Heikki Koskenkylä
Valtiot. tri

16.3.2018
Eduskunta

Lausunto tarkastusvaliokunnalle, kokous 20.3.2018

Taustamateriaali käsittää talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämiseen liittyviä komission ehdotuksia ja Valtiontalouden tarkastusviraston laatiman Suomen finanssipolitiikan valvonnan raportin. Seuraavassa keskitytään lähinnä EMU:n kehittämisehdotuksiin.

1. Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi, E115/2017 vp

Euroopan komission ehdotukset rahaliiton viimeistelemiseksi julkaistiin 6.12.2017. Ehdotusten taustalla on laaja keskustelu EMU:n kehittämisestä. Keskustelu virisi eurokriisin alettua vuonna 2010 Kreikan ajauduttua talouskriisiin. Vähitellen päädyttiin johtopäätökseen, että euroalueen kriisi ei ole suhdanneluonteista vaan pikemminkin rakenteellista. Komission taholla alettiin harkita EMU:n instituutioiden uudistamistarpeita, jotta ns. valuviat saataisiin korjattua.

Kesäkuussa 2012 Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltiin neuvoston puheenjohtajan Herman van Rompuy:n johdolla laadittua raporttia ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa”. Tämä oli ns. neljän puheenjohtajan raportti (Rompuy, Barroso, Juncker ja Draghi). Jo tässä selvityksessä ehdotettiin pankkiunionin sekä talous- ja finanssipoliittisen unionin perustamista. Nämä merkitsisivät laajaa yhteisvastuun lisäystä ja riskien jakoa euromaiden välillä. Pankkiunionin perustamispäätös tehtiinkin jo joulukuussa 2012. Aikaa myöten laadittiin useita muita selvityksiä EMU:n kehittämisestä. Yksi keskeinen raportti (Padoa-Schioppa 2013) käsitteli ns. pahan päivän rahastoa (rainy-day fund). Tästä tuli sittemmin perusta suhdannetasausrahaston perustamiseen liittyvälle keskustelulle, joka jatkuu edelleen. Ranska on esittänyt yhteisen työttömyyskorvausrahaston perustamista. Lähdekirjallisuudessa on esitelty vuosina 2012-2017 käytyä keskustelua EMU:n kehittämisestä Suomessa ja muuallakin.

Kesäkuussa 2015 julkaistiin ns. viiden puheenjohtajan raportti ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”. Selvitys tehtiin komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin johdolla. Työhön osallistuivat myös Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi ja Martin Schulz. Raportin perusajatukset ovat pitkälti samoja kuin em. neljän puheenjohtajan raportissa. Riskien jakamista ja yhteisvastuuta korostetaan solidaarisuuden nimissä. Uutta oli ehdotus poliittisesta unionista, jota tarvitaan rahoitusunionin, fiskaaliunionin ja talousunionin luomiseksi. Raportissa esitettiin, että komissio laatisi vuoden 2017 kuluessa konkreettisen ehdotuksen ja aikataulun tämän laajan unionikokonaisuuden toteuttamiseksi. Komissio julkistikin ehdotuksen 6.12.2017 (lähde E115/2017 vp). Mainittakoon lisäksi, että Ranskan uusi presidentti Macron esitti puheessaan syyskuussa 2017 erittäin laajan uudistusohjelman EU:n ja EMU:n kehittämiseksi. Saksan uuden hallituksen ohjelmassa ollaan osin samoilla linjoilla kuin Macron. Yhteisvastuun lisäämisessä Saksan linja on kuitenkin paljon varovaisempi kuin Macronin ehdotuksissa.

Komission ehdotuksen tavoitteina on edistää talous- ja rahaliiton yhtenäisyyttä, tehokkuutta ja demokraattista vastuuvelvollisuutta (legitimiteetti). Ehdotuksen keskeiset osat ovat seuraavat:

1) Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi (EVR)
2) Rahoitusunionin viimeistely ja kehittäminen
3) Finanssi- ja talousunionin kehittäminen
4) Demokraattisen vastuuvelvollisuuden kehittäminen

Huomiota kiinnittää se, että hallitun velkajärjestelyn mahdollisuuden luomista jäsenmaille ei ole komission ehdotuksessa. Suomen hallituksen EMU:n kehittämisohjelmassa velkajärjestelyllä on keskeinen asema.

Seuraavaksi tarkastellaan luvussa 2 komission ehdotusta EVM:n muuttamiseksi Euroopan valuuttarahastoksi (EVR) ja rahoitusunionin kehittämistä. Luvussa 3 tarkastellaan finanssi- ja talousunionin luomista. Luvussa 4 esitellään Suomen hallituksen linjausta EMU:n kehittämiseksi. Luvussa 5 tarkastellaan

Valtiotalouden tarkastusviraston arviota Suomen finanssipolitiikasta. Luvussa 6 on yleisarvio EMU:n tilanteesta ja kehittämisestä. Lopuksi esitetään laaja aiheeseen liittyvä lähdekirjallisuus.

2. Rahoitusunionin kehittäminen ja EVM:n muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi

Rahoitusunioniin sisältyy pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni. Näiden kautta tapahtuva tehokas riskien hajauttaminen on keskeistä EMU:n vakauden ja no bailout-periaatteen uskottavuuden kannalta. Suomen linjauksessa on pankkiunionin loppuunsaattaminen ja pääomamarkkinaunionin kehittäminen päätavoitteena EMU:n kehittämisessä.

Pankkiunionista puuttuu yhteinen talletussuoja, josta on puhuttu jo vuosia. Useat maat ovat vaatineet euroalueen pankkien järjestämättömien lainojen pienentämistä ennen kuin yhteiseen talletussuojaan mennään. Komissio antaa keväällä 2018 esityksen huonojen luottojen hoitamiseksi. Pääosa niistä on Italian pankeilla. Lopullinen ratkaisu on kuitenkin tältä osin euroalueen pysyvä elpyminen, joka automaattisesti vähentäisi pankkisektorin riskejä. Yhteinen talletussuojarahasto kerättäisiin pankkien maksuilla. Suomella on isohko talletussuojarahasto, mutta joillakin mailla se on hyvin pieni (suhteessa talouden kokoon). Ennen yhteiseen talletussuojaan siirtymistä tulisikin edellyttää useilta jäsenmailta talletussuojarahaston kasvattamista. Tällöin yhteisen rahaston perustaminen siirtyisi vuosia eteenpäin!

Sijoittajanvastuun toteuttaminen kuuluu kriisinratkaisujen mekanismin perusperiaatteisiin. Tältä osin lipsuttiin jo viime vuonna Italian kahden pankin pelastusoperaatiossa. Periaatteesta tulisi pitää kiinni viimeisen päälle. Kriisien ratkaisurahastoon kerätään pääomia pankkien maksuilla noin 50 miljardia euroa. Suuren pankin kriisitilanteessa tämä summa ei riittäisi alkuunkaan. Euroalueella on useita pankkeja, joiden tase on välillä 500-1000 miljardia euroa. Kriisirahaston varajärjestelyksi (backup-rahoitus) kaavaillaan Euroopan valuuttarahaston lainaa tai takausta. Mikäli sijoittajanvastuu ei toimi kunnolla, tätä kautta voi tulla riskejä jäsenvaltioille, jotka takaisivat EVR:n rahoituksen.

Pääomamarkkinaunionin kehittäminen on edennyt hitaasti. EU-alueella yritysten ulkoisesta rahoituksesta tulee edelleen noin 70 prosenttia pankeista ja 30 prosenttia markkinoilta. Yhdysvalloissa vastaavat osuudet ovat toisinpäin. Pääomamarkkinoiden roolin kasvattaminen olisi tehokkain tapa vähentää valtioiden ja niiden alueen pankkien välistä kohtalonyhteyttä. Konkurssilainsäädännön harmonisointi on avainkysymyksiä. Se ei ole edennyt lainkaan.

Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi (EVR) tuli esille jo syksyllä 2016. Ilmeisesti se oli alun perin saksalaisten idea. Valtiovarainministeri Wolfgang Schäuble laadituttti siitä ehdotuksen ministeriössään viime vuoden alussa. Ehdotuksen mukaan komissiolta siirrettäisiin valtaa jäsenmaiden talouksien riskianalyysissä EVR:lle. EVR:n tulisi kehittää ns. early warning indicators-systeemi maiden talouskehityksen riskeistä. EVR:n tulisi myös vastata jäsenmaiden velkakestävyyden arviosta. Lisäksi EVR tulisi perustaa EVM:n pohjalle hallitusten välisellä sopimuksella. Näin myös EVM perustettiin. EVR:lle tulisi myös perustettavan velkajärjestelymekanismin hallinnointi. EVR vastaisi myös pankkiunionin varautumisjärjestelystä. Komissiossa ei pidetty lainkaan Saksan ehdotuksesta. EVM:n johtajana on toiminut saksalainen Klaus Regling. Saksa järjesteli hänelle viiden vuoden jatkoajan EVM:n johdossa helmikuussa 2017. Reglingin ajateltiin vastaavan EVR:n perustamisesta käytännössä.

Komission ehdotus EVR:n perustamisesta poikkeaa olennaisesti Saksan alkuperäisestä ehdotuksesta. Komissio ehdottaa, että EVR perustetaan omaksi unionin lainsäädännön alaiseksi oikeushenkilöksi. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa. Tällöin neuvostolla, komissiolla ja viime kädessä parlamentilla olisi merkittävää ohjaus- ja valvontavaltaa EVR:n osalta.

EVR:n päätöksenteon menettely eroaisi myös olennaisesti EVM:n vastaavasta. Rahoituksen myöntämistä ja maksujen suorittamista jäsenille koskevissa äänestyksissä riittäisi vahvistettu määräenemmistö eli 85 prosenttia äänistä. Nykyisin EVM:n tällaiset päätökset tehdään yksimielisesti ja siitä voidaan poiketa vain

hätätilamenettelyssä. Veto-oikeus EVR:n päätöksiin olisi vain Saksalla, Italialla ja Ranskalla. Suomelle tämä 85 prosentin sääntö olisikin hankala asia.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että Euroopan valuuttarahaston perustamiseen liittyy monia hankalia kysymyksiä. Saksan uuden hallituksen ohjelmassa kannatetaan Euroopan valuuttarahaston perustamista, mutta yksityiskohtiin ei oteta kantaa. Ne jäävät jatkoselvittelyn varaan. Yllättävää on se, että hallitusohjemassa ei mainittu mitään yhteisestä talletussuojasta. Se on ilmeisesti edelleen Saksalle kova pala.

3. Fiskaali- ja talousunionin perustaminen

Fiskaalisella unionilla tarkoitetaan finanssipolitiikan kenttään kuuluvia tehtäviä. Komissiolla on valtaa tällä alueella jäsenmaiden finanssipolitiikan seurannassa, koordinoinnissa ja suositusten antamisessa. Perusvastuu on kuitenkin jäsenvaltioilla. Talousunioni on epämääräisempi käsite. Se käsittää muun talouspolitiikan eli siihen eivät kuulu finanssi- ja rahapolitiikka.

Fiskaalisen unionin (finanssiunioni) osalta komissio ehdottaa mm. seuraavia toimenpiteitä:

1) Euroopan talous- ja finanssiministerin toimen perustamista
2) Suhdannetasausmekanismin (rahaston) perustamista
3) Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuuden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden seurannan ja valvonnan tehostamista ja vastaavan EU:n sääntelyn uudistamista

Komissio esittää EU- ja euroalueille yhteisen talous- ja finanssiministerin toimen perustamista. Tämän ministerin tehtävänä olisi edistää mm. EU:n ja euroalueen talouksien kehittämistä, vahvistaa politiikan koordinointia ja esittää kantansa euroalueelle sopivasta finanssipolitiikasta. Komissio ehdottaa lisäksi, että ministeri olisi komission varapuheenjohtaja ja euroryhmän puheenjohtaja. Ministeri toimisi myös perustettavan Euroopan valuuttarahaston hallintoneuvoston puheenjohtajana. Tähän komission ehdotukseen on kaiken kaikkiaan suhtauduttu jäsenmaissa varsin kriittisesti. On vaikeata nähdä, mitä todellista hyötyä tällaisesta ministerin toimesta olisi EMU:n kehittämisessä.

Yhteisen suhdannetasausrahaston perustaminen on ollut esillä jo vuodesta 2012 alkaen. Sitä ovat ajaneet erityisesti Etelä-Euroopan jäsenmaat. Ranska on esittänyt vaihtoehtona yhteisen työttömyysturvarahaston perustamista. Tällaiset rahastot merkitsisivät aina yhteisvastuun kasvua ja voisivat johtaa pysyviin tulonsiirtoihin asiansa hyvin hoitaneilta mailta huonosti menestyviin maihin. Rahastosta annettaisiin varoja maalle, joka kohtaa vakavan epäsymmetrisen häiriön. Komissio ehdottaa, että tukea käytettäisiin lähinnä investointien elvyttämiseen kriisimaassa. Komission mukaan euroalueella voisi olla oma erillinen budjetti, josta suhdannetasausvaroja annettaisiin. Vaihtoehtoisesti rahasto voisi olla EU:n budjetista erillään. Monet jäsenmaat (ml. Suomi) ovat suhtautuneet kriittisesti rahaston perustamiseen. Yhteisen työttömyyskorvausrahaston perustaminen olisi erityisen vaikeaa. Se vaatisi ensin jäsenmaiden työmarkkinoiden sääntelyn ja työttömyyskorvausrahastojen harmonisointia. Tämä lienee ylivoimainen tehtävä.

Unionin finanssipolitiikan ja julkisten menojen sääntely jäsenmaiden osalta on varsin sekava ja osin päällekkäinen viidakko. Se on osin läpinäkymätön ja sääntöjen tulkinta on vaihdellut ajassa. Suomen valtiovarainministeriön taholta on useaan otteeseen kritisoitu tätä sääntelyn kehikkoa. Sen kulmakivi on vakaus- ja kasvusopimus, joka määrittelee julkisen alijäämän alarajaksi kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkinen velkaraja on 60 prosenttia bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Molempia rajoja on rikottu jatkuvasti euroaikana. Komissio haluaisi nyt lisää kurinalaisuutta sääntöjen noudattamiseen. Direktiiviehdotuksen tavoitteena onkin vahvistaa jäsenmaissa julkisen talouden kestävää hoitoa sekä varmistaa alijäämää ja velkaa koskevien rajojen noudattamista. Finanssitalouden vahvistamista koskeva sopimus (2013) on saatettu voimaan Suomessa finanssipoliittisen lain kautta. Kyse on julkisen

talouden rakenteellisesta rahoitusasemasta keskipitkällä ajalla, sen korjausmekanismista, poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelystä ja valvonnasta. Rakenteellinen alijäämä saa olla enintään puoli prosenttia (0,5 %) suhteessa BKT:een. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion mukaan keskipitkän ajan tavoitteen alaraja alijäämälle on yksi prosenttia suhteessa BKT:een.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenmaissa olisi aina uuden hallituskauden alussa asetettava julkisten menojen ja velkakehityksen urat, joilla päästään budjetin alijäämää ja velka-astetta koskevien rajojen alle (3% ja 60%). Ehdotus tulisi rajoittamaan hallitusten finanssipoliittista liikkumavaraa ja parlamenttien budjettivaltaa.

Näiden julkista sektoria koskevien kehitysurien ja tavoitteiden saavuttamisen riippumaton seurantaelin on Suomessa Valtiotalouden tarkastusvirasto (VTV). Lähde on ”Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017 (K20/2017 vp). Direktiiviehdotuksen mukaan VTV:lle tulisi antaa nimenomainen kehotus korjausmekanismin käynnistämiseen, jos keskipitkän ajan tavoitteista ollaan poikkeamassa.

Lisäksi komissio ehdottaa finanssipoliittista sopimusta (2013) vastaavien sääntöjen sisällyttämistä osaksi EU:n lainsäädäntöä.

Komission esittämän (6.12.2017) EMU:n kehittämissuunnitelman mukaan tavoitteena olisi yksinkertaistaa EU:n finanssipoliittista sääntelyä huomattavasti vuoteen 2025 mennessä. Direktiiviehdotus ei toteuta tätä tavoitetta lainkaan. Päällekkäisyydet jäävät voimaan ja sääntelyn monimutkaisuus ei vähene. Sääntöjen noudattamisen valvonta on ollut tehotonta. Enemmistö jäsenmaista on ylittänyt velkarajan (60 %/BKT) kaiken aikaa. Kreikalla velka-aste on 170 %, Italialla 135 % ja Ranskallakin lähes 100 %. Suurista maista vain Saksa on saanut velka-asteen laskemaan.

4. Suomen hallituksen EMU-linjaus

Suomen nykyinen linjaus EMU:n kehittämiseen on esitetty valtioneuvoston kanslian raportissa (E115/2017vp, Jussi Lindgren). Tiettävästi linjauksia ei ole ainakaan vielä muutettu. Suomen linjaus on yhdenmukainen usean maan finanssiministereiden 6.3.2018 julkistaman EMU:n arkkitehtuurin kehittämismuistion kanssa. Maat ovat Suomi, Ruotsi, Tanska, Eesti, Latvia, Liettua, Hollanti ja Irlanti. Kansainvälisten lehtien mukaan Hollanti olisi tämän maajoukon todellinen johtaja. Ainakin Espanjan ja Ranskan lehdissä kritisoitiin heti tätä ehdotusta. El Pais-lehti väittää, että pohjoiset jäsenmaat pyrkivät estämään Macronin ja Junckerin ehdottamien EMU:n reformien toteuttamisen. Syynä on se, että kyseinen maajoukko suhtautuu kriittisesti yhteisvastuun kasvattamiseen.

Talous- ja rahaliiton ”valuvikoja” on korjattu lähinnä perustamalla pankkiunioni ja Euroopan vakausmekanismi (EVM). Finanssipolitiikan koordinaatiota on yritetty vahvistaa uudella lainsäädännöllä, josta keskeistä ovat finanssipoliittinen sopimus, 2-pack, 6-pack ja eurooppalainen ohjausjakso (semester). Komission ohjauksen ja koordinaation tehokkuus on kuitenkin ollut edelleen heikkoa ja säännöistä on poikettu liian usein. Jäsenmaiden kyky ja halukkuus rakenneuudistuksiin on ollut edelleen varsin puutteellista.

Talous- ja rahaliiton kehittämiseen on tarjottu pelkistäen sanottuna kahdenlaisia ratkaisuja. Yksi malli lähtee lisääntyvästä yhteisvastuusta ja jäsenmaiden välisistä tulonsiirroista. Haitallisten kannustin vaikutusten estämiseksi tarvitaan tällöin talouspolitiikan syvenevää keskitettyä ohjausta ja päätöksenteon siirtämistä jäsenmailta EU:n komissiolle. Toinen malli korostaa jäsenmaiden talouspoliittista suvereniteettiä ja niiden omaa vastuuta talouspoliittisista päätöksistä ja niiden seurauksista. Tehokkaan markkinakurin rooli nähdään keskeisenä, jolloin EU-tason koordinaation rooli olisi lähinnä neuvoa-antavaa ja tukevaa.

Suomen linja vastaa jälkimmäistä mallia. Samoin myös edellä mainitun kahdeksan maan linjaus. Erityisesti korostetaan sijoittajanvastuun merkitystä ja EMU:n nykyisten sääntöjen noudattamista. Ongelmana nähdään jäsenmaiden suuret erot kilpailukyvyssä ja tuottavuuden kehityksessä. Nämä erot eivät ole paljoa kaventuneet eurokriisin alkamisen jälkeen. Hallinnollisella sääntelyllä ja koordinaatiolla (komissio) eroja ei ole saatu kaventumaan, koska useat jäsenvaltiot eivät ole tehneet tarpeeksi rakenneuudistuksia. Italia ja Ranska kuuluvat tähän joukkoon vaikkakin Ranskalla on nyt yritystä rakenneuudistuksiin uuden presidentin johdolla. Italialla ei ole edes yrityksen alkuakaan. Italian tilanne tuskin parantuu juuri pidettyjen vaalien jälkeenkään. Vaaleissa voittivat EU- ja eurokriittiset puolueet.

Suomen linjassa päätavoitteena on pankkiunionin valmiiksi saattaminen ja pääomamarkkinaunionin kehittäminen. Näiden kautta tapahtuisi tehokas riskien hajauttaminen, mikä on olennaista EMU:n vakauden ja no bail-out-periaatteen uskottavuuden kannalta. Yhteiseen talletussuojaan voidaan siirtyä vasta kun EMU-alueen pankkien riskejä on vähennetty. Järjestämättömien luottojen määrää on alennettava selvästi nykytasoltaan. Tämä koskee erityisesti Italian pankkeja. Pankkiunionin kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä voidaan silloin myös harkita. Se voisi olla EVM:n tai sen seuraajan EVR:n alaista toimintaa. Huomattakoon, että jäsenvaltioiden riskit ja yhteisvastuu voivat kasvaa tämän varautumisjärjestelyn (laina tai takaus) kautta mikäli sijoittajan vastuuta ei toteuteta täysimääräisesti pankkien kriisitilanteessa. Sijoittajan vastuuseen liittyvistä kriisiajan poikkeussäännöksistä tulisikin luopua nopeasti.

Jäsenvaltioiden ja pankkien välistä kohtalonyhteyttä tulisi vähentää myös pankkien vakavaraisuuden sääntelyn muutoksella. Valtioiden velkakirjalainojen riskit tulisi ottaa huomioon vakavaraisuuden sääntelyssä. Nykyisin nämä lainat ovat nollariskipainolla vakavaraisuuden laskelmissa eli niitä vastaan ei tarvita lainkaan omia pääomia.

Suomen linjauksessa on keskeistä myös valtioiden velkajärjestelymekanismin perustaminen. Se voisi olla mahdollisesti perustettavan Euroopan valuuttarahaston vastuulla. Valtioiden hallitun velkajärjestelyn mekanismi parantaisi olennaisesti markkinakurin toimintaa ja korostaisi sijoittajien vastuun roolia. Saksa on ajanut automaattista velkajärjestelyä, jota eteläiset maat pelkäävät.

Suomi kannattaa EVM:n muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi tietyin ehdoin. Komission ehdotusta, että EVR olisi osana EU:n lainsäädäntöä ja siten Euroopan parlamentin ohjauksen alaista Suomi ei kannata. EVR:n tulisi olla hallitusten välistä toimintaa kuten myös EVM on ollut. EVR:n päätöksenteon tulisi olla tukipolitiikassa yksimielistä. Suomi ei siis tue komission ehdotusta määräenemmistön (85%) päätöksistä.

Suomi pitää EU:n finanssipoliittisen sääntelyn mekanismia liian monimutkaisena ja osin ristiriitaisena. Mekanismia tulisi yksinkertaistaa olennaisesti.

Suomi ei näe tarvetta perustaa yhteistä suhdannetasauksen rahastoa tai yhteistä työttömyysvakuutusta. Vaarana olisi niiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä. Lisäksi tällaiset yhteisvastuut heikentäisivät huomattavasti markkinakurin tehokkuutta. Suomi ei myöskään näe tarvetta luoda euroalueelle omaa yhteistä budjettia. Suomi ei myöskään tue komission ehdotusta luoda euroalueelle omaa valtiovarainministerin tointa.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että Suomen linja on yhdenmukainen 6.3.2018 julkistetun kahdeksan maan yhteisen kannanoton kanssa talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Tässä linjauksessa korostuvat markkinakuri ja jäsenvaltioiden oma vastuu talouspolitiikastaan ja rakenneuudistuksista. Linjauksessa korostetaan myös sitä, että euromaiden lisäksi myös EU:n muiden jäsenmaiden tulisi voida osallistua EMU:n kehittämiskeskusteluihin (esim. Ruotsi ja Tanska).

5. Valtiontalouden tarkastusviraston arvio Suomen finanssipolitiikasta (K20/2017)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on edellä luvussa 3 mainittu riippumaton seurantaelin Suomessa. Komission direktiivin ehdotuksessa tällaisen elimen tehtäviä lisättäisiin jonkin verran. Sen tulisi antaa kehotus hallitukselle ns. korjausmekanismin käynnistämiseen, jos keskipitkän ajan finanssipolitiikan tavoitteista ollaan poikkeamassa.

VTV valvoo ja arvioi Suomen finanssipolitiikkaa EU:n vakaussopimuksen (finanssipoliittinen sopimus) mukaisena riippumattomana elimenä (finanssipoliittinen laki). Valvonta sisältää fipoa ohjaavien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arvioinnin. Valvontaan kuuluu myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamisen ja sen korjausmekanismin valvonta. VTV:n tulee lisäksi valvoa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Myös makrotaloutta koskevien ennusteiden realistisuutta on valvottava. VTV:lle määrätty tehtävä on varsin laaja ja vaativa.

VTV:n arvio on, että julkisyhteisöjen rahoitusasema ei tule parantumaan tällä vaalikaudella hyvästä talouden kehityksestä huolimatta. Julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä heikkenee VM:n ennusteiden mukaan vuosina 2017 ja 2018. Erityisesti valtiontalous vahvistuu tavoiteltua hitaammin. Erityisen haasteen aiheuttaa vuonna 2019 maakuntien rahoituksen (noin 19 mrd. e) sisällyttäminen valtiontalouden kehykseen. VTV arvioi, että Suomi noudattaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä vuosina 2017 ja 2018. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että finanssipolitiikan ja julkisen talouden kehitys poikkeaa varsin vähän EU:n asettamista säännöistä ja rajoista. Taloutemme varsin suotuisa kasvu ja paraneva työllisyyden kehitys pitävät tästä huolen.

VTV pitää tärkeänä hallituksen tavoitteita kestävyysvajeen pienentämiseksi rakenteellisilla uudistuksilla. Sote-uudistus antaisi mahdollisuuden hillitä sotemenojen kasvuvauhtia. On kuitenkin epävarmaa, onnistutaanko tässä tavoitteessa. Sote-uudistus on niin suuri ja monimutkainen, että vaikutusarvioita on hyvin vaikeata tehdä. VTV:n arvioon voidaan lisätä, että hallituksen jatkuvat vakuuttelut, että kolmen miljardin euron säästöt tullaan saavuttamaan ovatkin varsin huteralla pohjalla. Monet asiantuntijat ovat arvioineet, että sotemenojen kasvuvauhti voi jopa kiihtyä. Sote-uudistuksen varaan ei voida laskea kestävyysvajeen supistumista.

Hallituksen rakenneuudistuksia ovat myös perhevapaauudistus ja yritystukien uudistaminen (karsiminen?). Perhevapaauudistus kaatui tältä erää maaliskuun alussa. Yritystukien uudistamista arvioi Mauri Pekkarisen johtama työryhmä. Sen raportti valmistunee lähiaikoina. Mitään merkittäviä uudistuksia ei ole odotettavissa! Yritystukien (suorat tuet ja verotuet) vaikutuksia on Suomessa tutkittu paljon. Erityisesti TEM ja ETLA ovat tehneet useita perusteellisia tutkimuksia viime vuosina. Pääosa yritystuista on todettu hyödyttömiksi. Ne eivät edistä talouden kasvua ja tuottavuutta. Pikemminkin ne tukevat vanhoja rakenteita ja vääristävät kilpailua. Ainoastaan T&K-menojen tukemisesta on ollut todellista hyötyä. Niillä on tuettu yritysten innovaatiotoimintaa. Useat hallitukset ovat yrittäneet karsia yritystukia. Tässä on epäonnistuttu täysin. Ei voi muuta kuin ihmetellä poliittisen järjestelmän tehottomuutta tässä asiassa.

VTV:n raportissa on kolme vakavaa puutetta. Ensinnäkin, raportissa ei mainita juuri mitään työmarkkinoiden uudistamisen tarpeesta. Kiinteän valuuttakurssin oloissa (euro) työmarkkinoiden joustot ovat välttämättömiä. Tästä puhuttiin jo euroon liityttäessä. Juuri mitään ei ole tehty tällä alueella. Monet EU- ja euromaat ovat edenneet paikallisen sopimisen alueella jo vuosia sitten. Erityisesti voidaan mainita Saksa, Ruotsi ja Tanska. Suomessa työmarkkinoiden reformia on vastustanut erityisesti ammattiyhdistysliike.

Toiseksi, VTV:n raportissa ei kiinnitetä mitään huomiota Suomen korkeaan kokonaisveroasteeseen. Se on EU-maiden korkeimpia ja on nykyisin lähes 45 prosenttia. Saksan kokonaisveroaste on vain 39 prosenttia ja

Ruotsikin on saanut kokonaisveroasteen laskemaan. Suomen tulisikin ottaa tavoitteeksi tämän veroasteen vähittäinen lasku. Liian korkea kokonaisverotus haittaa talouden kasvua.

VTV:n raportista puuttuu myös kunnollinen riskianalyysi Suomen taloudesta. Maailmantalous ja EU-maidenkin taloudet kasvavat nyt ripeästi. Pitkään jatkunut alhainen korkotaso ja keskuspankkien määrällinen elvyttäminen (QE) ovat kuitenkin saattaneet luoda vaarallisia ”kuplia” talouksiin. Niitä voi olla erityisesti osakkeiden ja joukkovelkakirjojen hinnoissa sekä kiinteistömarkkinoilla. Kuplat saattavat puhjeta joku päivä, kun korkoja nostetaan ja QE-politiikkaa lopetetaan. Raportissa olisi tullut arvioida ylipäänsä talouden kehitykseen liittyviä riskejä ja Suomen varautumista niihin.

6. EMU:n kehittämisehdotusten arviointia

Komission ehdotus tähtää merkittävään yhteisvastuun lisäämiseen, talouspoliittisen vallan osittaiseen siirtämiseen komissiolle, keskitetyn päätöksenteon kasvuun ja riskien jakamiseen eurovaltioiden kesken. Tätä voidaan kutsua keskitetyn ohjauksen malliksi. Vaarana ovat demokraattisen legitimiteetin ja markkinakurin heikentyminen. Yhteisvastuu vähentää maiden painetta tehdä tarvittavia rakenneuudistuksia. Lisäksi byrokratia ja tehottomuus kasvavat ja jäsenmaiden vastuu talouspolitiikastaan vähenee (budjettivalta supistuu).

EMU:n kehittämisen toisessa päävaihtoehdossa korostuvat markkinakuri ja jäsenmaiden oma vastuu talouspolitiikastaan. Riskejä voidaan tasata pankkiunionin ja pääomamarkkinoiden kautta. Sijoittajanvastuu on helpompi toteuttaa kuin keskitetyn ohjauksen mallissa. Kahdeksan euro- ja EU-maata ovat tällä linjalla (ml. Suomi). Maajoukon kannanotto julkistettiin 6.3.2018. Saksa ei ole ryhmässä mukana vaikka sen arvellaan olevan samoilla linjoilla. Saksan peruslinja paljastunee, kunhan uusi hallitus saa työnsä käyntiin kunnolla. Tässä markkinakuria painottavassa mallissa tavoitellaan pankkiunionin loppuunsaattamista ja pääomamarkkinoiden kehittämistä. Yhteisen talletussuojan perustamista olisi kuitenkin lykättävä, koska euromaiden pankkien (erit. Italia) järjestämättömät luotot tulee ensin saada vähenemään olennaisesti nykytasolta.

Komission EMU-ehdotuksesta puuttuu jäsenvaltioiden hallitun velkajärjestelyn luominen. Mainittu kahdeksan maan ryhmä korostaa tämän tärkeyttä. Se olisi välttämätön, jotta sijoittajanvastuu todella toimisi ja no bail-out-periaate voitaisiin palauttaa voimaan. Komission epäröinti asiassa ihmetyttää suuresti. Ranskan ja Saksan kanta on ratkaisevaa.

EVM:n muuttamisesta Euroopan valuuttarahastoksi (EVR) on myös suuria näkemyseroja. Komissio ehdottaa EVR:n saattamista EU:n lainsäädännön alle. On huomattava, että tämä ei tarkoita EU:n perussopimuksen muuttamista vaan sekundäärilainsäädännön käyttöä. Tämä malli ei antaisi EVR:lle vertailukelpoista asemaa institutionaalisessa hierarkiassa. Ilmeisesti kukaan ei uskalla ehdottaa perussopimuksen muuttamista, koska se veisi useita vuosia. Osassa jäsenmaita se olisi tehtävä kansanäänestyksen kautta (ainakin Irlanti, Hollanti ja Ranska). Kahdeksan maan joukko ehdottaakin, että EVR perustetaan hallitusten välisellä sopimuksella kuten tehtiin EVM:n osaltakin. Suuri erimielisyys vallitsee myös EVR:n tehtävistä. Suomi ja koko kahdeksan maan ryhmä esittää sille velkajärjestelyn mekanismin hallinnointia. Komissio ei sano tästä asiasta mitään. Saksa ja useat muutkin maat ovat ehdottaneet EVR:lle jäsenmaiden talouden laajaa seurantavastuuta ja riskien analysointia. Komissio vastustaa tätä ja katsoo tehtävän kuuluvan sille. Saksa ja Suomi ovat tukeneet ajatusta, että EVR vastaisi tukiohjelmista yksin. Komissio näkee, että se rikkoisi sen toimivaltaa talouspolitiikan koordinoinnissa. Voidaan kuitenkin väittää, että kriisinratkaisu ei olisi päällekkäistä finanssipolitiikan koordinaatiotehtävän kanssa.

Finanssipolitiikan sääntelyn ja koordinaation kehittämisen osalta komission ehdotus on varsin vajavainen. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja selkeyden parantaminen ontuu pahasti. Nykyisessä sääntelyssä on myös ristiriitaisia piirteitä. Rakenteellisten uudistusten jouduttamisesta komissiolla ei ole mitään uutta

sanottavaa. Yhteisen suhdannetasausrahaston tarpeellisuuden kahdeksan maan ryhmä torjuu täysin. Se voisi helposti johtaa pysyviin tulonsiirtoihin jäsenmaiden välillä. Kahdeksan maan ryhmä torjuu myös yhteisen finanssiministerin toimen perustamisen tarpeettomana. Komissio viittaa myös yhteisen turvallisen velkakirjan perustamiseen euromaille (ns. safe bond). Komissio julkisti tästä ehdotuksen viime vuonna. Uudessa velkainstrumentissa paketoitaisiin eurovaltioiden velkakirjoja yhdeksi velkakirjaksi. Siinä olisi eri riskitason omaavia valtionpapereita. Alun perin ehdotuksen turvabondista laati asiantuntijaryhmä (Brunnermeier ym, 2016). Näitä papereita myytäisiin pankeille ja muillekin tahoille (eläkeyhtiöt ym.) entisten suorien valtion bondiomistusten tilalle. Kysymyksessä olisi eräänlainen uusi subprime velkakirja! Uudella velkakirjalla vähennettäisiin valtioiden ja pankkien kohtalonyhteyttä. Se auttaisi kriisimaita saamaan markkinoilta lainaa paremmin ehdoin kuin millä markkinat sitä niille myöntäisivät suoraan. Turvabondeja on myös kritisoitu. Ne voisivat sementoida euroalueen pankkijärjestelmän moraalikatoa. Lisäksi on täysin avoin kysymys, mitä turvabondeille tapahtuisi vakavassa kriisitilanteessa. Romahtaisiko niiden arvot tai loppuisiko niiden kysyntä.

Lähdekirjallisuus

Bagus, P. 2012: ”Euro eksyksissä – yhteisvaluutta nykymuodossaan on itsetuhoinen järjestelmä”. Eetos Helsinki

Brunnermeier, M., Langfield, S., van Nieuwerburgh, S., Pagano, M., Reis, R. and Vayanos, D. 2016: ESBies: Safety in the Tranches. ESRB/European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 21/September 2016

Duff, A. 2015: The Protocol of Frankfurt: A new treaty for the eurozone. European Policy Centre (EPC)

Euroopan komissio 2012: Hahmotelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi. Keskusteluavaus COM/2012/0777 fina (ns. Blueprint-report)

Euroopan komissio 2012: Kohti todellista talous- ja rahaliittoa. Joulukuu 2012 (ns. van Rompuy-raportti)

Euroopan komissio 2015: Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely. Laatijat Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi & Schulz

European Commission (komissio) 2015: Completing Europe’s Economic and Monetary union. Juncker, Tusk, Dijsselboem, Draghi & Schulz report 22.6.2015

European Commission 2012: Towards a Genuine Economic and Monetary Union. December 2012 (van Rompuy-report)

Hetemäki, M. 2015: ”Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2015

Holm, P., Huovari, J. & Lahtinen, M. 2013: Miten euroalue kehittyy? Suomen Perusta

IMF 2013: A Banking Union for the Euro Area. IMF Staff Discussion Note 13/01

IMF 2013: Toward a Fiscal Union for the Euro area. IMF Staff Discussion Note. SDN/13/09

Jokela, J., Kotilainen, M., Tiilikainen, T. & Vihriälä, V. 2014: EU:n suunta. Kuinka tiivis liitto? Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA ja Ulkopoliittinen instituutti UPI. Taloustieto Oy

Kanniainen, V. (toim.) ja ETT 2014: Euron tulevaisuus, Suomen vaihtoehdot. EuroThinkTank – ryhmä. Libera

King, M. 2016: The end of alchemy: Money, Banking and the Future of th Global Economy. Amazon

Klein, M.C. 2015: ”The euro was pointless”. Financial Times 11.11.2015

Korkman, S. 2012: ”Pankkiunionille kyllä, eurobondeille ei”. Suomen Kuvalehti 29/2012

Korkman, S. 2013: Euro- valuutta vailla valtiota. Taloustieto Oy

Koskenkylä, H. 2012: Miten estetään finanssikriisejä tulevaisuudessa?” Talous & Yhteiskunta 4/2012

Koskenkylä, H. 2014: Suomen talous ja talouspolitiikan linja – miten Suomi saadaan uudelleen nousuun? Suomen Perusta

Lenarcic, A. 2018: ”Two big challenges in building a fiscal stabilisation function”, in Enhanced Fiscal Integration in the EMU? Proceedings of the joint workshop, organized by the European Commission, the European Stability Mechanism and the German Council of Economic Experts, September 2017, Ed. R. Schmitt-Nilson, European Commission, forthcoming

Lepomäki, E. 2017: Turvabondit eivät ratkaise euroalueen systeemikriisiä, blogi 6.6.2017

Lindblom, S. 2013: ”Pelastuuko euro lääkkeellä vai myrkyllä?” Kanava 2013

Malinen, T. & Kuusi, T. 2013: ”Miksi euroalue on ongelmissa?” Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109 4/2013

Murto, R. 2012: ”Keskuspankit pelastivat pankit – toistaiseksi”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2012

Nordvig, J. 2013: The Fall of the Euro. McGrawHill

Nyberg, P. 2014: ”Kissa pöydälle: Suomen osallistumiselle euroalueen liittovaltiokehitykseen on vaihtoehtoja”. Talous & Yhteiskunta 2/2014

Oksanen, H. 2016: Smoothing Asymmetric Shocks vs. Redistribution in the Euro Area: A simple proposal for dealing with mistrust in the euro area, ilmestyy CESifo:n wp-sarjassa 2016

Padoa-Schioppa, T. 2012: Completing the Euro: a Roadmap Toward Fiscal Union inEurope. June 2012 a group report eng.notre-europe.eu/011-3317

Pikkarainen, P. 2014: ”Rahaliitto ja Suomi – toteutuivatko EMU-asiantuntijaryhmän ennustukset?”. Talous & Yhteiskunta 2/2014

Rahaliitto ja Suomi, 1997, Talouden haasteet, EMU-asiantuntija-työryhmän raportti (pj. Jukka Pekkarinen). Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, Helsinki

Sailas, R. 2013: ”Säilyykö Suomen itsenäisyys eurokriisissä?” Kanava 2013

Siivonen, E. 2015: ” Onko EU:n finanssipoliittisille säännöille vaihtoehtoa?” Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2015

Suvanto, A. ja Vihriälä, V. 2015: ”Vakaalle EMU:lle tuskin on vain yhtä mallia. Vastaus Antti Tanskaselle”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2015

Taimio, H. 2015: ”Joko eurokriisi on ohi?” Talous & Yhteiskunta 3/2015

Tanskanen, A. 2015: ”Kahta reittiä ja vauhtia liittovaltioon”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2015

Tervala, J. 2012: ”Euroalueen kriisin syyt”. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 108, 2012

Tervala, J. 2012: ”Euroalueen velkakriisi ja talouspolitiikka”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2012

Tiihonen, S. 2014: Tietoisuus talous- ja rahaliiton riskeistä – talous- ja rahaliiton instituutiot teorian ja käytännön vuorovaikutuksessa. VM:n julkaisuja 4/2014

Trésor – Economics 2013: ”A budget for the euro area”. No. 120 October 2013

Tuori, K. & Tuori, K. 2014: The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis. Cambridge University Press, Cambridge

Valtiovarainministeriö 2015: Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista. VM:n julkaisu 37a/2015 syyskuu 2015 (Suvanto pj.)

Valtiovarainministeriö 2015: Vakaampi talous- ja rahaliitto. VM helmikuu 2015

Vihriälä, V. 2012: ”Ei eurobondeille, kyllä pankkiunionille”. Helsingin Sanomat vieraskynä 27.5.2012

Vihriälä, V. 2014: ”Suomen on syytä keskittyä realistisiin vaihtoehtoihin”. Helsingin Sanomat vieraskynä 17.5.2014

Vihriälä, V. 2015: Kun paha päivä koittaa – EMU vaatii korjausta mutta ei fiskaaliunionia. EVA 4.9.2015