Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle Euroopan komission talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevista ehdotuksista

Euroopan komissio julkisti 6.12. 2017 joukon EMU:n kehittämistä koskevia ehdotuksia. Ehdotukset ovat muotoitu kolmessa tiedonannossa (COM (2017) 821, 822 ja 823) sekä neljässä ehdotuksessa (COM (2017) 824, 825, 826 ja 827). Valtioneuvoston kirjelmässä U 4/2018 tarkastellaan komission ehdottamaa finanssipolitiikan uutta, jäsenvaltioiden tasolla toteutettavaa sääntelyä, kirjelmässä U 5/2018 tarkastellaan komission ehdosta Euroopan valuuttarahaston perustamisesta, ja kirjelmässä U 6/2018 tarkastellaan ehdotettuja muutoksia rakenneuudistusten tukiohjelmaan sekä Euroopan rahoitus- ja investointirahastojen toimintaan.

1. Finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavat säännökset

Rahaliiton etenemissuunnitelman sisältävässä tiedonannossa Euroopan komissio toteaa EU:n finanssipolitiikan sääntöjen olevan monimukaisia ja esittää seuraavaa: ”Vahvempi talous- ja finanssipolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen sekä markkinakuri luovat pohjaa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudelleentarkastelulle pidemmällä aikavälillä. Tarkoituksena on huomattavasti yksinkertaistaa niitä vuoteen 2025 mennessä” (COM (2017) 821 final, s. 13).[1] Komission nyt ehdottamat säännökset sopivat huonosti yhteen yksinkertaistamisen tavoitteen kanssa. Uudet jäsenvaltioiden tasolla valvottaviksi tarkoitetut säännökset ovat suurelta osin, mutteivat kokonaisuudessaan analogisia finanssipoliittisessa sopimuksessa EU-tasolla valvottaviksi määriteltyjen säännösten kanssa, ja kuten myös U-kirjeessä (U 4/2018, s. 9) huomautetaan, nyt ehdotettujen säännösten suhde jo voimassaoleviin rakenteellista jäämää koskeviin säännöksiin on osin epäselvä.

Sekä voimassaolevan finanssipoliittisen sopimuksen että nyt ehdotettujen uusien säännösten mukaan keskipitkän tähtäimen tavoitteesta on sallittua poiketa ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, ja poikkeuksellisten olosuhteiden kriteerien täyttymiseen riittävät kummassakin tapauksessa sellaiset epätavalliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ”ei voi vaikuttaa” ja joilla ”on merkittävä vaikutus” julkiseen talouteen.[2] Komission ehdotus jättää epäselväksi, miten meneteltäisiin esimerkiksi tilanteessa, jossa Euroopan komissio ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (jolle U-kirjeen mukaan uudet valvontatehtävät Suomessa annettaisiin; U 4/2018, s. 9) päätyisivät keskenään vastakkaisiin käsityksiin siitä, vallitsevatko Suomessa sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan keskipitkän tähtäimen tavoitteesta.

Komission uuden ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on sisällytettävä finanssipolitiikan suunnitteluunsa *kehitysura*, joka asetetaan vaalikauden ajaksi heti uuden hallituksen astuttua virkaan (COM 824 final, s. 13, artikla 3, 1(b)). Rakenteellisen rahoitusaseman kehitystä koskevien säännösten

[1] Seuraavassa sivunumeroja sisältävät viittaukset komission julkistamiin dokumentteihin viittaavat ko. dokumenttien suomenkielisiin versioihin.

[2] Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta, III osasto, 3 artikla, 3b; COM (2017) 824 final, s. 10, kohta 9).

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

sitominen vaalikauden pituuteen on taloustieteellisestä näkökulmasta perusteetonta, ja kuten U-kirjeessä todetaan, (U 4/2018, s. 9) julkisten menojen kehitysuran noudattamisen vaatimus on ongelmallinen myös eduskunnan budjettivallan kannalta.

Komission ehdotuksessa ei tarkastella rakenteellisen rahoitusaseman määritelmää, ja mitä ilmeisimmin nyt ehdotetussa, jäsenvaltioiden tasolla toteutettavassa keskipitkän tähtäimen tavoitteen toteutumisen valvonnassa rakenteellisen rahoitusaseman määritelmä olisi sama kuin jo käytössä olevassa, EU-tasolla toteutetussa valvonnassa. Nykyinen määritelmä perustuu matemaattiseen malliin, joka on vain yksi malli rahoitusaseman arvioinnissa käytettäviksi ehdotettujen, eri tuloksia tuottavien mallien joukossa, ja esimerkiksi OECD:n, Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan komission euromaiden rakenteellisesta alijäämästä esittämät arviot poikkeavat usein oleellisesti toisistaan.[3] Lisäksi Euroopan komission esittämissä, Suomea koskevissa arvioissa tehdään ko. mallin parametrien arvoja koskevia, lähemmin perustelemattomia lisäoletuksia, joiden muuttaminen saattaisi muuttaa mallilaskelmien tuloksia oleellisesti.[4] Uusiin säännöksiin, jotka vahvistaisivat (nykyisen käytännön mukaisesti määritellyn) rakenteellisen rahoitusaseman roolia EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä, onkin syytä suhtautua kriittisesti myös komission ko. käsitteelle antaman määritelmän mielivaltaisuuden vuoksi.

2. Euroopan valuuttarahasto

Euroopan komissio ehdottaa (COM (2017) 827 final) Euroopan vakausmekanismin kehittämistä Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). Ehdotuksen mukaan EVR jatkaisi rahoitusvakaustuen antamista sitä tarvitseville jäsenmaille (s. 6) eli mm. myöntäisi edelleen luottoja vaikeuksiin ajautuneille euroalueen maille. EVR saisi kuitenkin uusia tehtäviä, joita olisivat ainakin uusien rahoitusvälineiden kehittäminen ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely. Lisäksi komissio ehdottaa, että vakaustukea, maksujen suorittamista jäsenille sekä varautumisjärjestelyn käyttöä koskevia päätöksiä voitaisiin tulevaisuudessa tehdä 85% määräenemmistöllä ja että EVR olisi suoremmin mukana rahoitusapuohjelmien hallinnoinnissa (ss. 6-7).

U-kirjeen 5/2018 (s. 13) mukaan valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EVM:n muuttamiseen EVR:ksi. U-kirje viittaa kuitenkin aiempaan selvitykseen E 80/2017 (”EMU:n kehittäminen”) ja toteaa, ettei komission asetusehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamisesta täytä ko. selvityksessä esitettyjä edellytyksiä. Selvityksen mukaan euroalueelle pitäisi luoda valtioiden velkajärjestelymenettely, ja Euroopan vakausmekanismin tukirahoitus pitäisi olla käytettävissä vain, jos ”lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen” (ss. 8-9). Selvityksessä ehdotetaan Euroopan vakausmekanismille myös velkajärjestelyn hallinnoinnin ja koordinoinnin tehtävää.

Suomen kantana aiemmin esitettyä, sijoittajanvastuuta korostavaa kannanottoa Euroopan valuuttarahaston perustamiseen voidaan pitää hyvin perusteltuna, vaikka aiempi kannanotto onkin kaukana EVR:n todennäköisimmästä tulevasta kehityssuunnasta. Komission EVR:a koskeva ehdotus ei tarkastele velkajärjestelyjä tai sijoittajanvastuuta lainkaan. On tosin huomattava, että

[3] Ks. esim. Hers, J. & Suyker, W. (2014), “Structural Budget Balance: A Love at First Sight Turned Sour”, CPB Policy Brief 2014/07.
[4] Kuusi, T. (2015), ”Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015, esim s. 30.

velkajärjestelyn mahdollisuus ilmenee komission 6.12.2017 julkistamissa dokumentissa toisaalla epäsuorasti, koska komissio mainitsee etenemissuunnitelmassaan Euroopan järjestelmäriskikomitean valmistelemat valtionvelkakirjavakuudelliset arvopaperit (COM (2017) 821 final, s. 12.). Ko. arvopapereiden on kaavailtu jakaantuvan erilaisiin velkainstrumentteihin, joiden väliset erot ilmenisivät vain velkajärjestelytilanteissa,[5] ja niiden käyttöönotto edellyttänee nykyistä täsmällisempää suunnitelmaa siitä, millaisissa olosuhteissa ja miten euroalueen valtioiden kohdalla voitaisiin suorittaa velkajärjestely.

Jos komission ehdotukset eivät saa myöhemmin täydennyksekseen selvitystä siitä, missä olosuhteissa velkajärjestely on mahdollinen, komission ehdotusten mukainen, euromaita tarvittaessa luotottava EVR on omiaan estämään sijoittajanvastuun toteutumisen. Samalla komission ehdotukset vievät Euroopan rahaliittoa yhä kauemmas sitä paremmin toimivasta, Yhdysvaltojen osavaltioiden muodostamasta rahaliitosta, jossa ei ole mitään EVR:a vastaavaa, osavaltioille luottoja myöntävää instituutiota.

U-kirjeessä 5/2018 esitetään Suomen voivan tukea kriisinratkaisurahaston *yhteisen varautumisjärjestelyn* perustamista EVM:n tai EVR:n yhteyteen, mutta sen mukaan ”varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla” (s. 13) ja varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen nostamista tai takauksien myöntämistä koskevien päätösten tulee perustua ”poliittisesti vastuunalaiseen harkintaan”. Lisäksi esitetään, että varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus pitää periä takaisin jälkikäteisillä vakausmaksuilla ”keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti”. Näistä vaatimuksista viimeistä ei voida vakavassa, Euroopan laajuisessa pankkikriisissä pitää toteuttamiskelpoisena.

Euroopan komission 6.12.2017 päivätyissä dokumenteissa esitetään myös pankkiunionin kolmannen elementin muodostavalle *yhteiselle talletussuojalle* aiempaa täsmällisempi aikataulu: niiden mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi sovittava eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevasta ehdotuksesta vuoden 2018 loppuun mennessä, ja talletussuoja olisi pantava täytäntöön vuoden 2019 puoliväliin mennessä (COM (2017) 821 final, s. 16). Em. aiemmassa selvityksessä E 80/2017 esitetään Suomen kantana, että yhteistä talletussuojaa kohden voitaisiin edetä vasta ”konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen” (s. 6). Tämän aiemman, yhteistä talletussuojaa mahdollisena pitävän kannanoton ja uuden varautumisjärjestelyn välityksellä myönnettyjen luottojen enimmäismäärää koskevan kannanoton suhde kaipaisi yksityiskohtaisempaa analyysiä.

Talletussuojan päämääränä on suojata toisaalta pankkien asiakkaita ja toisaalta pankkeja, joihin saattaa talletussuojan puuttuessa kohdistua (toisinaan myös täysin satunnaisista, irrationaalisista syistä käynnistyvän) paniikin aiheuttamia talletuspakoja. Tavanomaisen näkemyksen mukaan talletussuoja pysäyttää pankkipaot tekemällä niistä tarkoituksettomia: jos kukin pankin asiakas luottaa siihen, että hänen talletuksensa korvataan hänelle myös silloin kun pankki ”kaatuu”, muiden asiakkaiden pankkitilien tyhjeneminen ja siitä aiheutuva pankin ”kaatumisen” riski ei ole järkevä perustelu oman pankkitilin tyhjentämiselle.

