



Miettinen
7.11.2017

E80/2017 vp 1 (5)
VNEUS2017-
00644

E 80/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Timo Miettinen, FT, yliopistotutkija
Eurooppa-tutkimuksen verkosto
PL 54
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
timo.pa.miettinen@helsinki.fi

Kiitän ystävällisesti valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi Euroopan unionin talous- ja rahaliittoa koskevassa uudistustyössä.

Selvitykseni konteksti on poliittinen, institutionaalinen ja oikeudellinen.¹ Lausuntoni keskeinen argumentti on, että **Suomen kanta ei nykyisellään huomioi riittävästi niitä pyrkimyksiä, jotka liittyvät EMU:n ja euroalueen demokraattisen ja poliittisen luonteen vahvistamiseen.** Suomen kanta näyttää ajavan pelko, joka liittyy eurokriisin aikana tehtyihin ratkaisuihin ja taloudellisen yhteisvastuun kasvattamiseen ennen kaikkea kriisinhoitoon liittyvien mekanismien kautta. Tämä ulottuvuus on kuitenkin vain yksi osa EMU:n tulevaisuudesta käytävää keskustelua niin komission kuin merkittävien jäsenmaiden kuten Saksan ja Ranskan parissa.

Suomen olisi hyvä tunnistaa, ettei **EMU:n ja euroalueen kehittäminen ole irrallaan koko EU:ta koskevasta kehitystyöstä**, esimerkiksi unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta. **Suomen kanta on kirjoitettu ennen kaikkea kriisinhoiton näkökulmasta ja se tarjoaa vähän mahdollisuuksia sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen.** Erityisen epäselväksi jää Suomen kanta niin sanotun eurooppalaisen ohjauksen kehittämiseen.

Yhteisvastuun välttäminen ei kaikissa tilanteissa ole järkevää. Eurokriisin voidaan nähdä syntyneen nimenomaan tilanteesta, joissa euromaiden yhteinen vastuu euroalueen sisäisistä epätasapainoista oli riittämätön. Nämä epätasapainot ilmenivät ennen kaikkea vaihtotaseiden epäsuhdana, mikä johti sekä yksittäisen että julkisen sektorin ylivelkaantumiseen. Myös EKP:n hidas reagointi kriisiin johtui osittain sen halusta välttää yhteisvastuuta.



Pitkällä tähtäimellä toimintaympäristön vakauttaminen sekä toimivaltakysymysten selkeyttäminen on myös pienen maan etu. Suomella on hyviä perusteita suhtautua kriittisesti nykyisten kriisinhallintamekanismien poliittiseen vallanjakoon.

Suomen kannassa on kuitenkin monia hyviä ja tärkeitä elementtejä. Näitä ovat muun muassa positiivinen suhtautuminen pankkiunioniin, sijoittajavastuun korostaminen sekä pankkiunionissa että tulevassa kriisinhoidossa ja Euroopan valuuttarahaston kehittäminen. Valtioiden velkajärjestelymekanismien kehittämiseen sisältyy kuitenkin huomattavia riskejä, jotka voivat johtaa OMT-ohjelman aktivoimiseen.

Taustaa: EMU:n kehittäminen osana EU:n uudistustyötä

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 pysyvistä puheenjohtajasta.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittäväällä tavalla EU:n institutionaalista tasapainoa. Erityisesti Kreikan velkakriisin edessä Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Tilannetta paikattiin keväällä 2010 kahdenvälisen lainojen sekä uuden kriisinhoitotyökalun, Euroopan rahoitusvakausmekanismien (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 vakausmekanismien 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 määräänemmistöpäätösten sijaan olemme siirtyneet – vastoin Lissabonin sopimuksen tavoitteita – vahvaan yksimielisyyksivaatimukseen 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. Pitkällä tähtäimellä Suomen tavoitteena tulisi olla pikeminkin kansallisen ja EU-tason valtasuhteiden selkeyttäminen ja EU:n demokraattisen legitimitetin vahvistaminen.

1. Euroryhmän luonne EU-instituutiona

Suomen kannassa todetaan seuraavaa:

Suomi tukee tavoitteita vahvistaa euroryhmän puheenjohtajan asemaa ja parantaa euroryhmän toimintaedellytyksiä. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena ajatusta yhdistetystä Euroopan komission jäsenen ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä. Euroryhmän puheenjohtajalla tulee olla riittävä omistajuus ja vastuuvollisuus euroryhmässä käsiteltäviin asioihin.

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 tuore 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 vastuuvollisuudesta euroalueen asioissa.”

Euroryhmän kohdalla demokratiavaje voidaan ymmärtää tässä kolmessa suhteessa. 1) Legitiimaatioperiaatteen 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 kannassa painotetaan euroryhmän puheenjohtajan ”vastuuvollisuutta”. Edellä mainitut näkökohdat huomioiden on kuitenkin epäselvää, miksi nykyinen järjestely olisi paras mahdollinen nimenomaan vastuuvollisuuden näkökulmasta. Erityisesti siinä tapauksessa, jos Euroopan vakausmekanismia kehitetään pysyväksi valuuttarahastoksi, demokraattisen legitimitetin vahvistaminen olisi ensiarvoisen tärkeää.



Lisäksi Suomen kannassa todetaan:

Euroopan vakausmekanismissa tehtävät merkittävät päätökset, kuten hallintoneuvoston päätökset, tulee tehdä yksimielisesti.

Periaatteessa euroryhmän päätöksenteko on muotoutunut viime vuosina vahvaa yksimielisyyttä painottavaksi. Kuitenkin EVM:n hätätilamenettely mahdollistaa vakausmekanismin, jos 85 prosenttia EVM:n äänivallasta puoltaa mekanismin käyttöä. Tämä tarkoittaa, että käytännössä Suomi ei voi yksin estää vakausmekanismin käyttöä.

