Timo Miettinen
Yliopistotutkija, FT
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntö E 155 / 2017 vp

Lausunto Valtioneuvoston selvityksestä Euroopan komission ehdotuksiin talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi valtioneuvoston esityksestä Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Koska taustayhteisöni Eurooppa-tutkimuksen keskus (ent. Eurooppa-tutkimuksen verkosto) on erikoistunut ennen kaikkea Euroopan unionin tutkimiseen institutionaalisena järjestelmänä, selvitykseni konteksti on ennen kaikkea poliittinen ja oikeudellinen. Keskityn lausunnossani käsiteltävien ehdotusten institutionaalisiin seurauksiin Euroopan unionille.

Valtioneuvoston esityksessä on monia hyviä elementtejä. **Keskeinen väitteeni on, ettei Suomen kanta nykyisellään huomioi riittävästi niitä perusteita, joiden nojalla EU-komissio on käynnistänyt nykyisen EMU:a koskevan uudistusprosessin.** Tätä prosessia on viety eteenpäin sekä komission että jäsenvaltioiden itsensä toiveesta (vrt. Viiden presidentin raportti). Lokakuun 24. päivänä 2014 pidetyssä eurohuippukokouksessa painotettiin, että ”talouspolitiikan tiiviimpi koordinointi euroalueella on välttämätöntä talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan varmistamiseksi”. Kokouksessa edellytettiin, että työ jatkuu ”sellaisten konkreettisten mekanismien kehittämiseksi, joilla lisätään talouspolitiikan koordinointia, lähentämistä ja solidaarisuutta”, ja että ryhdytään ”valmistelemaan jatkotoimia euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan parantamiseksi”.

Komission ehdotukset ovat juuri tällaisia konkreettisia esityksiä. On ymmärrettävää, että monista esityksistä löytyy heikkouksia Suomen kannalta ja on hyvä, että valtioneuvosto kiinnittää huomiota ongelmiin. **On silti kysyttävä, onko Suomen yksiselitteinen kieltäytyminen keskeisistä uudistushankkeista järkevää tilanteessa, jossa jopa keskeiset liittolaisemme kuten Saksa kannattavat monia nyt esitettyjä uudistuksia** kuten EVM:n kehittämistä Euroopan valuuttarahastoksi. On tällä hetkellä epäselvää, haluaako Suomi ainoastaan jarruttaa uudistuksia vai tarjota niiden tilalle omaa, rakentavaa lähestymistapaa.

Käyn taustoituksen ohella lyhyesti läpi neljä asiakokonaisuutta: 1. EVM:n kehittäminen valuuttarahastoksi; 2. Finanssipoliittisen sopimuksen siirtäminen EU-lainsäädäntöön; 3. EU-budjetin kehittäminen; 4. Demokraattinen vastuuvelvollisuus.

Taustaa

EMU:n kehittämistyön tausta voidaan nähdä koko EU:n poliittisessa ja institutionaalisessa uudistamisessa. Yksi Lissabonin sopimuksen (2008) keskeisistä tavoitteista oli selkiyttää Euroopan unionin institutionaalista rakennetta ja vahvistaa sen asemaa poliittisena toimijana. EU-parlamentin asemaa vahvistettiin ja unionille luotiin yhteinen ulkosuhdehallinto. Eurooppa-neuvostossa lisättiin määräenemmistöpäätöksiä ja päätettiin pysyvästä puheenjohtajasta.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittävällä tavalla EU:n institutionaalista tasa-painoa. Erityisesti Kreikan velkakriisin edessä Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Tilannetta paikattiin keväällä 2010 kahdenvälisten lainojen sekä uuden kriisinhoitotyökalun, Euroopan rahoitusvakausmekanismin (myöh. rahoitusvakausväline) avulla. Vuonna 2013 sen tilalle astui voimaan Euroopan pysyvä vakausmekanismi (EVM). Järjestelyyn liittyi useita oikeudellisia yksityiskohtia. Näistä keskeisimpiä olivat ns. no bail-out -sääntöihin liittyvät kysymykset, EU:n perussopimuksen uudistaminen kriisinhoitomekanismin osalta (SEUT 136) sekä uudistettu talousohjausjärjestelmä (ns. Fiscal compact), joka antoi komissiolle lisää valtaa perussopimuksessa määritettyjen velka- ja alijäämäkriteerien valvonnassa.

Talousohjaus syntyi Saksan ja Ranskan aloitteesta ja siitä sovittiin perussopimusten ulkopuolella kansainvälisen oikeuden kehikossa. Toisaalta varsinkin Kreikan lainaohjelmien tapauksessa keskeiseen asemaan nousi euroryhmä, jolla ei ole virallista asemaa EU:n perussopimuksissa. Kriisin pitkittyessä merkittävään asemaan nousi myös Euroopan keskuspankki, jonka vuonna 2012 esittelemä valtionlainojen osto-ohjelma (ns. OMT-ohjelma) auttoi (epäaktivoitunakin) laskemaan kriisimaiden valtionlainojen korkotasoa. Mario Draghin päätöstä tehdä kaikki tarvittava euroalueen koossapitämiseksi voidaankin pitää koko eurokriisin keskeisimpänä päätöksenä. Ilman tätä päätöstä, jonka vaikutukset valtionlainojen tasoihin ovat olleet merkittäviä varsinkin eteläisen Euroopan maissa, on luultavaa, että useampi maa olisi joutunut turvautumaan kriisimekanismeihin.

Kehityskulku osoittaa, että EU on muuttunut institutionaalisesti yhä vaikeammin hahmotettavaksi. Yhtäältä toimeenpanevaa valtaa edustavat instituutiot Euroopan keskuspankki ja Euroopan vakausmekanismi ovat nousseet keskeiseen asemaan talouspoliittisina toimijoina. Toisaalta esimerkiksi vakausmekanismin säännöt varmistavat sen, ettei pelastuspaketeista tehdä päätöksiä ilman suurten maiden hyväksyntää. Suurten maiden keskeinen asema näkyy myös esimerkiksi Kreikan kolmannen lainaohjelman valvonnassa, joka on jäänyt pitkälti euroryhmän varaan.

Tästä syystä eurokriisin jälkeinen aika on merkittävästi lisännyt hallitustenvälisen yhteistyön merkitystä. Saksan ja Ranskan tiivistynyt yhteistyö talouskoordinaatiossa ja euroryhmän kasvanut merkitys ovat hyviä esimerkkejä hallitustenvälisen yhteistyön merkityksestä. Kehityksen keskeinen seuraus on ollut, että määräenemmistöpäätösten sijaan olemme siirtyneet – vas-

toin Lissabonin sopimuksen tavoitteita – vahvaan yksimielisyysvaatimukseen usealla politiikkalohkoilla. Ylipäänsä EU:ssa ja EMU:ssa tehtävät päätökset ovat entistä enemmän riippuvaisia yksittäisten suurten maiden sisäpolitiikasta. Merkittävä voimatasapainon muutos Saksan tai Ranskan poliittisissa voimasuhteissa voi johtaa toimintaympäristön muuttumiseen hyvinkin epävakaiseksi. Yksittäinen maa voi halutessaan vaikeuttaa kehitystä yksittäisillä tai useammilla politiikkalohkoilla. Ei ole selvää, että EMU:n kehittämisessä nimenomaan hallitustenvälisyyden korostaminen olisi pienen maan etu. P**itkällä tähtäimellä Suomen tavoitteena tulisi olla pikemminkin kansallisen ja EU-tason valtasuhteiden selkeyttäminen ja EU:n demokraattisen legitimiteetin vahvistaminen.**

1. EVM ja Euroopan valuuttarahasto

Euroopan vakausmekanismin kehittäminen Euroopan valuuttarahaston suuntaan on ollut yksi viime vuosien keskeisimpiä uudistushankkeita. Hankkeen tavoitteet voidaan nähdä ainakin kolmessa suhteessa:

1) Valuuttarahaston tuominen EU-oikeuden kehikkoon vähentäisi edellä mainittua institutionaalista epäselvyyttä ja euroalueen oman hallintotason eriytymistä
2) Valuuttarahaston kehittäminen loisi uskottavan eurooppalaisen instituution IMF:n rinnalle ja vähentäisi potentiaalisia konflikteja näiden välillä (vrt. Kreikan III lainaohjelma)
3) Uusi valuuttarahasto voisi toimia pankkiunionin varautumisjärjestelyn eli *Single Resolution Fundin* kanssa.

Suomen kannassa todetaan:

Suomen kanta Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen on kuvattu yksityiskohtaisesti valtioneuvoston E-kirjeessä E 80/2017 vp. Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakausmekanismin siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa.

Viitatussa E-kirjeessä puolestaan todetaan:

Suomi suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen. Euroopan vakausmekanismin tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. Euroopan vakausmekanismille tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Euroopan vakausmekanismin tulisi 8(11) myös saada tarvittaessa rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana. Kriisiaikojen ulkopuolella Euroopan vakausmekanismin asiantuntemusta voidaan hyödyntää ja ylläpitää muun muassa tarjoamalla teknistä apua jäsenvaltioiden talousuudistusten tukemiseen.

Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakausmekanismin pääomarakenteen muuttamiselle tai Euroopan vakausmekanismin siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa. Euroopan vakausmekanismissa tehtävät merkittävät päätökset, kuten hallintoneuvoston päätök-

set, tulee tehdä yksimielisesti. Suomi korostaa, että päätösvallan ja vastuun tulee olla mahdollisimman lähellä toisiaan

Suomen kanta on ymmärrettävä, jos sitä tarkastellaan budjettisuvereniteetin suojelemisen näkökulmasta. Vaikka EVM:n käyttö 85% määräenemmistöllä on nykyisellääkin mahdollista hätätilamenettelyn kautta, voidaan hyvällä syyllä argumentoida, ettei komission ehdotus nykyisellään ota huomioon pienten maiden asemaa.

On kuitenkin epäselvää, millä tavoin Suomi pyrkisi edistämään edellä mainittuja tavoitteita, jos kanta EVM:n kehittämiseen on kielteinen. Tuleeko Suomi hyväksymään päätöksenteon eriytymisen myös muilla politiikkalohkoilla kuten yhteisessä puolustuspolitiikassa tai turvapaikkapolitiikassa? Mikä Suomen kanta on EVM:n kehittämiseen IMF:n kaltaiseksi asiantuntijaorganisaatioksi? Esimerkiksi Saksan tuoreessa hallitusohjelmassa kanta Euroopan valuuttarahaston kehittämiseen on myönteinen.

2. Finanssipoliittinen sopimus

Valtioneuvoston kanta finanssipoliittisen sopimuksen (ns. Fiscal Compact) sisällyttämiseen osaksi EU-lainsäädäntöä on myönteinen. Valtioneuvosto on kuitenkin huolissaan uusien kansallisten finanssipoliittisten sääntöjen yhteensopivuudesta EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen kanssa. Yleisesti Suomi kannattaa kuitenkin finanssipoliittisen kehikon yksinkertaistamista pitkällä aikavälillä.

Pienen maan kuten Suomen kannalta euroalueen vakaus on tärkeää ja finanssipolitiikkaa koskevilla säännöillä on tässä tärkeä asema. **Alijäämä- ja velkakriteereiden lisäksi Suomen kannalta on ensiarvoisen tärkeää puuttua euroalueen systeemitason ongelmiin kuten vaihtotaseiden epätasapainoihin.** Finanssipoliittisen sopimuksen vienti EU-lainsäädäntöön on osa tätä kehitystä. Toisaalta erityisesti epäsymmetristen shokkien tapauksessa on tärkeää, että kansallisella tasolla yksittäisillä mailla on liikkumatilaa kriisin iskiessä. Sääntöjen yksinkertaistaminen voi tukea tätä kehitystä.

