Valtiovarainministeriö NEUVOSTORAPORTTI VM2019-00453

EUS Salmi Martti 17.09.2019
JjulkinenJULKINEN

Asia
Epävirallinen ECOFIN-neuvosto, euroryhmä 13.-14.9.2019, Helsinki

Kokous
Epävirallinen ECOFIN-neuvosto, euroryhmä 13.09.2019 - 14.09.2019

Helsingissä pidetyn valtiovarainministereiden epävirallisen ECOFIN-neuvoston keskusteluaiheita olivat:
- rahoitusmarkkinoiden kestävyys ja rahoitusmarkkinoihin kohdistuvien hybridiuhkien torjunta
- pääomamarkkinaunionin kehittämistarpeet seuraavan institutionaalisen kauden aikana
- EU:n finanssipolitiikan sääntöjen toimivuus ja niiden mahdolliset uudistustarpeet
- energiaverotus, erityisesti energiaverodirektiivin uudistamis- ja kehittämistarpeet

Ministerilounaalla keskusteltiin siitä, kuinka valtiovarainministereiden roolia ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä voitaisiin vahvistaa.

Kokouksen kaikki keskustelut olivat luonteeltaan tulevia valmisteluja ja päätöksiä pohjustavia ja sellaisina niitä pidettiin hyvin onnistuneina.

Helsingissä 13.9. pidetyssä euroryhmän kokouksessa käydyn temaattisen keskustelun aiheena oli menokartoitusten käyttö välineenä julkisten investointien tukemiseen. Kokouksessa oli esillä myös Kreikan ja Italian uusien hallitusten politiikkaprioriteetit, EKP:n johtokunnan jäsenen valintaprosessin käynnistäminen sekä euroryhmän avoimuus. Lisäksi saatiin jälkibrief G7–kokouksesta sekä keskusteltiin ajankohtaisesta taloustilanteesta ja siihen reagoimisesta EKP:n alustuksen pohjalta.

Euroryhmän laajennetussa kokoonpanossa jatkettiin euroalueen talousarviovälineeseen liittyvien avoimien kysymysten käsittelyä, tähän aiheeseen palataan lokakuun kokouksessa 9.10.2019. Laajennetussa euroryhmässä keskusteltiin myös lyhyesti unionin ja jäsenmaiden varautumisesta eri brexit-skenaarioihin.

1. Rahoitusmarkkinoiden kestävyys ja rahoitusmarkkinoihin kohdistuvien hybridiuhkien torjunta

Valtiovarainministereiden kokous aloitettiin pj-maa Suomen valmistelemalla, 8 min. pituisella videoesityksellä, jolla havainnollistettiin rahoitusmarkkinoiden toimintaan liittyviä uhkakuvia,

ml. sekä fyysiseen rahoitusmarkkinainfrastruktuuriin kohdistuvat uhat (erityisesti vedenalaiset tietoliikennekaapelit) että internetin kautta tulevat kyberuhat.

Alustuspuheenvuoron käyttivät Mikko Hyppönen (F-Secure) sekä Guntram Wolff (ajatushautomo Bruegel). Hyppösen puheenvuorossa korostettiin hybridiuhkien arvaamattomuutta; ne voivat tulla mistä päin maailmaa tahansa ja niiden takana voivat olla rikollisryhmät tai valtiolliset toimijat. Hyökkäykset ovat suhteellisen edullisia toteuttaa ja osallisuus niihin voidaan kiistää, mikä lisää niiden houkuttelevuutta toimintatapana. Varautumistoimina Hyppönen painotti mm. haavoittuvuuksien kartoittamista, testausta ml. simuloidut hyökkäykset sekä varajärjestelmien ylläpitoa.

