvirastosta, alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes Työeläkevakuuttajat TELA:sta, johtokunnan neuvonantaja Antti Suvanto Suomen Pankista (puheenjohtaja), johtaja Teija Tiilikainen Ulkopoliittisesta instituutista, toimitusjohtaja Vesa Vihriälä ETLAsta ja osastopäällikkö Tuomas Välimäki Suomen Pankista. Työryhmän sihteereinä toimivat finanssineuvos Pauli Kariniemi valtiovarainministeriöstä ja dosentti, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg Helsingin yliopistosta.

[2] *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely*, Bryssel 22.6.2015.

(ml. rahoitusvakautta) uhkaavia kehitystrendejä, joista esimerkkejä ovat vaihtotaseen epätasapaino, liiallinen velkaantuminen, omaisuushintojen nousu ja kustannuskilpailukyvyn heikkeneminen. Makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyyn kuuluu myös sanktioiden mahdollisuus. Työryhmässä ei käsitelty indikaattorijoukon laajentamista. Periaatteessa indikaattoreita voi olla kuinka paljon tahansa, mutta silloin selkeys kärsii. Olisi hyvä pitää rakenteelliset tekijät erillään makrotaloudellisista tekijöistä.

Makrotaloudelliset epätasapainot uhkaavat paitsi yleistä taloudellista vakautta myös ja erityisesti rahoitusvakautta. Liiallinen velkaantuminen ja kiinteistöhintojen nousu päätyy usein rahoituskriisiin. Rahoitusvakautta vaarantavia kehityskuluja pyritään torjumaan ns. makrovakauspolitiikalla. Työryhmä nosti esiin makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyn ja makrovakauspolitiikan yhteyden. Molemmissa huolenaiheet ovat samat. Siksi tilannekuvankin tulisi olla yhdenmukainen.

Komission ehdottaa euroalueen roolin vahvistamista eurooppalaisen ohjausjakson kehittämisessä' siten, että vuosittaisessa kasvuselvityksessä painotetaan euroalueen keskeisiä finanssi-, talous ja sosiaalipolitiikkaan sekä rahoitusmarkkinoihin liittyviä prioriteetteja. Euroalueen näkökulman vahvistaminen on perusteltua, kun arvioidaan finanssipolitiikan viritystä euroalueen tasolla tai rahoitusmarkkinoiden vakautta. Muussa talouspolitiikassa, sosiaalipolitiikasta puhumattakaan, luonteva näkökulma on koko EU-alueen taso.

Kansalliset kilpailukykyneuvostot

Komissio esittää kansallisten kilpailukykyneuvostojen asettamista seuraamaan palkanmuodostusta ja arvioimaan politiikkatoimien vaikutuksia kilpailukykyyn. Neuvostojen tulisi olla itsenäisiä ja pystyä julkisesti viestimään ajankohtaisista teemoista. Lisäksi niillä tulisi olla lakiin kirjattu asema ja riittävät resurssit.

Työryhmässä ei nähnyt selkeitä perusteluja kansallisten kilpailukykyviranomaisten järjestelmän luomiselle. Järjestelmä loisi päällekkäisyyttä jo käytössä olevien seuranta ja suositusmenettelyjen kanssa. Työryhmän näkemyksen mukaan työvoimakustannusten eroihin liittyvää koordinaatiota on hankala tehdä puuttumatta työmarkkinajärjestöjen asemaan. Kysymys on tehtävästä, jossa julkisen vallan rooli on rajattu.

Finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistaminen

Komissio pyrkii selkeyttämään velkasäännön ja keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) sekä toisaalta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan välistä yhteyttä. Lisäksi kiinnitetään huomiota liiallisen alijäämän menettelyyn liittyvien monivuotisten suositusten päivittämiseen.

Työryhmä näki, että sääntöperäisestä ohjaukseen liittyy vakavia täytäntöönpano-ongelmia. Silti sääntöperäisestä ohjauksesta ei ole mahdollista päästä kokonaan eroon. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla sääntökehikon yksinkertaistaminen. Komission ehdotukset eivät vie finanssipolitiikan sääntökehikkoa yksinkertaisempaan suuntaan, mutta ne voivat parantaa sääntökehikon johdonmukaisuutta.

Finanssipoliittinen lautakunta

Komissio on perustanut omalla päätöksellään neuvoa-antavan finanssipoliittisen lautakunnan (*European Fiscal Board, EFB*). Lautakunnan tehtävänä on arvioida finanssipolitiikan kehikon toimeenpanoa, erityisesti finanssipolitiikan seurannan päätösten ja toimenpanon johdonmukaisuutta, sääntöjen vakavaa noudattamatta jättämistä sekä finanssipolitiikan virityksen sopivuutta euroalueella ja kansallisesti.

Työryhmän piti neuvoa antavan Euroopan finanssipoliittisen lautakunnan perustamisen lisäarvoa kyseenalaisena suhteessa jo nykyisin komission vastuulla oleviin tehtäviin sekä olemassa olevaan finanssipoliittisten valvojien verkostoon. Kun lautakunta on nyt päätetty perustaa, siltä on odotettava selvää lisäarvoa esimerkiksi finanssipolitiikan virityksen arvioimiseksi koko euroalueen tasolla. Samalla on hyvä miettiä, miten kansallisten finanssipolitiikan valvojien verkostoa ja yhteistyötä voitaisiin vahvistaa.

Finanssipolitiikan viritys euroalueen tasolla

Suomen kanta on, että Suomen lähtökohtana on, että jokainen jäsenvaltio kantaa vastuun omasta talouspolitiikastaan ja vastaa itse veloistaan. Työryhmä oli samaa mieltä. Euroalueen tasoisen finanssipoliittisen koordinaation tehokas toimeenpano on nykyisessä sääntöpohjaisessa ohjauksessa vaikeaa puhumattakaan finanssipolitiikan virityksen säätämisestä koko euroalueen tasolla. Siksi työryhmä piti tärkeänä, että jäsenvaltioiden automaattiset vakauttajat voisivat täysimääräisesti toimia myös rahaliitossa.

Perussopimuksen mukaan (SEUT 121) jäsenmaat ”pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa.” Finanssipolitiikan kohdalla tätä voidaan perustella ns. *spill-over* -vaikutusten näkökulmasta. Yhden maan finanssipolitiikan vaikutukset ”vuotavat” naapurimaihin, mikä pienentää finanssipolitiikan kerroinvaikutusta kotimaiseen kysyntään. Samalla vaikutukset voivat toisen jäsenmaan kannalta olla suhdannetilanteeseen nähden ”vääränmerkkisiä”. Jos kaikki elvyttävät samanaikaisesti, kokonaisuuden kannalta voidaan saada aikaan yliannostus. Vastaavasti jos kaikki kiristävät samanaikaisesti, lopputulos saattaa olla kaikkien kannalta huonompi kuin sen tarvitsisi olla. Jos finanssipolitiikka on yhteistä etua koskeva asia, silloin on perusteltua odottaa, että tilanteessa, jossa suuri osa euroalueen maista on taantumassa, ne maat, joilla on finanssipoliittista pelivaraa, sitä yhteisen edun nimissä käyttävät. Tämä koskee ennen muuta suuria maita, koska niiden toimilla on suurimmat vaikutukset koko euroalueelle. Jotta peli olisi (vakuutusmielessä) reilua, pienten maiden pitäisi tehdä osansa, vaikka se ei koko euroalueeseen kovin paljon vaikuttaisikaan.

Finanssipolitiikan sopivasta virityksestä koko euroalueen suhdannetilanteen kannalta ei ole paljon keskusteltu eikä siihen ole edes välineitä (koska finanssipolitiikka on kansallista). Ajateltiin, että euroalueen tasolla suhdannetilanteeseen reagoidaan rahapolitiikalla (niin kuin on reagoitukin).

Tällä hetkellä tilanne on toinen. Nollakorkotilanteessa rahapolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa kokonaiskysyntään ovat heikommat kuin normaalitilanteessa, jossa korkoa voidaan tarvittaessa alentaa paljon yhdellä kertaa. Koska nollakorkotilanne voi jatkua pitkään, edessä voi olla tilanne, jossa maailman ja euroalueentaloutta kohtaa uusi taantuma. Silloin voisi olla hyvä, että finanssipolitiikkaa voitaisiin käyttää elvyttämiseen, mutta se ei finanssipolitiikan sääntökehikon puitteissa olisi monenkaan maan kohdalla mahdollista (toisin kuin vuonna 2009). Silloin tarvittaisiin joko finanssipolitiikan sääntöjen joustavaa tulkintaa tai yhteistä finanssipoliittista kapasiteettia (jota ei ole ja jonka luomiseen ei ole poliittista tahtoa).

Se, että että jokainen jäsenvaltio kantaa vastuun omasta talouspolitiikastaan ja vastaa itse veloistaan ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö euroalueelle voitaisi luoda yhteistä finanssipoliittista kapasiteettia. Silloin vastuu resursseista ja resurssien käytöstä olisi samoissa käsissä ja jäsenmaiden oma budjettiautonomia säilyisi kokonaan. Työryhmän mukaan tämä saattaisi olla varsinkin pienen jäsenmaan kannalta hyväkin asia, mutta työryhmä ei nähnyt sitä poliittisesti realistisena.

Euroalueen ulkoinen edustautuminen

Komission ehdotus euroalueen ulkoisen edustautumisen yhtenäistämiseksi on olmivaiheinen. Ensiksi tarkoituksena on vahvistaa euroalueen koordinaatiota, toiseksi parantaa euroalueen edustautumista

kansainvälisessä valuuttarahastossa ja kolmannessa vaiheessa, kun tarvittavat hallintouudistukset on tehty, muodostaa euroalueen yhteinen vaalipiiri Kansainvälisen valuuttarahaston johtokuntaan.

Työryhmä ei ottanut lainkaan kantaa euroalueen ulkoiseen edustautumiseen. Komission tiedonannossa se on mainittu ensimmäisenä listalla.

Euroalueen vakauden vahvistamisen kannalta ulkoinen edustautuminen ei kuitenkaan ole ykköskysymys. Euroalueen yhteisen vaalipiirin muodostaminen Kansainvälisen valuuttarahaston johtokuntaan edellyttäisi loogisesti sitä, että myös pääomaosuudet ja SDR-osuudet ”mutualisoitaisiin” euroalueen tasolle, jotta vastuu resursseista ja resurssien käytöstä pysyisivät samoissa käsissä.

Pankkiunionin viimeistely ja pääomamarkkinaunioni

Täydentävässä tiedonannossaan (24.11.2015) komission esittää, että yhteisen sääntökirjan kansallinen voimaansaattaminen saatetaan loppuun, saavutetaan yhteisymmärrys täydentävistä rahoitusjärjestelyistä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle sekä siirtymäaikana että sen jälkeen (yhteisen backstopin aikaistaminen) ja aloitetaan yhteisen talletussuojajärjestelmän perustaminen.

Työryhmä piti tärkeänä, että pankkiunioni viimeistellään ja että pääomamarkkinaunionin valmisteluun ryhdytään. Työryhmä piti myös yhteistä talletussuojaa johdonmukaisena osana pankkiunionia. Yhteisen talletussuojan luominen voidaan aloittaa heti, mutta lopullinen siirtyminen yhteiseen talletusvakuutusrahastoon edellyttää, että vaaditut ehdot (rahastointiaste, valvonnan harmonisointi ja pankkiriskien vähentäminen) on täytetty.

Tavoitteena on se, että päästään tilanteeseen, jossa jokaisen pankin todennäköisyys joutua sellaisen tapahtuman kohteeksi, jossa talletusvakuutusjärjestelmä joudutaan aktivoimaan, on lähtökohtaisesti yhtä pieni pankin kotivaltiosta riippumatta. Voi olla, että kaikissa maissa pelkkä pääomittamien ei riitä, vaan joudutaan toteuttamaan myös omaisuuserien siirtoja ja/tai pankkien yhdistämisiä. □