3. EU-budjetti

Suomen kanta EU-budjetin kehittämiseen siten, että euroalueen omat tarpeet tulevat paremmin huomioiduksi, on myönteinen. On kuitenkin otettava huomioon, että EU-komission esitys on nykyisellään varsin vaatimaton: **300 miljoonan euron lisäpanostus rakenteellisten uudistusten edistämiseen vuoteen 2020 mennessä ei tule ratkaisemaan niitä epäsymmetrisiin shokkeihin liittyviä ongelmia, joita komissio kuvaa uudistusehdotuksessaan**.

Merkittävämpi kysymys onkin, tulisiko Suomen osoittaa suurempaa aktiivisuutta EU-budjetin kehittämisessä erityisesti seuraavan EU-budjettikauden osalta. **Nyt esillä ollut EU-budjetin painopisteen siirtäminen esimerkiksi maataloustuista tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemiseen olisi Suomen edun mukaista.**

4. Demokraattinen vastuuvelvollisuus

Yksi keskeisimmistä motiiveista nykyiselle EMU:n kehittämiselle on ollut laaja tyytymättömyys talouskoordinaation poliittiseen ja demokraattiseen luonteeseen. Demokratiavajeen parantaminen erityisesti talouspoliittiseen hallintaan ja koordinaatioon liittyvissä kysymyksissä on yksi keskeisimpiä tavoitteita ns. Viiden presidentin raportista lähteneessä kehityskulussa. Kuten EU-komission pohdinta-asiakirja Talous- ja rahaliiton kehittämisestä toteaa, euroalueen instituutioiden demokraattinen luonne on edelleen varsin epäselvä: ”Tällä hetkellä EU:n perussopimuksissa ei ole kovin yksityiskohtaisia määräyksiä demokraattisesta vastuuvelvollisuudesta euroalueen asioissa.”

Euroryhmän kohdalla demokratiavaje voidaan ymmärtää tässä kolmessa suhteessa. 1) Legitimaatioperiaatteen kautta: Ryhmän jäsenillä (valtionvarainministerit) on mandaatti ainoastaan kansallisissa vaaleissa, mutta ryhmässä käsiteltävät asiat koskevat euroaluetta laajemminkin. Yksi maa voi halutessaan estää uudistuksia, jotka olisivat välttämättömiä koko euroalueelle. 2) Julkisuusperiaatteen kautta: Euroryhmä ei ole virallinen EU-instituutio eli sitä eivät määrittele normaalit julkisuusperiaatteen vaatimukset (esim. Euroryhmän pöytäkirjat eivät ole julkisia). 3) Intressikonfliktin kautta: euroryhmän puheenjohtaja edustaa sekä omaa maataan että euroaluetta.

Suomen kannan mukaan:

Päätöksenteon demokraattinen legitimiteetti ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. ... Tapa, jolla kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa EU:hun liittyvissä kysymyksissä ja osallistuvat EMU:a koskevaan keskusteluun, on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluva asia.

Suomen kanta on ymmärrettävä, mutta yksipuolinen. On totta, että erityisesti budjettisuvereniteettia koskevissa kysymyksissä kansallisten parlamenttien osallisuus on merkittävässä asemassa. Toisaalta on kuitenkin korostettava, että **euroalueen talous- ja finanssipolitiikka on kokonaisuus, jota ei voida palauttaa ainoastaan yksittäisten maiden näkökulmiin. Ajatus demokraattisen ja poliittisen valvonnan lisäämisestä myös EU-tasolla on tärkeä siksi, että se on ainoa reitti lisätä sellaisten poliittisten vaikutusmekanismien roolia, jotka pyrkivät tarkastelemaan euroaluetta kokonaisuutena**. Tämä on pienen maan edun mukaista.

Demokratian perusperiaatteisiin ei kuulu myöskään vain edustavuus vaan myös muita arvoja kuten läpinäkyvyys. Komission dokumenteissa esimerkiksi euroryhmän rooli epävirallisena instituutiona sekä euroryhmän puheenjohtajan ”kaksoismandaatti” (oma maa vs. euroryhmä) on tunnistettu ongelmalliseksi. Valtioneuvoston olisi syytä pohtia, onko kielteinen kanta esimerkiksi euroalueen yhteiseen komissaariin tässä suhteessa perusteltu.