Guntram Wolffin alustus pohjautui tätä kokousta varten laadittuun muistioon (https://bruegel.org/2019/09/hybrid-and-cybersecurity-threats-and-the-european-unions-financial-system-maria-demertzis-and-guntram-wolff/). Wolffin mukaan järjestelmätason uhat rahoitusmarkkinoille ovat jääneet liian vähälle huomiolle, pelkkä yritystason varautuminen uhkiin ei riitä, ja tässä EU-tason ja jäsenmaiden tulisi olla aktiivisempia. Tarvittaisiin laajoja kriisinhallintaharjoituksia ja systeemitason regulaatiotarpeiden arviointia.

Jäsenmaat kertoivat keskustelussa omista kokemuksistaan joko jo toimeenpannuista hyökkäyksistä maan rahoitusjärjestelmään kuuluvia osia vastaan, tai läheltä piti –tilanteista. Hyökkäysten torjunnassa toimiva ja ajan tasainen viranomaisyhteistyö on keskeistä; G7:n puitteissa järjestetyn suurharjoituksen yhteydessä korostui yhteistyö muiden kuin rahoitussektorin viranomaisten kanssa. Kansallisen turvallisuuden ja yhteisten eurooppalaisten järjestelmien välinen ristiriita todettiin haasteeksi useammassa puheenvuorossa; tähän liittyy mm. kysymys kriittisen infrastruktuurin määritelmästä tilanteessa, jossa rahoitusmarkkina-infrastruktuuri on osa EU:n sisämarkkinoita.

Pj:nä toiminut VMI Lintilä veti keskustelun yhteen toteamalla, että vaikka aihepiiriä pidettiin tärkeänä, on sen haltuunotto haastavaa finanssiministereille ja keskuspankkien pääjohtajille (jotka olivat läsnä tämän kokouksen istunnoissa 1 ja 2). Järjestelmien haavoittuvuuksien testaaminen ja tiedonvaihdon koordinaation kehittäminen viranomaisten kesken saivat paljon tukea, samoin kuin häiriötapauksista tehtävän raportoinnin yhdenmukaistaminen.

Pj:n seuraavat askeleet ovat yhteenvetoraportin laatiminen tästä keskustelusta ja kaikista Suomen pj-kaudella eri neuvostokokoonpanoissa käydyistä hybridiuhkakeskusteluista laadittavan yhteisen raportin laadinta. Näihin perustuen Suomi tulee ehdottamaan, että yleisten asioiden neuvosto hyväksyisi päätelmät hybridiuhkiin vastaamisesta joulukuun kokouksessaan.

2. Pääomamarkkinaunionin kehittämistarpeet seuraavan institutionaalisen kauden aikana

Kokouksen toisena aiheena oli pääomamarkkinaunioni (PMU), erityisesti sen kehittämistarpeet seuraavan institutionaalisen kauden aikana. Aiheesta alusti Douglas J. Elliott (Oliver Wyman). Hänen esityksessään todettiin, että Euroopassa on edelleen epätasapainoinen finanssijärjestelmä, joka on liian riippuvainen lainoista, etenkin pankkilainoista, jotka yleensä annetaan kansallisten rajojen sisällä. Tämän korjaamisen laiminlyönti aiheuttaa vakavia vakausriskejä, hidastaa kasvua ja johtaa talouskehityksen eriytymiseen EU:n sisällä. Näin ollen PMU:n edelleen kehittäminen on välttämätöntä siitä huolimatta, että siihen liittyy paljon haasteita mm. sen poikki-hallinnolliseen luonteeseen liittyen (asiaan liittyy mm. tarve yhdenmukaistaa yhtiöoikeutta).

Pääomamarkkinaunionista käytiin hieman hajanainen keskustelu, jossa osa näkemyksistä tuli ministereiltä ja osa keskuspankkiireilta. Viimeisen tällä hetkellä kesken olevan lainsäädäntöasian eli joukkorahoituksen toivotaan tulevan myös pian hyväksytyksi. Sitten on uuden komission

tehtävä arvioida sitä, minkälaisia uusia esityksiä tullaan tarvitsemaan; komission varapuheenjohtajana jatkava Valdis Dombrovskis vakuutti PMU:n pysyvän korkealla myös tulevan komission asialistalla. Käytetyistä puheenvuoroista kävi ilmi, että edelleen on suuri kirjo yksittäisiä asioita, joihin voitaisiin kiinnittää huomiota; kryptovaluutat on yksi uusimmista ja nousi esille monessa puheenvuorossa.

