



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Rahaliitosta talousliitoksi

Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa

Ilkka Kajaste

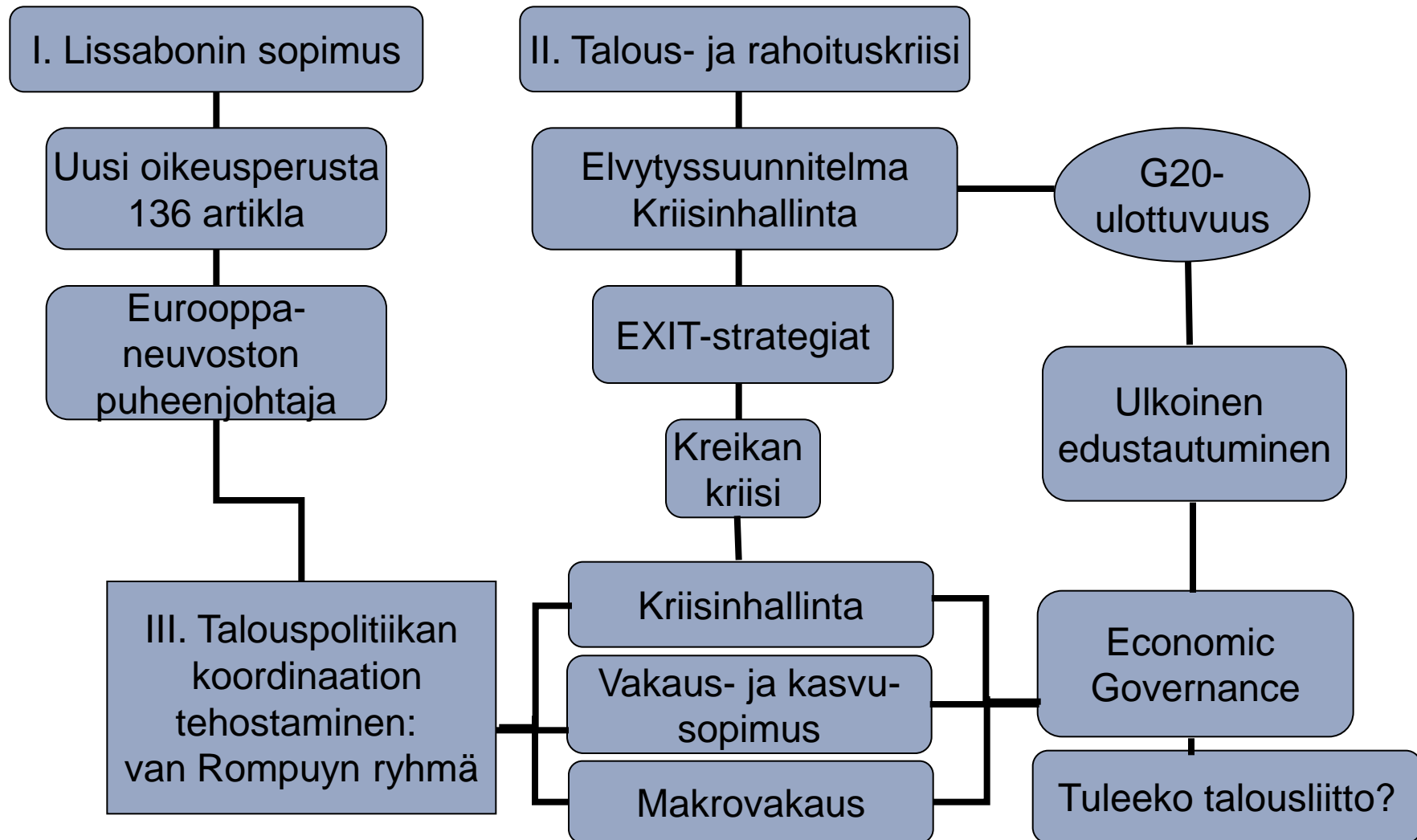
7.9.2010

Momentum



- **Jälleen kerran EU:ssa keskustellaan talouspolitiikan koordinaation tiivistämisestä**
- **Syitä uuden momentumin syntymiseen on kaksi. Ne ovat**
 - I. Lissabonin sopimus**
 - II. Talous- ja rahoituskriisi**
- **Kysymys kuuluu, odottaako uudistustien päässä eurooppalainen talousliitto, jota monet ovat kaivanneet ja pitäneet edellytyksenä euroalueen menestykselle.**
- **Tarkoittaako tämä sitä, että Euroopassa tarvitaan myös tiiviimpää poliittista integraatiota?**

Rahaliitosta talousliitoksi: esityksen rakenne





Lissabonin sopimus

- Lissabonin sopimus toi mukanaan kaksi muutosta, joilla on merkitystä koordinaation kannalta, vaikka toimivaltasuhteet eivät olennaisesti muuttuneet.
- Toinen on oikeudellinen ja toinen poliittinen
 - Uusi 136 artikla antaa mahdollisuuden hyväksyä euroalueen maita koskevia toimenpiteitä, joilla tehostetaan budjettikuria ja sen valvontaa
 - Toinen muutos oli se, että Eurooppa-neuvostolle hyväksyttiin pysyvä puheenjohtaja (Herman van Rompuy), josta on tullut keskeinen toimija.

Oikeusperustan merkitys



- **Talouspolitiikan koordinaatio ja vakaus- ja kasvusopimus ovat perustuneet kahdella Lissabonin sopimuksen artiklalle (121 ja 126).**
- **Niiden mukaan jäsenvaltiot sovittavat talouspolitiikkaansa yhteen (121 artikla) ja ovat velvollisia välttämään liiallisia julkisen talouden alijäämiä (126 artikla).**
- **Vakaussopimuksen ennaltaehkäisevä haara perustuu edelliseen ja sen korjaava haara jälkimmäiseen artiklaan.**
- **Sopimuksen ongelma on ollut se, että ennaltaehkäisevän haaran oikeusperusta on heikko, jolloin mahdollisuudet puuttua vakausongelmiin riittävän ajoissa ovat huonot.**

136 artikla



- Uusi yksinomaan euromaita koskeva oikeusperusta antaa mahdollisuuden sisällyttää vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan sanktiomekanismeja, mikä parantaisi sopimuksen uskottavuutta ja sanktioiden ennaltaehkäisevää roolia.
- Samalla vakaussopimuksen mukaiseen toissijaiseen lainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää käänteinen todistustaakka. Komission esitykset voidaan kaataa vain, jos vastustajat saavat kokoon määräenemmistön.

II Talous- ja rahoituskriisi

- Toinen tekijä, joka näyttää mahdollistaneen läpimurron, on syvä kriisi, joka on pakottanut jäsenvaltiot tiiviimpään yhteistyöhön. Myös vakaus- ja kasvusopimuksen rooli politiikan uskottavuuden vahvistuksena on korostunut
- Kriisin alkuvaiheessa kysymys oli rahoitusmarkkinoiden pelastustoimista ja koordinoituista elvytystoimista.
- Myöhemmässä vaiheessa on kysymys ollut yhä enemmän irtaantumisstrategioiden yhteensovittamisesta. Tämä koskee toimien yhteensovittamista eri jäsenvaltioiden, eri instituutioiden sekä eri politiikkalohkojen välillä.
- Vakaussopimuksen täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista monivuotisiin sopeutusohjelmiin

Kreikan kriisi...



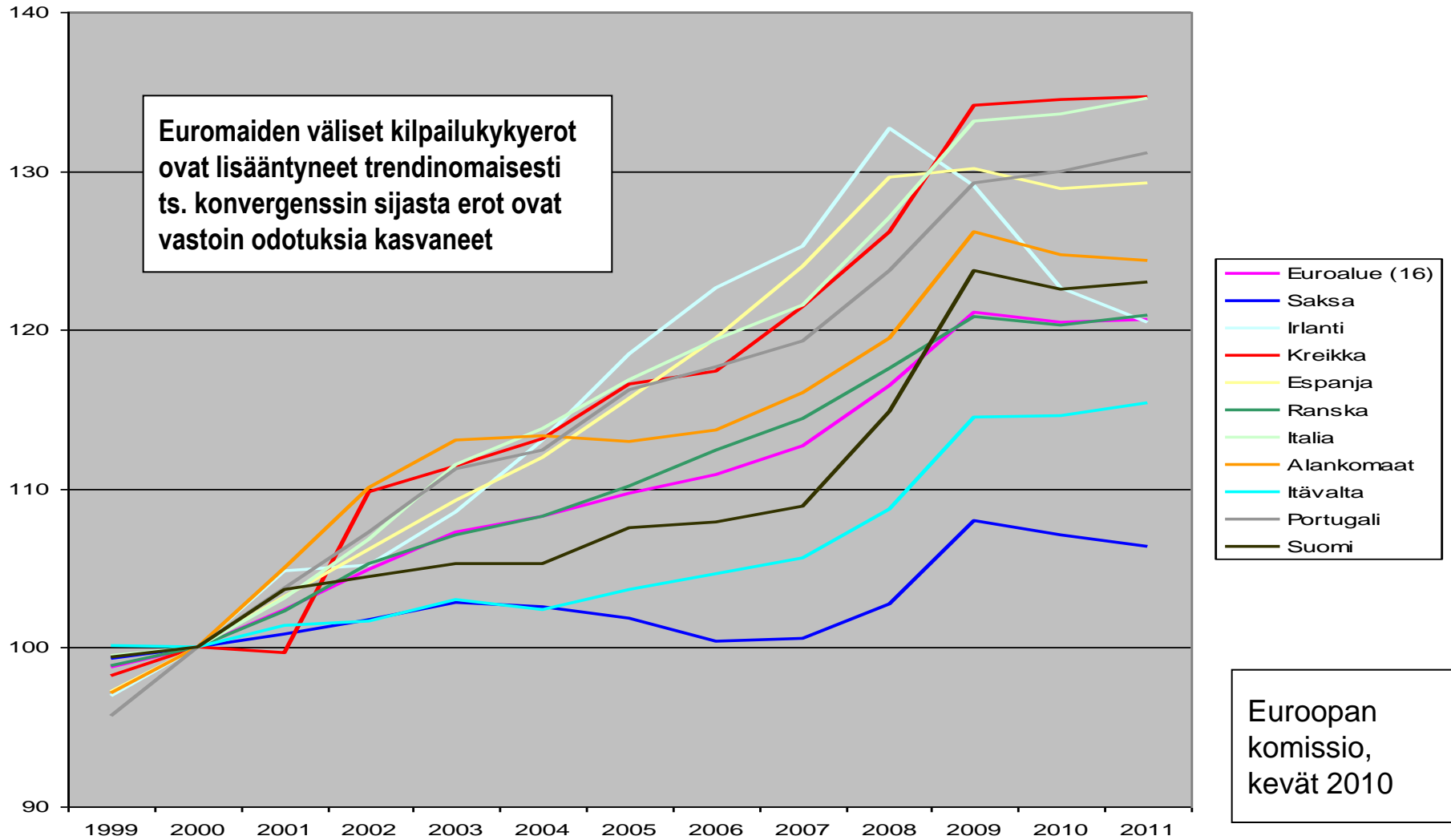
- Kriisi kehittyi rahoituskriisistä talouskriisiksi ja sen jälkeen velkakriisiksi, joka kohdistui haavoittuviin jäsenvaltioihin
- Kreikan kriisin kärjistyttyä oli välttämätöntä puuttua sen tilanteeseen, jotta ongelmat eivät laajenisi euroalueen laajuiseksi. Kreikan ohjelma on poikkeuksellisen ankara.
- Tätä ennen oli puututtu euroalueen ulkopuolisten maiden talousongelmiin (Unkari, Romania, Latvia) ja käytetty unionin maksutaseapuinstrumenttia, jolloin kriisien hoitoon on osallistunut aina myös IMF.
- Kreikka oli ensimmäinen euromaa kriisissä, minkä vuoksi sen yhteydessä on jouduttu ratkaisemaan monia periaatekysymyksiä mm. IMF:n osallistumisesta

Kreikan kriisi...



- **Kreikan kriisin hoito testaa perustamissopimuksen ns. non-bailout lauseketta (125 artikla). Sen mukaan kukin euromaa vastaa omasta taloudestaan.**
- **Kreikan kriisin perusteella voidaan tehdä ainakin kolme johtopäätöstä:**
 - 1. Vakaus- ja kasvusopimuksen sanktioita ei ole järkevää eikä mahdollista kohdistaa maahan, joka on jo syvässä kriisissä**
 - 2. Pelastus- ja tukitoimien eivät pitäisi olla ad hoc – luontoisia kuten Kreikan tapauksessa**
 - 3. Kriisin taustalla on vakavia rakenteellisia ongelmia, joihin olisi pystyttävä tarttumaan, mieluummin ajoissa**

Nimelliset yksikkötyökustannukset euroalueella



III Talouspolitiikan koordinaation tehostaminen



- Maaliskuun Eurooppa-neuvosto antoi pj. van Rompuyn tehtäväksi muodostaa työryhmä valmistelemaan toimia parantamaan kriisinhallinnan ja talouspolitiikan kurinalaisuutta
- Työryhmän työ käynnistyi toukokuussa ja sen on määrä raportoida lokakuun lopulla
- Komissio tulee antamaan jo käytyjen keskustelujen perusteella jo syyskuun lopulla omia esityksiään toissijaiseksi lainsäädännöksi mm. vakaussopimuksen tehostamisesta, finanssipolitiikan kehikoista ja makrovalvonnasta.