Koska talletussuojarahastojen varat tiedetään täysimittaisissa, koko talletussuoja-aluetta koskevissa talletuspaoissa riittämättömiksi, talletussuojan uskottavuus riippuu siitä, onko pankkitalletusten

[5] Ks. esim. Bénassy-Quéré, A. et al., 2018, “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform”, CEPR Policy Insight 91, pp. 17-18.

korvaamiseen tarjolla lisärahoitusta talletussuojarahastojen varojen ehtyessä. Euroopan pankkiunioniin kuuluvan yhteisen talletussuojan tapauksessa tällaisia lisävaroja tarjoaisivat yhteinen kriisinratkaisurahasto ja siihen liittyvä varautumisjärjestely. Suomen ehdottama varautumisjärjestelyn euromääräinen katto merkitsisi, että kaikkia talletussuojan piiriin kuuluvia pankkitalletuksia ei olisi edes periaatteessa mahdollista korvata tallettajille riittävän monen euroalueella toimivan pankin kriisiytyessä samanaikaisesti. Siksi tietoisuus euromääräisen katon olemassaolosta saattaisi aiheuttaa pankkipakoja vakavissa, euroalueen laajuisissa kriiseissä, jos euroalueen jäsenvaltioiden talletussuojat korvattaisiin yhteisellä talletussuojalla.

3. Rakenneuudistusten tukiohjelma sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastot

U-kirje U 6/2018 tarkastelee Euroopan komission ehdottamia rakenneuudistuksen tukiohjelmaa koskevia uudistuksia (COM (2017), 825 final) sekä rakenne- ja investointirahastoa koskevaan asetukseen ehdotettuja muutoksia (COM (2017), 826 final). Suomen kantana esitetään perustellusti, että komission ehdottama lisäys rakenneuudistusten tukiohjelman rahoitukseen on ennenaikainen, koska sen toimien ”tuloksellisuudesta tai vaikuttavuudesta ei ole vielä saatavilla arviointeja” (U 6/2018, s. 6).

Euroopan komissio ehdottaa, että vastaisuudessa rakenne- ja investointirahastoista myönnetyn tuen maksaminen sidottaisiin rakenneuudistusten toteuttamiseen. Käytännössä jäsenvaltiot laatisivat etukäteen ehdotuksen toimenpiteistä, joilla rakenneuudistuksia toteutettaisiin, sekä uudistussitoumuksen, johon sisältyisi väli- ja kokonaistavoitteet. Komissio päättäisi uudistusohjelmalle mahdollisesti annettavasta tuesta täytäntöönpanosäädöksellä, ja tuki maksettaisiin täysimääräisesti vasta, kun jäsenvaltio on pannut uudistussitoumuksen kokonaisuudessaan täytäntöön (COM (2017), 826 final, s. 8). Kyseeseen tulevia rakenneuudistuksia olisivat esimerkiksi ”hyödyke- ja työmarkkinauudistukset, verouudistukset, pääomamarkkinoiden kehittäminen, liiketoimintaympäristöä parantavat uudistukset sekä investoinnit inhimilliseen pääomaan ja julkishallinnon uudistukset” (s. 1).

Kannanotossaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu mekanismi siirtäisi ”päätöksenteon painopistettä budjettivallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän” (U 6/2018, s. 7). Valtioneuvoston esittämä huoli on aiheellinen myös siksi, että kysymykset rakenneuudistusten hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta ovat usein politiikan ja taloustieteen välimaastoon sijoittuvia kiistakysymyksiä. Sitoessaan rahoituksensa kiistanalaisten rakenneuudistusten toteuttamiseen Euroopan komissio puuttuisi toissijaisuusperiaatteen vastaisesti jäsenmaittensa poliittisiin linjauksiin. On myös vakavaa syytä epäillä, olisiko komissiolla riittävää asiantuntemusta uuden ehdotuksen vaatimaan jäsenvaltioissa tehtävien uudistusten hyödyllisyyden arviointiin.

Helsingissä 26. helmikuuta 2018

Ilkka Kiema
Erikoistutkija, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos