ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Vesa Vihriälä 12.3.2018

Lausunto Eduskunnan suurelle valiokunnalle EU-komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Viitteet:

U 4/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista

U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

EMU:n institutionaalinen rakenne ja toimintaperiaatteet tarvitsevat edelleen kehittämistä rahaliiton vakaan toiminnan turvaamiseksi. U-kirjeissä käsitellyt EU-komission ehdotukset pohjautuvat E-kirjeissä E115/2017 ja E80/2017 käsiteltyyn kokonaisuuteen. Ehdotukset ovat varsin vaatimaton ja eräiltä osin huono vastaus EMU:n kehittämistarpeisiin.

U4/2018 vp

Ns. Finanssipoliittisen sopimuksen määräysten siirtäminen yhteisölainsäädännön piiriin on ao. sopimuksen mukainen ja sellaisenaan järkevä muutos. Se on kuitenkin lähinnä vain juridinen toimi, jolla ei ole olennaista vaikutusta finanssipolitiikan kurinalaisuuden toteutumiseen. Finanssipoliittisen sopimuksen sisältämät säännökset vastaavat olennaisilta osin vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä.

Ehdotuksessa on U-kirjeen kuvaamalla tavalla yksityiskohtia, jotka ovat ainakin muodollisesti ongelmallisia (keskipitkän aikavälin tavoitteen alaraja eri kuin VKS:ssa, keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisen kriteerien poikkeaminen vastaavista VKS-kriteereistä jne.). Niillä ei kuitenkaan liene suurta käytännön merkitystä, vaikka voivatkin olla juridisesti ongelmallisia.

Sekä vakaus- ja kasvusopimuksen (VKS) että finanssipoliittisen sopimuksen pääongelma on ollut, ettei kumpikaan niistä ole ollut kovin suurta vaikutusta jäsenmaiden finanssipolitiikan toteuttamiseen. VKS:n mahdollisuuksia sanktioida jäsenmaiden sitoumusten vastaista politiikkaa ei koskaan käytetty. Voidaan myös asiallisesti kyseenalaistaa se, kuinka hyödyllistä liiallisen alijäämän rankaiseminen sakolla olisi, kun sakko lisäisi vaikeuksia alijäämän pienentämiseen. Vastaavasti finanssipoliittisen sopimuksen ja nyt käsittelyssä olevan direktiiviehdotuksen edellyttämän automaattisen korjausmekanismin toimeenpanosta ei ole ollut eikä ole mitään varmuutta, vaikka kansallinen seurantaelin (Suomessa VTV) toimeenpanoa edellyttäisikin.

Toinen finanssipolitiikan kurinalaisuutta tukevan säännöstön ongelma on monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus. Halukkuus sääntöpohjaisuuteen yhdistettynä välttämättömäksi koettuun joustavuuteen on johtanut hyvin monimutkaisiin ja vaikeasti ymmärrettäviin sääntöihin. Tämä sellaisenaan puoltaisi säännöstön yksinkertaistamista. Tähän avautuisi luonteva mahdollisuus, jos muut toimet loisivat enemmän markkinakuria finanssipolitiikalle, jolloin tarve tukeutua sääntöihin vähenisi.

U 5/2018 vp

Euroopan vakausmekanismin muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi ja saattaminen yhteisölainsäädännön piiriin on periaatteessa merkityksellisempi muutos. Esitetyssä muodossaan sekään ei kuitenkaan merkitse olennaista parannusta vallitsevaan tilanteeseen vaan on eräiltä osin jopa kyseenalainen.

Euroopan vakausmekanismin EVM kehittäminen nykyistä vahvemmaksi kriisinhallintaorganisaatioksi, Euroopan valuuttarahastoksi, EVR, on sellaisenaan kannatettava ajatus. Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin yksi aivan keskeinen elementti. Siinä ei esitetä muutoksia, jotka parantaisivat mahdollisuuksia toteuttaa maksukyvyttömäksi ajautuneen valtion velkasaneeraus. Itse asiassa ehdotuksesta puuttuu kokonaan viittaus sijoittajanvastuun toteuttamiseen, mikä todetaan nykyisessä EVM-sopimuksessa. Ilman velkasaneerauselementtiä EVM-uudistuksessa ei ole mieltä.

Komission ehdotuksessa EVM/EVR olisi pankkiunionin kriisinratkaisun varautumisjärjestelyn rahoituslähde. Tätä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna, koska kriisinratkaisu tarvitsee varautumisjärjestelyn ja EVM/EVR on tarkoitettu juuri kriisinhallintainstrumentiksi, jonka käyttöön jäsenmaat ovat osoittaneet erikseen päätetyt voimavarat.

EVM:n siirtäminen yhteisölainsäädännön alle tuskin on välttämätöntä sen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Toisaalta tämä siirto ei myöskään välttämättä ole ongelma.

Esityksessä rahaston kokonaisresursseja koskeva päätösvalta jäisi edelleen jäsenmaiden edustajista koostuvan hallintoneuvoston yksimielisesti päätettäväksi. Tämä on perusteltua sen varmistamiseksi, että kukin jäsenvaltio pystyy päättämään tukisitoumustensa kokonaismäärästä. Sen sijaan tukipäätökset tehtäisiin määräenemmistöllä. Tämä tehostaisi päätöksentekoa samalla kun se luonnollisesti veisi yksittäiseltä pieneltä jäsenmaalta veto-oikeuden tukiratkaisuihin. Kun hätätilanteessa yksimielisyysvaatimusta ei ole nytkään, ei muutos olisi tavattoman suuri. Saksan uuden hallituksen ohjelma viittaa toisaalta siihen, ettei päätösvallan muutokselle todennäköisesti ole riittävää tukea keskeisissä EU-maissa.

Päätöksentekomenettelyä koskevat muutostarpeet kytkeytyvät EVM:n/EVR:n tehtävien muutoksiin, ml. erityisesti sen rooli jäsenmaiden velkajärjestelyssä. Tämä puoltaa sitä, ettei Suomen ole syytä kannattaa päätöksentekoa koskevia muutoksia tässä vaiheessa.

Yleistä

Komission ehdotusten marginaalisuus EMU:n toiminnan kannalta merkitsee, että lähiaikoina on odotettavissa uusia avauksia. Nämä avaukset ovat odottaneet Saksan hallituksen muodostamista. Kun nyt

hallitus on syntynyt, voidaan olettaa uusien ehdotusten tulevan keskusteluun. Toisaalta Italian vaalien sekava tulos voi vaikeuttaa merkittävästi mitä tahansa EMU:a koskevaa uudistusprosessia.

Tässä tilanteessa on tärkeää, että Suomi toimii aktiivisesti tärkeiden periaatteiden edistämiseksi. Suomen hallituksen linjaukset, joissa korostetaan pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin edistämistä, pankkien (valtionpaperi)riskien vähentämistä ja valtioiden velkajärjestelyn toteuttamismahdollisuuden ottamisen olennaiseksi osaksi kriisinhallintastrategiaa, ovat pohjimmiltaan järkeviä. Niitä on pyrittävä edistämään määrätietoisesti. Samalla on kuitenkin varauduttava kompromisseihin vähemmän tärkeissä asioissa, mikäli se on tarpeen hyvän kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Suomen ei kuitenkaan ole syytä lähetä mukaan hölmöihin järjestelyihin. Fiskaalinen suhdannetasausmekanismi voisi olla tällainen.