Top-down ja bottom-up



- Valmistelussa on kaksi lähestymistapaa rinnakkain. Perinteinen bottom-up –menettely perustuu komission aloiteoikeuteen ja lain-säädäntöehdotuksiin. Sen rinnalle on noussut ylhäältäpäin tuleva top-down ohjaus, joka nojaa hallitusten päämiesten poliittiseen sitoutumiseen.
- Top-down lähestymistapaan sisältyy riskejä. Toisaalta vaikuttaa siltä, että korkean tason ohjaus on jo nyt mahdollistanut joitakin läpimurtoja perinteisesti vaikeissa politiikkakysymyksissä.
- EMUa ei olisi saatu koskaan aikaan ilman hallitusten päämiesten sitoutumista

Vakaus- ja kasvusopimus: sanktiomekanismi

- Keskeinen läpimurto oli se, että keväällä 2010 syntyi poliittinen valmius tiukentaa vakaussopimuksen sanktioita ja ulottaa ne koskemaan budjettivarojen käyttöä
- Sanktioiden on tarkoitus olla paitsi taloudellisia, myös poliittisia ja institutionaalisia. Ensi vaiheessa ne koskevat euromaita (136 artikla), mutta jatkossa mm. rakenne-rahastovarojen käyttö on tarkoitus tehdä ehdolliseksi
- Päätöksentekoon haetaan käänteistä todistustaakkaa niin, että komission esityksiä on vaikeampi kaataa.
- Samalla on syntynyt poliittinen yhteisymmärrys vakaussopimuksen ennaltaehkäisevän haaran vahvistamisesta ja alijäämämenettelyyn sisältyvän velkakriteerin operationalisoinnista

Vakaus- ja kasvusopimus...



- Eurooppalainen lukukausi. On sovittu, että vuosittain laadittavat vakaus- ja lähentymisohjelmat toimitetaan komissioon jatkossa huhtikuussa, jolloin neuvosto voisi ex ante vaikuttaa vuoden t+1 budjettivalmisteluihin
- Kansallisia budjettikehikoita ja –menettelyjä pyritään yhdenmukaistamaan, jotta vakaussopimuksen täytäntöönpanoa voidaan seurata. Komissio, jonka mukaan sillä on tarvittava toimivalta, valmistelelee tätä koskevaa direktiiviä.
- Uuden oikeusperustan (136 artikla) vuoksi muutokset kohdistuvat ainakin ensi vaiheessa euroalueen jäsenvaltioihin, jolloin epävirallisen euroryhmän rooli tulee korostumaan. Tämä jakaa unionin jäsenmaita.

Makrovalvonta



- **Monet pitävät makrovalvonnan tehostamista jopa tärkeämpänä kuin vakaussopimuksen uudistamista**
- **Erityisesti euroalueen sisäinen eriytymistrendi on politiikkakoordinaation kannalta huolestuttava ja olisi saatava kääntymään. Poikkeamiin olisi kyettävä puuttumaan varhain, mikä on ongelma, koska monet tasapainottomuuksiin liittyvät syyt eivät ole oikeasti jäsenvaltioiden hallitusten ulottuvilla**
- **Komissio valmistelee menettelyä, jolla jäsenmaiden makrovalvontaa tiivistetään (scoreboard) ja jonka avulla ongelmiin kyettäisiin tarttumaan aikaisemmin.**



- **Osana talouspolitiikan koordinaatiota Lissabonin strategian jatkona toimiva unionin uusi kasvu- ja kilpailukykystrategia (EU2020). Tähän liittyy paljon kunnianhimoa, mutta riskinä on strategia ja sen perusteella laadittavat kansalliset uudistusohjelmat (NRP) konkreettisine tavoitteineen saavat saman kohtalon kuin edeltäjänsä.**
- **Kasvustrategiaan nojaavien rakennetoimien potentiaalinen merkitys on kuitenkin huomattava, kun otetaan huomioon jäsenvaltioihin kohdistuvat tulevan ajan haasteet**
- **Monet euroalueen maat ovat kehittyneet heikosti, koska ne ovat laiminlyöneet uudistukset kuvitellessaan yhteisen rahan tarjoavan turvaa. Euron käyttöönoton jälkeen jäsenvaltioilla on erityinen syy panostaa rakennepolitiikkaan**

Kriisinhallinta ja ulkoinen edustautuminen

- Van Rompuyn työryhmän toimeksiantoon sisältyi myös kriisinhallinnan tehostaminen. Tästä ei kyetä välttämättä sopimaan aikataulun puitteissa, vaan sen sijaan tultaneen sopimaan mandaatista, jonka mukaan asiaa ja saatuja kokemuksia selvitetään edelleen
- Kriisinhallinta ja -ehkäisy liittyvät kiinteästi siihen työhön, jota tehdään globaalilla tasolla (G20, FSB) ja johon EU ja suuret EU-maat osallistuvat
- Painopisteen siirtyessä globaalille tasolle on tärkeää, että EU:n ja euroalueen ulkoinen edustautuminen hoidetaan tehokkaasti. Tähän asiaan ei ole vielä paneuduttu työryhmässä, mutta komissio on tällä alueella aktiivinen

Talouden ohjaus ja hallinta



- **Talouspolitiikan koordinaation tiivistämisen yhteydessä nousee esille käsite ”economic governance”. Tämän otsikon alla käsitellään laajaa kirjoa aiheita, joilla voi jatkossa olla suurikin käytännön merkitys**
- **Yksi teemoista on jonkinlainen ”fiscal council” ts. ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö EU:n talouspolitiikan arvioinnissa. Komissio suosittaa tätä myös jäsenvaltioille.**
- **Toinen aihe, joka on koettu keskusteluissa tärkeäksi, koskee komission sisäisiä toimintatapoja ja varsinkin sen taloudesta ja rahoituksesta vastaavan pääosaston (DG ECFIN) itsenäisyyden vahvistamista komission sisällä**

Koherenssi

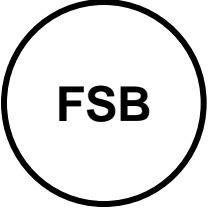


- **Keskustelu EU:n talouspolitiikan koordinaatiosta on osoittanut sen, että Unionin toiminnasta puuttuu riittävä koherenssi. Voidaan osoittaa, että monet toiminnot ovat keskenään ristiriidassa. Erityisesti tämä koskee rakennetukien käyttöä ja talouspolitiikan tavoitteita.**
- **Toinen tähän liittyvä ongelma on se, että unionin eri politiikkalohkojen väliltä puuttuvat olennaiset yhteydet.**
- **Suomi on nostanut esille myös tarpeen koordinoida veropolitiikkaa. Tämä on perinteinen tabu, mutta sen puuttuminen pöydältä uhkaa vääristää tavoitteenasettelua.**
- **Myös makro- ja rahoitusvakauden valvontaa tulisi voida tiivistää, vaikka ne ovat institutionaalisesti erillään koska vastuu rahoitusvalvonnasta kuuluu pitkälti EKP:lle**

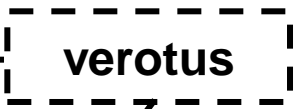


Talouden ohjaus ja hallinta: "Missing links"

FSB=Financial Stability Board



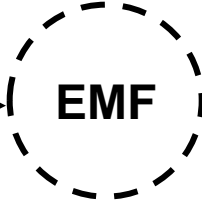
ESRB=European Systemic Risk Board



EFSM=European Financial Stability Mechanism



EFSF=European Financial Stability Facility



EMF=European Monetary Fund

Talousliitto?



- **Keskusteluun talouspolitiikan koordinaatiosta sisältyy paljon niitä aineksia, joista oikea talousliitto voitaisiin muodostaa. Eri asia on, mitkä suunnitelmista toteutuvat.**
- **Toisaalta euroalueen kehityssuunnat ja laajentuminen viittaavat siihen, ettei talousliitto ole suinkaan käsillä. Kysymys on lähinnä siitä, voidaanko kielteiset kehityssuunnat pysäyttää ja kääntää koordinaation avulla.**
- **Jos edellytys talousliitolle on poliittisesti tiiviimpi unioni, on vaikea uskoa, että – huolimatta siitä, että joistakin asioista on nyt syntynyt poliittinen yhteisymmärrys – tässä suhteessa tapahtuisi ratkaisevia läpimurtoja**