2. EU-budjetti ja eritahtinen integraatio

Edellä todetuain syin Suomi myös katsoo, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia nykyisten vakiintuneiden unionin instituutioiden rinnalle. (...) Tarvittava rahoitus tulisi pääosin järjestää uudelleen kohdentamalla jo olemassa olevaa EU-rahoitusta. EU-budjetin hyödyntämisellä vältettäisiin uusien instituutioiden luominen pelkästään euromaille ja siten tarpeetonta eriytymistä ja vastakkainasettelua unionissa.

Keskustelua EU-budjetin uudistamisesta käydään tasaisin väliajoin. Tämän vuoden aikana Brexit-prosessi nostanut esiin keskustelua EU-budjetin uudistamisesta. Myös presidentti Macronin elokuinen puhe piti esillä tätä teemaa. On hyvä, että Suomi osallistuu keskusteluun EU-budjetin kehittämistä.

Suomen edun mukaista voisi olla, jos EU-budjettia kohdennettaisiin nykyistä enemmän maatalous- ja rakennetukien sijaan esimerkiksi tutkimukseen ja tuotekehitykseen, kuten presidentti Macron on esittänyt. Tässä suhteessa Suomi voisi ajaa rohkeampaa linjaa esimerkiksi euromaiden oman budjettilinjan kehittämisessä.

Tutkimuskirjallisuudessa usein esiintyvän väitteen mukaan euroryhmän aseman vahvistuminen on tarkoittanut niin sanotun eritahtisen integraation kehitystä. Perinteisesti Suomi on suhtautunut kriittisesti eritahtiseen integraatioon ainakin kahdesta syystä: eritahtisuus on nähty esteenä yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittämiselle eikä unionin jakautumista erilaisiin maaryhmiin ole pidetty toivottavana. EMU:n ja euroalueen nykyisen hallintomuodon vahvistaminen tarkoittaa kuitenkin käytännössä eritahtisen integraation vahvistamista.

Tästä syystä on epäselvää, miksi muuten eritahtisuuteen kriittisesti suhtautuva Suomi on tässä suhteessa valinnut nimenomaan eritahtisen integraation kannattamisen. Esimerkiksi komission puheenjohtaja Junckerin vuoden 2017 unionin tila -puheessa tehty ehdotus euroalueen talous- ja finanssiministeristä ei ollut ehdotus euroalueen yhteisen budjetin puolesta. Kyse oli pikemminkin talouskoordinaation selkeyttämisestä sitomalla kriisinhoitomekanismit tiukemmin osaksi EU-komissiota ja sen päätöksentekoa.

3. Puuttuvia elementtejä: talousohjaus

Suomen kanta EMU:n kehittämiseen on kirjoitettu vahvasti kriisinhoidon näkökulmasta euroaluetta silmällä pitäen. Jää epäselväksi, mikä Suomen kanta on EMU:n kehittämiseen esimerkiksi eurooppalaisen ohjausjakson kautta.



Suomen kannassa todetaan:

Finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen toimeenpano on ollut heikkoa, eivätkä makrotalouspolitiikan uudet ohjausvälineet näytä merkittävästi tukeneen jäsenmaiden kykyä talousuudistuksiin.

[Suomen kanta] Ensisijaisesti tulee taata EMU:n sääntöjen noudattaminen.

Toisaalta kannanotossa korostetaan taluskoordinaation heikkoa uskottavuutta ja esitetään, että EMU:ssa tulisi liikkua enemmän suuntaan, joka korostaa jäsenmaiden omaa vastuuta. Samalla näiden sääntöjen valvomista halutaan vahvistaa. On epäselvää, mikä varsinaisesti Suomen kanta on finanssipoliittisiin sääntöihin ja eurooppalaisen ohjausjakson kehittämiseen.

Dokumentissa esitetty kuvaus eurokriisin syistä on siinä mielessä yksipuolinen, että se ei huomioi juurikaan vaihtotaseiden epätasapainoa, jota voidaan pitää koko eurokriisin keskeisenä syynä. Keskittymisen yksinomaan valtioiden velkaantumiseen antaa hyvin yksipuolisen kuvan syvästi integroituneen euroalueen ongelmista. Talusohjaukseen ei kuulu pelkästään velka-aste tai budjettitasapaino vaan sen tarkoituksena on myös välttää liiallisia ylijäämiä. Talusohjauksen purkaminen ei edesauta euroalueen keskeisimpien ongelmien ratkaisua.

Finanssipolitiikan liikkumatilaa voidaan lisätä myös yhteisvastuuta kasvattamalla. Vaikka Suomi vastustaisikin automaattisia suhdannetasausmekanismeja, voi olla syytä pohtia, tulisiko talusohjauksen sallia entistä laajempi kansallisten vakauttajien käyttö kriisitilanteessa. Tällä hetkellä ohjausjakson tarkastelu on toteutunut ensi sijassa taloudellisin kriteerein: tulevaisuudessa voisi olla tarkoituksenmukaista pohtia myös erilaisten sosiaalisten indikaattorien sitomista ohjausjaksoon.

ⁱ Oma taustatyöni (Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkosto) on erikoistunut Euroopan unionin tutkimukseen ennen kaikkea poliittisena ja oikeudellisena järjestelmänä. Oma tutkimustyöni on painottunut Euroopan unionin integraation historiaan ja taluspoliittisen hallinnan taustalla vaikuttaviin ajatussuuntiin. Tästä syystä painotan myös lausunnossani ennen kaikkea käsiteltävän asian poliittista ja hallinnollista luonnetta.