

Kahta reittiä ja vauhtia liittovaltioon

Antti Tanskanen

Kaksi vuosikymmentä sitten Ruotsissa ja Suomessa professorityöryhmät arvioivat maittensa talous- ja rahaliiton mahdollisen jäsenyyden seurauksia. Lars Calmforsin työryhmä päätteli, että Ruotsin oli viisasta jäädä toistaiseksi EMU:n ulkopuolelle. Jukka Pekkarisen työryhmä ei vastaavaa suositusta antanut. Olisi mielenkiintoista tietää Pekkarisen vastaus kysymyksen, miksi suomalaiset asiantuntijat päätyivät eri ratkaisuun kuin ruotsalaiset. Joka tapauksessa työryhmän asettanut pääministeri Paavo Lipponen sai mitä halusi ja vei Suomen liittoon, joka oli siinä vaiheessa toiminnallisesti lähinnä rahaliitto. Lipponen voisi puolestaan kertoa, olisiko tuntunut missään, jos professorit olisivat kehottaneet Suomea pysymään erossa EMU:sta.

Kun valtiovarainministeri Alexander Stubb asetti 20.8.2015 työryhmän arvioimaan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeita, hän ei ottanut mitään riskiä. Kaikki professorit saivat jäädä jatkamaan pitkää kesälomaansa. Arvion Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista

(Valtiovarainministeriön julkaisu – 37a/2015) laativat Antti Suvanto puheenjohtajana, Kare Halonen, Tuomas Pöysti, Tuomas Saarenheimo, Suvi-Anne Siimes, Teija Tiilikainen, Vesa Vihriälä ja Tuomas Välimäki. Myös sihteerit Pauli Kariniemi ja Päivi Leino-Sandberg ansaitsevat tulla mainituiksi. 90 sivua sujuvaa tekstiä kuukaudessa on kunnioitettava suoritus. Tähän saavutukseen on tarvittu paitsi asiantunteva myös samanmielinen jäsenkunta. Varmemmaksi vakuudeksi valtiovarainministeri määräsi, että työryhmä arvioi ehdotustensa yhdenmukaisuutta hallitusohjelman ja Suomen aiempien EMU-linjausten kanssa.

Työryhmän koostumuksen selitykseksi riittää kireä aikataulu. Jäsenet ovat ilmeisesti marssineet ensimmäiseen kokoukseen paljon valmista tekstiä mukanaan. Kiire puolestaan selittyy ns. viiden puheenjohtajan raportilla. Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely, kertomuksen laatinut Jean-Claude Juncker tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijssel-

TTT Antti Tanskanen (antti.tanskanen@kolumbus.fi) on OP Ryhmän entinen pääjohtaja. Hänelle on myönnetty ministerin arvonimi vuonna 2002.

bloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa julkaistiin 22.6.2015 ja siitä piti keskustella korkealla poliittisella tasolla jo lokakuussa. Työryhmän raportin piti olla ja se oli valmis 18.9.2015.

Työryhmän raportti on sivumäärältään nelinkertainen viiden puheenjohtajan raporttiin verrattuna, mikä jo paljastaa, että työryhmä on käsitellyt muitakin kysymyksiä kuin viisi puheenjohtajaa. Analyysin määrässä ero on vielä suurempi. Poliitikkojen tekstiin sisältyy luonnollisesti liturgiaa, kuten kukoistava euroalue on kansalaisille vakaa ja vauras paikka elää ja houkutteleva muille EU:n jäsenvaltioille. Työryhmän poliittisesti merkittävimmät linjaukset liikkuvat kuitenkin viiden puheenjohtajan määritlemällä reviirillä.

Työryhmä hahmottelee kaksi vaihtoehtoista visiota EMU:n perusrakenteiden kehittämiseksi. Nämä ovat keskitetyn ohjauksen EMU ja markkinakuri-EMU. Työryhmä rauhoittelee liittovaltioväkeä toteamalla, että kumpikaan visio ei rajoita mahdollisuuksia syvenevään integraatioon. Nykyisistä liittovaltioista löytyy esimerkkejä molemmista malleista. Yhdysvallat, Kanada ja Sveitsi luottavat markkinakuriin, kun taas Saksassa ja Espanjassa korostetaan keskitettyä ohjausta. Viisi puheenjohtajaa on keskitetyn ohjauksen kannalla, mutta työryhmä neuvoo suomalaisia ministereitä ajamaan markkinakuria Euroopan ytimissä käytävissä neuvotteluissa. Jos ministerit ovat jo lokakuussa kertoneet eurofoorumeilla Suomen linjan raportin mukaisesti, mihin tarvitaan sitä avointa keskustelua, jota sekä työryhmä että sen asettaja toivovat?

1. Työryhmän reunaehdot

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaan unionin perussopimusten muuttaminen ei

ole nyt ajankohtaista eikä unionille tule antaa suoraa verotusoikeutta. Kun hallitus sanoo, että integraatiota ei ole tarpeen syventää kaikilla politiikan aloilla, jättää kaikki sana sijaa monenlaisille tulkinnoille. Tässä tarkasteltavan kahden raportin arvioinnin kannalta on kuitenkin olennaista ohjelman kirjaus, että EMU:a ei tule kehittää sellaisen talouskoordinaation syventämisen kautta, joka johtaisi yhteisvastuun laajentamiseen. Hallitus vaatii, että talouspolitiikan koordinaatiota on yksinkertaistettava ja jäsenvaltioiden omistajuus talouspolitiikasta on varmistettava. Eduskunta on suhtautunut kielteisesti euroalueen yhteiseen budjettiin, euroalueen omien varojen luomiseen sekä euroalueen ”valtiovarainministerin” asettamiseen. Suuri valiokunta on toistamiseen todennut, että nykyiset talouspolitiikan koordinaation järjestelyt tehokkaasti toteutettuina tarjoavat riittävän lähtökohdan EMU:n kestäväälle toiminnalle myös pitkällä aikavälillä. Yhteisvastuuseen ja finanssipolitiikan yhteisöllistämiseen liittyvään paineeseen viitaten valiokunta on korostanut, että Suomen tulisi yhdessä muiden samanmielisten maiden kanssa pyrkiä nykyisten perussopimusten mukaiseen vaihtoehtoon.

Viisi puheenjohtajaa pitää raporttinsa lähtökohdaksi lokakuun 2014 eurohuippukokousta, jossa edellytettiin sellaisten konkreettisten mekanismien kehittämistä, joilla lisätään talouspolitiikan koordinaatiota, lähentämistä ja solidaarisuutta, ja jatkotoimien valmistelua talouden ohjauksen ja hallinnan parantamiseksi. Puheenjohtajien suunnittelemaa politiikkaa kuvaa hyvin seuraava sitaatti: ”Jotta euroalue voisi vaiheittain kehittyä todelliseksi talous- ja rahaliitoksi, on siirryttävä järjestelmästä, jossa kansallisen talouspolitiikan tekemisestä annetaan sääntöjä ja suuntaviivoja, järjestelmään, jossa lisää päätösvaltaa siirretään yhteisille toi-

mielimille.” Puheenjohtajat kehottavat Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan ehdotuksensa mahdollisimman pian.

Suomen ja viiden puheenjohtajan päällinjakukset eivät ole yhteensovittavissa. Työryhmä on puolensa valinnut. Sen näkemykset ja johtopäätökset voi tulkita sekä neuvoiksi poliitikoille että perusteluiksi valtiovallan jo tekemille kannanotoille. Työryhmän ei ole tarvinnut todeta ehdotustensa olevan ristiriidassa Suomen linjausten kanssa, mutta kerran se uskaltautuu vaarallisille vesille huomauttaessaan, että ”edellytykset vakauttaa unionin talouskehitystä olisivat paremmat, jos EU:n yhteinen budjetti olisi nykyistä suurempi”.

2. Rahoitusunioni

Pankkiunionista ja pääomamarkkinaunionista muodostuvasta rahoitusunionista ei saa riittää kahden EMU-vision välille. Markkinakuri edellyttää, että eurovaltio voi joutua velkajärjestelyyn. Työryhmän mielestä valtion velkojen hallittu uudelleenjärjestely ei ole mahdollista, jos pankkisektorin vakaus on kotivaltion vastuulla. Jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuu voidaan välttää, kun euroalueen pankit vastaavat kriisinratkaisun kustannuksista yhteisesti. Tämän logiikan mukaisesti pankkiunionia koskien on jo päätetty yhteinen sääntökirja, yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinratkaisumekanismi, yhteinen kriisinratkaisurahasto ja Euroopan vakausmekanismin mahdollisuus pääomittaa pankkeja suoraan.

Näiden ratkaisujen soveltamiseen käytännössä vaaditaan edelleen poliittisen tason päätöksiä. Esimerkiksi työryhmä on samaa mieltä, kun viiden puheenjohtajan raportti korostaa kansallisen harkintavallan rajaamista pankkien tasapuolisen kohtelun takaamiseksi euroalueella.

Sekä pankkien tasapuolisen kohtelun että kriisin hallinnan näkökulmasta Suomella on erityinen intressi tarkastella kysymyksiä, joita aiheuttaa pankkiunionin ulkopuolisten pankkien suuri markkinaosuus. Sekä Suomen Pankki että Finanssivalvonta ovat ilmaisseet huolensa Suomessa vallitsevasta tilanteesta. Jos Suomi haluaa olla aloitteellinen euroalueen normien kehittämässä, niin eikö sen pitäisi olla juuri tässä? Tämän vuoksi on yllättävää, että työryhmä tyytyy toteamaan Suomen pankkisektorin rakenteen ja nykytilan, mutta ei tee mitään ehdotuksia esiin nousseiden kysymysten ratkaisemiseksi.

Työryhmä muistuttaa, että monissa euromaissa pankkien taseessa olevat valtioiden velkapaperit ovat lähes kokonaan kotivaltion liikkeeseen laskemia ja että valtionvelkojen kohtelu riskittöminä sijoituskohteina vastaa nykytilanteessa huonosti sijoitusten todellista riskiluonnetta. Viisi puheenjohtajaa ja työryhmä ovat samaa mieltä siitä, että asialle pitäisi tehdä jotain. Nykykäytäntö on vahvistanut pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kytkentää, vaikka päinvastaiseen on sanottu pyrittävän.

Sijoittajavastuun korostaminen on saanut jo monen poliitikon lupaamaan äänestäjille, että valtion kukkarolle pankit eivät enää pääse. Heille työryhmän teksti on kylmää kyytiä. ”Lienee kuitenkin niin, että julkisen vallan on vaikea uskottavasti sitoutua olemaan tukematta kaikissa tilanteissa pankkisektorin vakautta julkisin varoin.” ”Jos ei ole keinoja uskottavasti sitoutua olemaan tukematta kriisinratkaisua julkisin varoin, on perusteltua määritellä ennakoitavat ja toimivat menettelytavat, joiden puitteissa tällaista tukea myönnetään.”

Talletussuojajärjestelmä euroalueella odottaa vielä uusia ratkaisuja. Toistaiseksi on edetty vain harmonisoimalla kansallisia talletussuojajärjestelmiä. Nyt viiden puheenjohtajan raport-

ti esittää myös yhteisen talletussuojajärjestelmän luomista pankkiunioniin osallistuville jäsenmaille. Suomi on vastustanut tällaisen järjestelmän kehittämistä, koska suomalaisten pankkien kaatumisen todennäköisyys on nykyisellään muihin jäsenvaltioihin verrattuna alhainen. Tässä kannanotossa avainsana on nykyisellään. Työryhmän mielestä vakuutustyyppiin perustuva yhteinen talletussuoja on johdonmukainen osa pankkiunionia. Yhteisestä turvaverkosta hyötyisivät jopa eniten pienet ja keskittyneet pankkijärjestelmät. Siirtyminen yhteiseen talletussuojaan on työryhmän mielestä kuitenkin syytä toteuttaa vasta sitten, kun pankkiunioni on muilta osiltaan saatettu vakaaseen ja yhdenvertaiseen asemaan. Voi tulla pitkä odotusaika.

Samalla kun pankkiunionia ollaan viimeistelemässä, pääomamarkkinaunionia ollaan vasta käynnistämässä. Nykyisin kolme neljäsosaa rahoituksenvälityksestä Euroopassa tulee pankeilta, mikä työryhmän mielestä on liian suuri osuus. Sen mukaan pääomamarkkinoiden roolin kasvattaminen tekisi rahoitusjärjestelmästä nykyistä vakaamman ja vähentäisi kansallisen pankkisektorin ja julkisen talouden välistä riippuvuutta. Edelleen uskotaan, että EU:n pääomamarkkinoiden syventämisen kautta pääomat ohjautuisivat tehokkaammin tuottaviin kohteisiin ja liiketoiminnan kustannusten pienemiseen. Työryhmä muistuttaa, että pääoman liikkuvuuden esteiden tehokas poistaminen edellyttää poliittisesti vaikeita päätöksiä esimerkiksi maksukyvyttömyyslainsäädännössä, arvopaperilainsäädännössä, yhtiöoikeudessa ja verokohtelussa. Nämä päätökset saattavat kolkutella perussopimusten rajoja ja edellyttää ylikansallisia valvontaviranomaisia, mutta työryhmä kannustaa kehittämään pääomamarkkinaunionia kunnianhimoisesti.

3. Talous- ja fiskaaliunioni

Perussopimusten määräykset velvoittavat jäsenvaltioita hoitamaan talouspolitiikkaansa niin, että yhteinen etu tulee huomioon otetuksi. Alusta lähtien on pelätty häiriöiden syntyvän liian löysästä politiikasta, mikä näkyy finanssipolitiikan rajoituksina, *no bail-out* -lausekkeena ja keskuspankkirahoituksen kieltona. Jäsenvaltioiden haluun ja kykyyn huolehtia itsenäisesti velvoitteistaan ei siis luotettu, mutta yhtä lailla mainitut rajoitukset osoittavat, että myöskään markkinoiden ohjaukkykyyn ei luotettu.

Säännötkään eivät ole estäneet kriisejä, koska niitä ei ole noudatettu ja markkinat ovat osanneet ottaa sen huomioon jo etukäteen. Viime vuosina sääntöjä on uudistettu ja komission valtuuksia on lisätty, mutta nykytilaankaan ei olla ollenkaan tyytyväisiä. Mittareiden määrä on lisääntynyt, menetelmät monimutkaistuneet ja niiden soveltamisesta on tullut entistä tulkinnanvaraisempaa. Työryhmä toteaa, että sääntöjä on pidetty talouspolitiikan näkökulmasta vaikeina tai jopa mahdottomina soveltaa.

Työryhmän mielestä nykyisten ongelmien ratkaisun tulisi perustua siihen, mihin suuntaan talous- ja rahaliittoa halutaan kehittää pitkällä aikavälillä. Keskitetyn ohjauksen vahvistaminen ja laajempi euroalueen valtioiden välinen riskienjako on yksi vaihtoehto. Toinen vaihtoehto on markkinakurin edistäminen ja sijoittajanvastuun korostaminen. Työryhmä tarkastelee siis mahdollisia EMU-visioita jo toteutuneiden kriisien uusiutumisen estämisen näkökulmasta. Seuraavaa velkakriisiä odotellessa pitäisi vanha hoitaa alta pois eli Kreikan velat järjestää uskottavalla tavalla. Kumpikaan raportti ei kerro, miten se tehdään.

Riippumatta vision valinnasta unionin finanssipolitiikan säännöstöä on yksinkertaistet-

tava. Mielenkiintoisella tavalla työryhmä tarjoaa malliksi Suomessa sovelluttua valtiontalouden kehysmenettelyä. Toisin sanoen kansalliset finanssipolitiikan säännöt asetettaisiin pääsääntöisesti menojen enimmäismäärää koskevin rajoituksina. Työryhmä tiedostaa tähän malliin liittyviä ongelmia ja onkin kysyttävä, miten malli välttää ne tulokinnanvaraisuudet ja poliittoisitumisen riskit, joista työryhmä moittii nykyisiä sääntöjä.

Viiden puheenjohtajan raportissa korostetaan jäsenmaiden keskinäistä riippuvuutta ja ehdotetaan, että rakenneuudistuksia edistettäisiin EU-tason pakottavalla ohjauksella. Työryhmä torjuu tämän ehdotuksen selvin sanoin. ”Sitovien EU-sääntöjen luomista rakenteellisten uudistusten edistämiseen tulisi välttää, koska niiden tehokas täytäntöönpano on käytännössä mahdotonta.” Yhtä tylyn kohtelun puheenjohtajat saavat ehdotukselleen euroalueen kilpailukykyviranomaisten järjestelmäksi. ”Työryhmä ei näe selkeitä perusteita kansallisten kilpailukykyviranomaisten järjestelmän luomiselle.” Puheenjohtajien raportin mukaan talouspolitiikan yhteensovittamista tulisi kehittää entistä sitovammaksi EU-lainsäädännön avulla. Yhteiset säännöt keskittyisivät työmarkkinoihin, kilpailukykyyn, liiketoimintaympäristöön, julkishallintoon sekä tiettyihin veropoliitiikan osa-alueisiin kuten yhtiöveropohjaan. Työryhmä kommentoi toteamalla, että ”unionin toimivallan laajentaminen ei välttämättä turvaa politiikan tuloksellisuutta”.

Puheenjohtajien raportin mukaan järjestelmästä, jossa kansallisen talouspolitiikan tekemisestä annetaan sääntöjä ja suuntaviivoja, olisi siirryttävä järjestelmään, jossa päätösvaltaa siirretään yhteisille toimielimille. Puheenjohtajat pyrkivät siis vahvistamaan unionin mahdollisuuksia säädellä jäsenvaltioiden talouspoli-

tiikkaa. Tässä tarvittaisiin perussopimusten varsinaisen muuttamisen menettelyn soveltamista ja usean jäsenvaltion perustuslakituomioistuun saisi töitä. Talouspolitiikan alan toimivallan vahvistaminen edellyttäisi myös euroalueen ulkopuolisten maiden aseman uudelleen harkittamista ja syventäisi nykyistä eriytymiskehitystä euroalueen ja sen ulkopuolisten maiden välillä. Työryhmän mielestä puheenjohtajat jättivät määrittelemättä, ”mitä yhteistä etua toimivallan muutoksella olisi saatavissa”.

Viiden puheenjohtajan raportissa ehdotetaan harkittavaksi euroalueen varainhoitolahinnon luomista. Työryhmä näkee ehdotuksen taustalla olevan aiemman keskustelun yhteisvastaullisesta velasta, velanpurkurahastosta ja eurobondeista. Keskustelu liittyy unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoon julkisten varojen ja verotuksen saralla. Työryhmä epäilee, onko ehdotus tässä vaiheessa poliittisesti realistinen. Jatkoksi voi kysyä, kuinka kauan tämä vaihe kestää.

Työryhmä korostaa, että markkinakuriin nojaavassa EMU:ssa on vähennettävä riskiä euromaahan kohdistuvan velkajärjestelyn katastrofaalisista seurauksista. Kun näin tehdään, velkojat eivät voi laskea sen varaan, että maksuvaikeuksien syntyessä muut valtiot pelastaisivat valtion, jonka maksukykyisyyteen kohdistuu vakava epäily. Työryhmä toteaa pettyneenä, että pankkien valtionriskien rajoittamisen suhteen ei ole ryhdytty mihinkään toimiin. Samoin työryhmä pitää huomattavana puutteena, että viiden puheenjohtajan raportissa valtioiden velkajärjestelymekanismin luominen sivuutetaan kokonaan. Työryhmä käsittelee velkajärjestelymekanismin kehittämistä monipuolisesti ja paljastaa samalla, että hyvin toimivan mekanismin aikaansaaminen herättää kysymyksiä poliittisestakin realismista.

Yhdysvallat mainitaan esimerkkinä maasta, jossa liittovaltiorakenne yhdistyy vahvaan osavaltioita koskevaan markkinakuriin. USA ei kuitenkaan kelpaa todisteeksi väitteelle, että rahaliitto tulee toimeen ilman fiskaaliunionia.

4. Demokratia

Euron aiheuttama demokratiaa koskeva keskustelu kohdistuu unionin toimielinten rooliin sekä unionin ja jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon. Perussopimuksista on vaikea löytää perusteita siihen käytäntöön, mihin on vähitellen ajautettu eli että unioni ohjaa ja säätelee erityisesti euroalueen maiden taloudellisia päätöksiä. Viiden puheenjohtajan raportin mukaan EU:n ja euroalueen vastuun lisääntyessä ja integraation syventyessä uudet valtuudet tulee jakaa paremmin ja samalla lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Työryhmä pitää keskustelua talous- ja rahaliiton päätöksenteon puutteellisesta demokraattisesta katteesta tärkeänä, mutta on tyytymätön viiden puheenjohtajan raportissa esitettyihin ehdotuksiin. Tämä on johdonmukaista, koska keskitetyn ohjauksen EMU edellyttää järeämpää EU-tason demokraattisten mekanismien lujittamista kuin markkinakuri-EMU.

Taluskriisin seurauksena tehdyt päätökset talous- ja rahaliiton syventämiseksi ovat vauhdittaneet euroalueen ja muun unionin välistä eriytymiskehitystä, ja EMU:n kehittämissuunnitelmassa eriytymiskehitys kärjistyy entisestään. Euroopan parlamentin ja komission rakenteita ollaan viemässä siihen suuntaan, että niillä olisi oma kokoonpanonsa euroryhmän päätösvaltaan kuuluville asioille. Viitaten erimielisyyksiin suhtautumisessa viiden puheenjohtajan ehdotuksiin työryhmä tuo esiin myös sen vaihtoehdon, että integraatio eriytyisi euromaiden kesken. Jos näin kävisi, Suomi joutuisi valitse-

maan kaikissa ytimissä pysymisen ja tähänastisten EMU-linjaustensa välillä.

5. Todelliset vaihtoehdot

Kenraalit kiistävät perinteisen väitteen, että he valmistautuvat edelliseen sotaan. Työryhmällä voi olla vaikeuksia torjua vastaava tulkinta. Sen raportin heikkous on siinä, että se ei käsittele ollenkaan euroalueen pahinta ongelmaa eli kotimaisen kysynnän puutetta. Korkea työttömyys, olematon inflaatio ja yhden jäsenmaan vaihtotaseen valtava ylijäämä huutavat euroalueen oman kysynnän lisäystä. Jos työryhmä olisi tarkastellut EMU:n kehittämistä markkinakurin sijasta markkinaohjauksen näkökulmasta, se olisi päätenyt suosittelemaan myös taloudellista toimeliaisuutta edistävää politiikkaa. Viiden puheenjohtajan raportissa sentään sanotaan, että ”makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn olisi samalla myös edistettävä riittäviä uudistuksia maissa, joissa on ollut pitkään suuria vaihtotaseen ylijäämiä”. Taktisesti taisi olla viisasta, että puheenjohtajat eivät tämän raskaammin astuneet Saksan varpaille.

Työryhmän kuvaamat kaksi EMU-visiota eivät sovi samaan pakettiin tähänastisten poliittisten rajausten takia, mutta mitään loogista estettä ei ole sille, että kumpaakin kautta päädyttäisiin samaan Eurovaltioon. Työryhmän esittämät markkinakuria vahvistavat pelottelementit eivät ole mitenkään ristiriidassa viiden puheenjohtajan esitysten kanssa. Tässä vaiheessa valinta näiden kahden vision välillä ei ratkaise millään tavalla sitä, minkälaiseen liittovaltioon lopulta päädytään. Sen sijaan valinnassa on kysymys siitä, mennäänkö määrätietoisesti vai jarrutellen ja hyssytellen. Todelliset vaihtoehdot ovat euro ja liittovaltio tai ei kumpaakaan.