Pj. Lintilän yhteenvedossa todettiin rahoitusmarkkinoiden paikallisten ekosysteemien saaneen paljon huomiota ja digiteknologian olevan tässä tärkeä elementti. Kansalaisten pitkän aikavälin säästämismahdollisuudet katsottiin myös tärkeäksi kysymykseksi. Olemassa olevaa regulaatio-kehikkoa on arvioitava ja siinä on huomioita uusia elementtejä, kuten vihreä rahoitus. Liian kunnianhimoiseen tavoitteenasetantaan ei ole syytä lähteä, vaan keskittyä niihin asioihin, joita voidaan todella edistää myös käytännön tasolla. Pj-maa laatii myös tästä keskustelusta yhteenvetoraportin kaikkien osapuolten käyttöön.

3. EU:n finanssipolitiikan sääntöjen toimivuus ja niiden mahdolliset uudistustarpeet

Epävirallisen neuvoston toinen kokouspäivä aloitettiin keskustelulla EU:n finanssipolitiikan säännöistä, erityisesti niiden toimivuudesta ja mahdollisista uudistustarpeista. Aiheesta alusti Euroopan finanssipoliittisen komitean (European Fiscal Board) pj. Niels Thygesen. Alustus pohjautui komitean juuri julkaisemaan arviointiraporttiin (https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en).

Niels Thygesen vertaili esityksessään eri maaryhmien taloudellista kehitystä erityisesti julkisen velan osalta ja päätyi johtopäätökseen, jonka mukaan etenkin kaikkein eniten velkaantuneiden maiden kehitys on ollut hyvin hidasta, kun taas jo alun perin lähempänä vakaus- ja kasvusopimuksen rajoja olleet maat ovat edistyneet paremmin. Raportin mukaan eri indikaattorien suuri määrä on omiaan heikentämään toimeenpanoa, ne madaltavat käytännössä jäsenmaiden edessä olevia aitoja. Jäsenmaiden keskinäinen vertaispainostus on myös vähentynyt ja kyse on nykyisin lähinnä jäsenmaan ja komission välisistä bilateraaliprosesseista. Sanktioiden määräämisen on liittynyt hyvin tunnettuja ongelmia. Thygesen katsoi nykyisen järjestelmän kaipaavan perusteellista uudistamista, jonka lähtökohtana tulisi olla yksinkertaistaminen mm. eri indikaattoreita vähentämällä.

Asiasta käydyssä keskustelussa nousi toistuvasti esille sääntökehikon perusrakenteeseen liittyvä fundamenttiongelma: säännöistä halutaan niin yksinkertaisia kuin mahdollista, mutta toisaalta niihin halutaan myös etenkin sääntöjen tulkintaan liittyvää joustavuutta – joka kuitenkin väistämättä johtaa sääntöjen monimutkaistumiseen. Nykyjärjestelmän keskeisenä haasteena nähdään myös sellaisten indikaattorien käyttö, jotka eivät ole suoraan mitattavissa olevia; kun näihin arvioihin tehdään merkittäviä muutoksia ajan kuluessa, murenee koko järjestelmän uskottavuus pikkuhiljaa. Useassa puheenvuorossa painotettiinkin sitä, että sääntöjä tulee soveltaa johdonmukaisesti ja yhtäläisesti sekä yli ajan että eri jäsenmaita koskien. Kokonaisuutena puheenvuoron käyttäneillä oli melko yhtenevät näkemykset nykyjärjestelmään liittyvistä ongelmista, mutta helppoja tai yksinkertaisia ratkaisuja niihin ei ollut kenelläkään.

Pj:n yhteenvedossa todettiin jäsenmaiden kokevan paljon tarvetta finanssipolitiikan sääntö-kehikon uudistamiselle, mutta yhteistä näkemystä muutosten suunnasta ei ole. Lisäksi osa jäsenmaista suhtautuu, osin ehkä tästä mielipiteiden jakautumisesta johtuen, epäilevästi koko keskustelun aloittamiseen, ja pitäisi parempana keskittymistä nykyjärjestelmän toimeenpanoon ja sääntöjen noudattamiseen. Joka tapauksessa asiaan palataan yksityiskohtaisemmalla tasolla sitten, kun komission julkistaa oman arvionsa finanssipolitiikan sääntöjen ja erityisesti two-pack ja six-pack –lainsäädännön toimivuudesta kuluvan vuoden loppuun mennessä.

4. Energiaverotus, erityisesti energiaverodirektiivin uudistamis- ja kehittämistarpeet

Varsinaisen kokouksen viimeisenä aiheena oli energiaverotus. Komission pitkään valmistelussa ollut arviointiraportti energiaverodirektiivistä julkaistiin vasta Ecofin-neuvostoa edeltävänä päivänä, joten sitä ei ollut aikataulusyistä mahdollista käsitellä kokouksessa. Se muodostaa kuitenkin osaltaan tärkeän pohjan asiaa koskevalle jatkotyölle (https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/commission-report-evaluation-energy-taxation-directive%C2%A0_en).

Jäsenmaiden puheenvuorot toivat esille jo ennalta arvattavissa olleita perusnäkemyseroja siitä, kuinka vahvasti ilmastonmuutosnäkökulma tulisi ottaa huomioon energiaverotuksessa; jakolinja kulkee näiltä osin pitkälti itäisemmän Euroopan kohdalla, etenkin läntisen Pohjois-Euroopan maiden nähdessä direktiivin päivitystarpeet kiireelliseksi ja tärkeäksi asiaksi. Enemmistö puheenvuoron käyttäneistä jäsenmaista oli kuitenkin sitä mieltä, että uudistustarpeita on ja niiden ottaminen käsittelyyn on perusteltua.

Pj. Lintilän yhteenvedossa todettiin, että jäsenmaiden näkemykset olivat jakautuneet sen osalta, missä määrin energiaverotuksella voidaan edistää ilmastotavoitteita. Laaja enemmistö puheenvuoron käyttäneistä jäsenmaista näki energiaverotuksen tässä keskeisenä, mutta osa korosti muiden keinojen ensisijaisuutta ilmastonmuutoksen hillinnässä. Nykysäännös, joka kieltää veron perimisen lentopetrolista, mainittiin yhtenä esimerkkinä nykyjärjestelmän ristiriitaisuudesta. Verotukseen aina liittyvät kysymykset yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä ja kilpailukyvystä nousivat myös esille.

Pj. totesi lopuksi, että jäsenmaiden erilaiset perusnäkemykset olivat tiedossa ennalta, mutta siitä huolimatta tätä keskustelua on tärkeää käydä, jotta näytämme kaikille olevamme tosissamme ilmastonmuutoksen hillinnässä. Pj-maa jää pohtimaan parasta etenemistapaa komission kanssa, tavoitteena on, että energiaverodirektiivin uudistamisesta päästäisiin nopeasti keskustelemaan myös yksityiskohtaisempien esitysten käsittelyn muodossa.

5. Valtiovarainministereiden roolin vahvistaminen ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä

Ministereiden lounaalla keskusteltiin pj-maa Suomen aloitteesta, jonka tavoitteena on vahvistaa valtiovarainministereiden toimia ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja hallinnassa. Suomen aloitteellisuus puheenjohtajakaudella ja rooli kansainvälisen ilmastokoalition puheenjohtaja-maana sai laajalti kiitosta. Ehdotus valtiovarainministerien roolin vahvistamisesta ja säännöllisistä keskusteluista sai vahvaa tukea. Valtiovarainministereiden roolia korostaa toisaalta ilmastomuutoksen laajat vaikutukset taloudessa ml. työllisyyteen, yrityssektoriin ja vakauteen sekä vaikutukset julkiseen talouteen. EU-tason toimien vahvistamiselle annettiin vahva tuki. EU:n tulisi toimia esimerkkinä ja olla johtavassa roolissa ilmastokysymyksissä kansainvälisesti.

Keskeisiä politiikkatoimia identifioitiin laajalti. Niitä ovat erityisesti hiilen hinnoittelu ml. päästökauppajärjestelmä ja verotus, rahoitus ja investoinnit, kestävä budjetointi sekä EU-budjetin hyödyntäminen. Monenkeskisten rahoituslaitosten kuten EIP:n sekä EU:n budjetin hyödyntäminen rahoituksen mobilisoimisessa on keskeistä. Valtiovarainministerien tehtävänä on myös vahvistaa yksityisen sektorin kannustimia ja luoda edellytykset kestävälle rahoitukselle. Erityisesti pidettiin tärkeänä saavuttaa sopu kestävän rahoituksen taksonomiasta.

Pj. Lintilä totesi yhteenvedossaan, että valtiovarainministereiden toimien vahvistamiselle on keskustelun perustella vahva tuki. Konkreettisiin jatkotoimiin palataan tulevissa kokouksissa syksyn aikana.

Euroryhmä ja laajennettu euroryhmä 13.9.2019

- **Kreikan ja Italian uusien hallitusten politiikkaprioriteetit**

Kokouksen aluksi sen puheenjohtaja Mário Centeno toivotti Kreikan uuden VMI Christos Staikourasin sekä Italian uuden VMI Roberto Gualtierin tervetulleiksi euroryhmän jäseniksi. Molemmat esittelivät hallituksensa politiikkaprioriteetteja ja suunnitelmia ja vakuuttivat hallitustensa sitoutumista euroalueen vakautta ylläpitäviin politiikkatoimiin.

- **Temaattinen keskustelu kasvusta ja työllisyydestä – menokartoitusten käyttö julkisten investointien tukemiseen**

Euroryhmän temaattisen keskustelun aiheena oli julkisen talouden laatu, erityisesti menokartoitusten käyttö yhtenä välineenä julkisten investointien tukemiseen. Aiheesta alusti Dag Detter, jonka esityksessä painotettiin tarvetta hyödyntää kaikkea julkisen vallan piirissä olevaa omaisuutta nykyistä järjestelmällisemmin ja tehokkaammin.

- **Uuden Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenen valintaprosessi**

Euroryhmä käynnisti menettelyn EKP:n johtokunnan jäsen Benoît Cœurén seuraajan valitsemiseksi. Cœurén kausi päättyy 31.12.2019 ja euroryhmä pyrkii päättämään ehdokkaastaan seuraavassa kokouksessaan 9. lokakuuta. Sovittiin, että jäsenmaiden on ilmoitettava mahdollisesta ehdokkaastaan 25. syyskuuta mennessä.

- **Euroryhmän avoimuus**

Euroryhmä keskusteli euroryhmän avoimuudesta Euroopan oikeusasiamiehen asiaa koskevan kirjeen tiimoilta. Euroryhmän avoimuutta lisättiin vuonna 2016 tehdyillä päätöksillä ja nyt keskusteltiin uusista toimista saman tavoitteen edistämiseksi. Ehdotetut toimet – euroryhmän julkisten asiakirjojen online-arkiston luominen, kokousten yhteenvetokirjeiden laajentaminen aina kun se on mahdollista sekä eurotyöryhmän avoimuuden lisääminen julkaisemalla työryhmän kokouskalenteri ja parantamalla sen verkkosivua – saivat laajaa tukea.

- **Irlanti – ohjelman jälkeinen seuranta**

Euroryhmä keskusteli Irlannin ohjelman jälkeisestä seurannasta. Euroopan komissio, EKP, ESM ja IMF kertoivat missioidensa tärkeimmistä havainnoista. Irlantia kannustettiin jatkamaan vakaata talouspolitiikkaa suojan parantamiseksi erityisesti Brexitiin liittyviltä riskeiltä.

- **Debrief G7–kokouksesta, keskustelu taloustilanteesta**

Euroryhmän pj. Centeno antoi debriefin heinäkuussa Chantillyssä pidetystä G7-finanssiministereiden kokouksesta. Pj. pyysi myös EKP:ta esittelemään edellisenä päivänä valmistuneen makrotalouden ennusteensa, jonka pohjalta keskusteltiin euroryhmän maiden valmiuksista reagoida heikentyviin talousnäkymiin.

- **EMU:n syventäminen - euroalueen talousarvioväline**

Euroryhmän laajennettu kokoonpano kävi läpi euroalueen talousarviovälineen avoimet kysymykset. Hallinnon osalta huomiota kiinnitettiin mm. euroryhmän ja eurohuippukokouksen

tärkeään rooliin strategisen ohjauksen antajina investointi- ja uudistusprioriteetteihin liittyen. Teknisen tason valmistelut hallintojärjestelmään liittyen jatkuvat.

Rahoitusratkaisujen osalta kesäkuun eurohuippukokouksen julkilausuman mukaan talousarviovälineen on tarkoitus tulla osaksi unionin budjettia. Esillä on kuitenkin ollut myös mahdollisuus välineen rahoituksen täydentämisestä erillisellä valtiosopimuksella. Laajennettu euroryhmä ei edistynyt juurikaan yhteisen ratkaisun löytämisessä rahoitusratkaisusta ja valtiosopimusvaihtoehdolla on edelleen huomattavasti tukea euromaiden keskuudessa. Ensi vaiheessa kyseeseen voisi tulla myös vain tällaisen vaihtoehdon mahdollistavan muotoilun (*enabling clause*) lisääminen lainsäädäntöehdotukseen.

Talousarviovälineen kautta myönnettävän rahoituksen jäsenvaltiokohtaisen allokaation osalta suhteelliseen väestömäärään ja elintasoon sidottu jakoavain on saanut paljon tukea, mutta täsmällisestä metodologiasta päättäminen ml. kysymys mahdollisista täydentävistä indikaattoreista edellyttää vielä teknistä jatkotyötä.

Komissio esittää järjestelyyn myös suhdannemodulaatioelementtiä, jona toimisi kansallisen yhteisrahoitusosuuden pienentäminen vakavassa taantumassa. Modulaatioon liittyy useita vaikeita teknisiä kysymyksiä, joissa edistyminen on ollut hidasta.

Laajennetun euroryhmän kokouksessa oli yksimielisyys siitä, että uuden instrumentin ei tule aiheuttaa ylimääräistä taloudellista taakkaa niille ei-euromaille, jotka eivät ole siinä mukana. Miten tämä käytännössä taataan, on vielä täsmällisesti sopimatta.

Euroryhmän pj. Centeno vakuutti laajennetun euroryhmän pyrkivän ratkaisujen saavuttamiseen kaikkien euroalueen talousarviovälineen avoimien kysymyksen osalta lokakuussa myöntäen samalla, että lokakuun euroryhmän kokouksesta voidaan odottaa pitkää.

- **Brexit-varautuminen**

Laajennetun euroryhmän viimeisenä asiana keskusteltiin ennalta jaetun asialistan ulkopuolelta lyhyesti unionin ja jäsenmaiden varautumisesta eri brexit-skenaarioihin.

Suomen edustajat

Valtiovarainministeri Mika Lintilä, Suomen Pankin pääjohtaja Olli Rehn (Ecofin asiakohdat 1-2), AVS Tuomas Saarenheimo (VM) sekä virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi