

Asia

EMU:n kehittäminen - tilannekatsaus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 80/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EMU:n kehittämisen valmistelu jatkuu seuraavaksi 3.12. euroryhmän kokouksessa, jossa jäsenmaat pyrkivät sopuun euroryhmän puheenjohtaja Centenon kirjeestä ja kirjeen liitteistä eurohuippukokouksen puheenjohtaja Tuskille. Eurohuippukokous käsittelee EMU:n kehittämistä kokouksessaan 14.12. ja tarkoituksena on sopia jatkovalmistelun osalta prosessista ja keskeisistä periaatteista pankkiunionin loppuunsaattamisen sekä Euroopan vakausmekanismin kehittämisen osalta. Lisäksi keskusteltaneen fiskaalikapasiteetista. Uutena elementtinä tässä suhteessa on Ranskan ja Saksan ehdottama hahmotelma euroalueen yhteisestä budjetista, josta keskustellaan myös tulevassa eurohuippukokouksessa. Nyt keskusteltavaan EMU:n kehittämisen kokonaisuuteen kuuluvat myös komission EMU:a suoraan koskevat ehdotukset osana tulevaa rahoituskehystä (MFF).

EMU:n kehittäminen tulee olemaan keskeinen ajankohtainen asia myös ensi vuonna ja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Vaikka esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin kehittäminen tapahtuu euroryhmässä, Suomen tulee varautua viemään EMU:un liittyviä hankkeita eteenpäin loppuvuonna 2019 ainakin rahoituskehysneuvotteluiden osalta. Komission ehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamisesta osaksi EU-oikeuskehikkoa ei ole sen sijaan edennyt, eikä myöskään komission ehdotus finanssipoliittisen sopimuksen viemisestä osaksi unionin lainsäädäntöä.

On ennakoitavissa, että EMU:n kehittäminen jatkuu tulevien vuosien aikana. Tässä valtioneuvoston jatkoselvityksessä saatetaan tiedoksi uutena asiana erityisesti Saksan ja Ranskan 19.11. julki tuotu ehdotus euroalueen budjetiksi. Muilta osin selvityksessä saatetaan eduskunnan tietoon EMU:n kehittämisen tilannekuva ja neuvotteluvaihe, myös joulukuun eurohuippukokousta silmällä pitäen.

Suomen kanta

Suomi osallistuu aktiivisesti markkinatalouden perusperiaatteisiin ja sijoittajavastuuseen nojaavaan EMU:n toimintaedellytysten vahvistamiseen. Suomi pyrkii myös palauttamaan no-bail-out -periaatteen uskottavuuden ja tähtää EMU:a koskevilla neuvotteluilla siihen, että talous- ja rahaliiton toimintaa ohjaavat terveet kannusteet. Suomi korostaa EU:n perussopimusten merkitystä terveen talouspolitiikan edistämisessä sekä talous- ja rahaliiton

kehittämisen lähtökohtana. Samalla on varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimitetistä.

Suomi pitää erityisen tärkeänä toimivien valtioiden velkajärjestelymenettelyiden luomista sekä pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden merkittävää heikentämistä.

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehityksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioituiksi.

Paremmiin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen, sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyyn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä. Tarvittava rahoitus tulisi pääosin järjestää uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevaa EU-rahoitusta. EU-budjetin hyödyntämisellä vältettäisiin uusien instituutioiden luominen pelkästään euromaille ja siten tarpeetonta eriytymistä ja vastakkainasettelua unionissa. Suomen nettomaksuosuuden täytyy kuitenkin pysyä kohtuullisena ja oikeudenmukaisena.

Suomen näkemyksen mukaan euroalueelle ei ole tarvetta perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi, kuten yhteiseurooppalaista työttömyysvakuutusta tai pahan päivän rahastoa. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä.

Edellä todetuin syin Suomi myös katsoo, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia nykyisten vakiintuneiden unionin instituutioiden rinnalle. Jos keskustelua euroalueen budjetista jatketaan, ensimmäiseksi tulisi ratkaista kysymys siitä, onko euroalueen budjetille todellista tarvetta.

Suomen täsmällisempiä kantoja sekä taustoja EMU:n kehittämiseen on käsitelty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp.

Pääasiallinen sisältö

EMU:n kehittäminen on jatkunut syksyn mittaan euroryhmässä ja lokakuun eurohuippukokouksessa. Valmistelua on tehty kesäkuun eurohuippukokouksen antaman toimeksiannon perusteella. Valmistelu jakaantuu sisällöllisesti pankkiunionin loppuunsaattamiseen, Euroopan vakausmekanismien kehittämiseen sekä fiskaalikapasiteetista käytävään keskusteluun. Tulevan eurohuippukokouksen olisi tarkoitus tehdä linjauksia jatkovalmistelusta ja sopia mahdollisesti joistakin sisällöllisistä periaatteista. Euroryhmän puheenjohtajan kirjeellä olisi tarkoitus hakea päämiesten hyväksyntä kirjeessä mainituista sekä sisällöllisistä että prosessuaalisista asioista.

1. Pankkiunionin loppuunsaattaminen

Pankkiunionin loppuunsaattaminen tarkoittaa etenkin pysyvän varautumisjärjestelyn luomista yhteiselle kriisinratkaisurahastolle (jatkossa myös 'backstop'), yhteisen talletussuojan (EDIS) luomista sekä mahdollisesti myös keskusteluita maksuvalmiusrahoituksesta pankkien kriisinratkaisussa. Nämä kolme kokonaisuutta kattavat riskien jakamisen, joiden rinnalla ja edellä käydään keskustelua riittävästä riskien vähentämisestä. Yleisesti jaettu näkemys on ollut,

että riskien jakamisen ennakkoehdona täytyy olla riittävä riskien vähentäminen pankkiunionissa, vaikkakaan yksityiskohdista ei ole yhteistä näkemystä. Riskien vähentämisen osalta mm. valtoriskikeskittymät ja niiden vakavaraisuussäätelykohtelu, järjestämättömien lainojen tasot, kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaaminen ja komission pankkitiedonannon päivittäminen ovat Suomen kannalta olennaisia kysymyksiä (E 95/2017 vp.).

Riskien väheneminen on ollut verrattain hidasta ja esimerkiksi järjestämättömien lainojen määrä ei ole vähentynyt tarpeeksi rivakasti. Jäsenmaiden pankkisektoreiden välillä on siten edelleen merkittäviä eroja riskien osalta. Ongelmaluottojen tasot ovat keskimäärin laskussa, mutta maa- ja pankkikohtaiset erot ovat edelleen suuria. Erityisesti Kreikassa ja Kyproksella jopa lähes 40 %, Portugalissa ja Italiassa ongelmaluottoja on yli 10 % pankkien saamisista. Suomessa vastaava luku on hieman yli 1 %. Heikkenevä taloussuhdanne Euroopassa voi osaltaan hidastaa riskien vähenemistä entisestään. Riskit ovat kuitenkin vähentyneet jonkin verran vuodentakaisesta.

1.1. Pysyvä varautumisjärjestely yhteiselle kriisinratkaisurahastolle

Eurohuippukokous antoi euroryhmälle kesäkuussa toimeksi valmistella ehdotus aiesopimukseksi backstopista. Neuvotteluissa on tapahtunut edistystä ja on mahdollista, että päämiehet kykenevät sopimaan backstopin perusperiaatteista jo joulukuussa. Kesäkuussa sovittiin siitä, että backstop tulee olemaan Euroopan vakausrakenteen uusi väline. Siten backstopista käytävät neuvottelut liittyvät kiinteästi EVM:n kokonaisuudistukseen.

Alustavasti on keskusteltu siitä, että järjestely olisi luonteeltaan jatkuva luottolimiitti, jonka taso olisi linjassa kriisinratkaisurahaston tavoitetason kanssa (nyt noin 60 mrd. euroa). Luottolimiitillä olisi erikseen sovittava katto ja kaikki EU-maat voisivat osallistua järjestelyyn rinnakkaisin erityisjärjestelyin. Järjestelyn tulisi olla fiskaalisesti neutraali keskipitkällä aikavälillä. Järjestelyä voitaisiin hyödyntää kaikkiin kriisinratkaisurahastolle määrättyihin käyttötarkoituksiin. Alustavasti on myös sovittu, että järjestely korvaisi EVM:n suoran pääomitusvälineen.

EVM:n johtokunta tekisi maksatuspäätökset yksimielisesti. Neuvotteluissa on tosin ehdotettu myös sovellettavaksi nk. hätätilamenettelyä (EVM-sopimuksen 4 artiklan 4 kohta) 80 prosentin määräenemmistöpäätöksin. Hätätilamenettelystä (päätökset 85 prosentin määräenemmistöllä) EVM:n rahoitustukiohjelmassa sovittiin aikanaan 2011 huippukokouksessa ja sen ehdot ovat tiukat ja sen soveltamisesta seuraa erityisen hätätilarahaston perustaminen. Backstopin käyttäminen kriisinratkaisurahaston luottottamiseen olisi kuitenkin perustavanlaatuisesti erilainen tilanne verraten aikanaan sovittuun hätätilamenettelyn kriteeristöön. Hätätilamenettelyn soveltaminen voimassaolevin edellytyksin backstop-asioissa ei voi tulla sovellettavaksi, koska menettelyn käyttäminen edellyttää uhkaa euron kestävyydelle. Soveltamisedellytysten muuttaminen johtaisi suurella todennäköisyydellä perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin soveltamiseen. Säättämisyjärjestyskysymykset ovat siten tässä yhteydessä erityisen keskeisiä Suomen valtiosäännön näkökulmasta.

Järjestelyn käyttöönoton aikataulu on auki ja se riippuu kiinteästi riskien vähentämisessä tapahtuvasta edistyksestä. Jos backstopin mahdollisen aikaistamisen yhteydessä muutettaisiin vakausrakenteen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta (nk. IGA), johtaisi tämä yhteisvastuun aikaistamiseen. Suomi ei ole katsonut IGA:n avaamisen olevan tarpeellista.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle asiasta E-jatkokirjeen aiemmin tänä vuonna (EJ 15/2018 vp - E 43/2017 vp). Keskustelua euroryhmässä käydään etenkin backstopin käyttöönoton aikaistamisesta, järjestelyn koosta sekä päätöksentekomenettelyistä. Backstopin luominen vaatii EVM-valtiosopimuksen muuttamista ja kansallista voimaansaattamista jäsenmaiden parlamenteissa. Suomi on kytkenyt backstopin kiinteästi riskienvähentämiseen.

1.2. Yhteinen talletussuoja

Yhteisen talletussuojan osalta neuvottelutilanne on haastavampi. Komissio antoi marraskuussa 2015 lainsäädäntöehdotuksen yhteisen talletussuojajärjestelmän (EDIS) perustamisesta (U 5/2016 vp). Eurohuippukokous totesi kesäkuussa 2018, että olisi käynnistettävä työ tiekartan laatimiseksi yhteistä talletussuojaa koskevien poliittisten neuvottelujen aloittamisen suhteen. Asiaa on tarkoitus käsitellä joulukuun eurohuippukokouksessa.

Jäsenvaltioiden kannat ovat edelleen varsin kaukana toisistaan ja edellytykset poliittisten neuvottelujen aloittamiselle vaikuttavat melko vähäisiltä. Osa jäsenvaltioista on kytkenyt yhteisessä talletussuojassa etenemisen kysymykseen valtionlainojen kohtelusta pankkien vakavaraisuussäätelyssä, mukaan lukien Suomi; osa jäsenvaltioista sen sijaan katsoo, että keskustelua tällaisista muutoksista ei ole syytä avata. Yhteisen talletussuojan kohtalo näyttääkin nivoutuvan juuri tähän kysymykseen. Suomelle valtiolainojen realistinen vakavaraisuuskohtelu ja laajemmin pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden katkaiseminen on strategisesti erittäin tärkeä elementti toimivamman talous- ja rahaliiton luomisessa, kts. (E 80/2017 vp).

Alustavien keskusteluiden perusteella euroryhmä voisi perustaa korkean tason työryhmän valmistelemaan tiekarttaa yhteisen talletussuojan luomiseksi sekä riskien vähentämiseksi. Työryhmä voisi raportoida työstään euroryhmälle kesäkuuhun 2019 mennessä. Yhteisestä talletussuojasta on olemassa erilaisia malleja, joista työryhmän on tarkoitus keskustella. Jos yhteinen talletussuoja luodaan liian aikaisin, kun riskit eivät ole tasaantuneet ja madaltuneet tarpeeksi, on vaarana, että jäsenmaiden pankkisektorit joutuvat subventoimaan toisiaan epäreilulla tavalla. On ilmeistä, että osa näistä ylimääräisistä kustannuksista voisi valua siten myös suomalaisen pankkiasiakkaan tai yrityksen maksettavaksi. Siksi riskien vähentäminen ja tasaaminen on ensisijaisen tärkeää ennen siirtymistä yhteiseen talletussuojajärjestelmään. On luultavaa, että yhteiseen talletussuojarahastoon kaavailaan jatkossa myös vastaavaa pysyvää varautumisjärjestelyä, kuin mikä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle on tulossa.

1.3. Maksuvalmiusrahoitus pankkien kriisinratkaisussa

Euroryhmässä on käyty keskustelua myös kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävästä maksuvalmiusrahoituksesta. Jotkut tahot ovat olleet kokemusten valossa huolissaan likviditeetin riittävyydestä pankkien kriisinratkaisussa. Esimerkiksi EKP on väläyttänyt mallia, jossa eurojärjestelmä, eli keskuspankit voisivat julkisen eurooppalaisen takauksen avulla tukea kriisihallinnossa olevan pankin maksuvalmiutta keskuspankkirahoituksella. Jatkossa voitaisiin tutkia myös malleja, jossa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston oikeutta solmia velkasitoumuksia hyödynnettäisiin entistä paremmin. Valtioneuvosto on lähettänyt asiasta eduskunnalle selvityksen E 96/2018 vp.

2. Euroopan vakausmekanismin kehittäminen

Euroopan vakausmekanismin kehittäminen oli yksi keskeinen toimeksianto kesäkuun eurohuippukokouksen päätelmissä. Aiemmin tänä vuonna komissio antoi ehdotuksen, jolla EVM siirrettäisiin osaksi unionin oikeuskehikkoa luomalla EVM:sta unionin elin (U 5/2018

vp). Ehdotus ei ole saanut kannatusta ja siksi valmistelutyössä on keskitytty nyt Euroopan vakaushallituksen kehittämiseen nykytuotoisena hallitustenvälisenä kansainvälisenä rahoituslaitoksena.

Osana EVM:n kehittämistä keskustellaan EVM:n ennakollisten välineiden (PCCL-väline ja ECCL-väline) tehostamisesta. Keskustelussa ovat nousseet esille erityisesti välineisiin liittyvä talouspoliittinen mahdollisuus ja siten se, missä tilanteessa jäsenmaat voisivat hyödyntää näitä välineitä. Välineiden käyttö voitaisiin kytkeä entistä selvemmin unionin talouspolitiikan koordinaatiokehikon mahdollisuuteen, minkä lisäksi tulisi kvantitatiivisia kriteerejä. Alustavasti on ehdotettu myös joitakin hinnoittelumuutoksia, jos velan takaisinmaksua pidennetään.

Velkakestävyys ja velkajärjestelyihin liittyen keskustellaan myös euromaiden joukkovelkakirjojen yhteistoimintalausekkeiden (Collective Action Clauses, CACs) vahvistamisesta sekä EVM:n roolista euromaiden mahdollisten velkajärjestelyjen yhteydessä.

Velkajärjestelyjen toteutuksen kannalta keskeistä on velkakirjojen ehtoihin sisällyttävien yhteistoimintalausekkeiden kehittäminen. EVM-sopimus edellytti, että euromaat sisällyttävät velkakirjoihinsa vuoden 2013 alusta yhteistoimintalausekkeet, joiden sisältämät äänestysmenettelyt ovat kuitenkin velkakirjasarjakohtaisia. Ne ylläpitävät ns. holdout – ongelmaa, eli spekulatiivisen tuottojen hakemisen estämällä velkajärjestelyn toteuttamisen. Yhteistoimintalausekkeiden vahvistaminen merkitsisi siirtymistä yksiosaiseen äänestysmenettelyyn (single limb), joka koskisi kaikkia velkajärjestelyn kohteena olevia joukkovelkakirjoja. Yksiosainen äänestysmenettely pienentäisi riskiä holdout-ongelmasta. Tällöin jäsenmaan mahdollinen velkajärjestely voisi toteutua helpommin, nopeammin ja pienemmin kustannuksin.

Euroalueen jäsenmaat ovat velkakestävyys ja velkajärjestelyihin liittyvissä kysymyksissä jakautuneita. Osa jäsenmaista katsoo, että jo nykyisen EVM-sopimuksen muodostama kehikko tarjoaa riittävät edellytykset mahdollisen velkajärjestelyn toteuttamiseksi. Osa jäsenmaista sen sijaan katsoo Suomen tavoin, että velkojen uudelleenjärjestelyn mahdollisimman hallittu ja tehokas suorittaminen edellyttää, että sille on luotu mahdollisimman ennustettavat ja läpinäkyvät menettelyt. Suomi oli mukana 2.11.2018 julkaistussa 10 EU-maan yhteisessä kannanotossa, jossa korostettiin tukea hakevan jäsenmaan takaisinmaksukyvyyn varmistamista ennen tuen myöntämistä. Jos velka ei ole kestävällä tasolla, sen kestävyys tulisi varmistaa tarvittaessa sijoittajan vastuuta hyödyntäen.

Velkajärjestelyä koskevien kysymysten osalta on keskeistä se, kuinka riippumattoman roolin Euroopan vakaushallitus saa tukea hakevan jäsenmaan velkakestävyysarvioinnissa. Lisäksi on keskusteltu siitä, tulisiko velkakestävyysarviointiin liittyvät ehdot ja menettelyt kirjata entistä selkeämmin EVM-valtiosopimuksen artikloihin. Tämä olisi tärkeää, jos halutaan varmistua siitä, että EVM ei jatkossa luotota velkakestämättömiä jäsenmaita. Selkeä vastuunjako velkakestävyysanalysoinnissa komission ja EVM:n välillä parantaisi edellytyksiä tukea vain sellaisia jäsenmaita, joiden julkinen velka on kestävällä uralla suurella todennäköisyydellä.

Myös mm. Suomen ajama EVM:n vahvempi rooli velkajärjestelyneuvotteluiden jouduttajana ja tukijana on ollut esillä. Jäsenmailla on kuitenkin erimielisyyttä siitä, miten tämä pitäisi kirjata sopimusteksteihin. Eräs jäsenmaa haluaisi liittää prosessin vastaamaan niin sanottua Wienin aloitetta (pankkisektorin vapaaehtoinen yhteistyö velallisten kanssa finanssikriisissä rahoitusvakauden turvaamiseksi ja hallitun taseiden purkamisen edistämiseksi).

Kreikan vakautusohjelmasta saadut kokemukset osoittavat, että velkakestävyysanalyysiä on syytä kehittää ja että sijoittajan vastuuta tulee edistää.

Euroryhmä, EVM ja komissio ovat käyneet myös keskusteluja EVM:n ja komission työnjaon ja yhteistyön kehittämisestä tulevaisuudessa. Keskeiset kiistat liittyvät toimivaltakysymyksiin erityisesti velkakestävyysarvioinnissa, rahoitustukiohjelmien suunnittelussa, jäsenmaiden talouksiin liittyvien riskien tunnistamisessa ja toimenpiteisiin varautumisessa. Ilman poliittisia päätöksiä kriisinhallintakehikon tulevasta työnjaosta instituutioiden voi olla vaikeaa saavuttaa yhteisymmärrystä. Erityistä epäselvyyttä on aiheuttanut se, minkälaisen toimivallanjaon nykyinen EU-lainsäädäntö voi sallia. Suomi on ajanut myös näissä kysymyksissä EVM:lle entistä vahvempaa ja itsenäisempää roolia.

3. Ehdotukset fiskaalikapasiteeteiksi/eurobudjetiksi (välineet lähentymisen, kilpailukyyn ja makrotaloudellisen vakauttamisen edistämiseen)

Komission keväällä annettujen ehdotusten (uudistusten tukiohjelma ja Euroopan investointien vakautusjärjestely, U 85/2018 vp sekä U 86/2018 vp.) lisäksi keskusteluissa on ollut esillä Mesebergin julistuksessa mainittu euroalueen budjetti ja jossakin määrin myös yhteiseurooppalainen työttömyysvakuutusrahasto. Ranska ja Saksa esittelivät alustavaa ehdotustaan euroalueen budjetiksi euroryhmässä 19.11.

Komission antama ehdotus investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta ei ole saanut laajaa tukea jäsenmailta. Jäsenmaiden joukossa ei ole yhtenäistä näkemystä siitä, onko makrotaloudellisen vakautusjärjestelyn perustaminen ylipäänsä tarpeen tai mikä mahdollisen järjestelyn toteutustavan tulisi olla – komission ehdotuksen mukainen investointien vakautusjärjestely, euroalueen yhteinen budjetti vai joku muu, jossa mahdollisesti yhdistyisi eri elementtejä näistä.

Ranska ja Saksa ovat hahmotelleet 19.6.2018 annetun Mesebergin julistuksen mukaisesti yhteistä mallia euroalueen budjetiksi. Euroalueen budjetin tarkoituksena olisi lisätä kasvua tukevia menoja ja rakenneuudistuksia euroalueella lisäten näin euromaiden lähentymistä, kilpailukykyä ja vakautta. Esityksen yksityiskohdat, ml. budjetin koko, toimintamekanismi ja oikeusperusta ovat kuitenkin vielä auki. Kuitenkin alustavan hahmotelman mukaisesti Ranskan ja Saksan ehdotuksessa uusi euroalueen budjetti perustettaisiin osaksi EU:n oikeuskehikkoa nojautumalla oikeusperustaltaan Euroopan unionista toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 136, 175 (3), 173 sekä 182 artikloihin. Tässä mielessä euroalueen budjetti olisi eräänlaista jatketta unionin koheesiopolitiikalle.

Ranska ja Saksa ovat toistaiseksi linjanneet, että euroalueen budjetti olisi osa EU-budjettia ja monivuotista rahoituskehystä. On kuitenkin ilmeistä, että järjestely ei olisi nykytietojen valossa pelkästään EU-budjetin uusi luokka, sillä budjetin pääasiassa ulkoiset tulot kerättäisiin euroalueen jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen nojalla sopimuksessa erikseen määriteltävällä tavalla. Mahdollisina ulkoisina tulonlähteinä voisivat olla verotulot, kuten esimerkiksi rahoitusmarkkinaverot (FTT). Ilmeisesti malli toimisi siten, että vaikkapa jäsenmaan maksuperuste voisi riippua esimerkiksi rahoitusmarkkinaveron verokertymästä. Myös muut eurooppalaiset tulonlähteet, kuten komission ehdottama uudistusten tukiohjelma, ovat mahdollisia. Valtiosopimuksella määriteltäisiin myös monivuotinen katto euroalueen budjetille maksimikoolle. Järjestelyn koosta ei ole edes alustavia ehdotuksia.

Vaikka vuotuisesta eurobudjetista neuvoteltaisiin osana rahoituskehysmenettelyä, euroalueen budjetin varoja tulisi Ranskan ja Saksan mukaan kuitenkin käyttää eurohuippukokouksen strategisessa ohjauksessa. Euroalueen maat voisivat näin esimerkiksi yhdessä määritellä prioriteetit varojen käytölle, ja euroalueen jäsenmaat voisivat ehdottaa komission

hyväksyttäväksi ohjelmia, joihin budjetin varoja käytetään. Mallissa luotaisiin siis eräänlainen uusi varainhallinto euroalueelle, tai ainakin alku sille.

Koska ehdotuksen yksityiskohdat ovat vielä pitkälti auki, on Ranskan ja Saksan mallin mahdollisia vaikutuksia vielä monilta osin mahdoton arvioida. Verrattuna komission ehdotukseen investointien vakautusjärjestyksestä jäsenmaiden budjettisuvereniteettia on pyritty vahvistamaan tuomalla euroalueen budjetti osaksi EU-budjettia ja monivuotista rahoituskehystä. Erillinen valtiosopimus kuitenkin hämärtää budjettiin liittyviä päätöksentekomekanismeja ja pirstaloi EU:n normipohjaa. Lisäksi mm. budjetin mahdolliset tulonlähteet edellyttäisivät erillistä huolellista harkintaa ottaen huomioon niiden tarkoituksenmukaisuus ja vaikutukset laajemmin.

Eurohuippukokouksessa tehtäneiden ehdotuksia fiskaalikapasiteetin/eurobudjetin jatkovalmistelun osalta. Yksi ehdotus voi olla se, että jatkovalmistelun pohjaksi tullaan ehdottamaan sekä komission edellä mainittuja ehdotuksia sekä Ranskan ja Saksan suunnitelmaa. On epäselvää, voisiko tällainen rahoitusjärjestely edetä vapaaehtoisuuden pohjalta, esimerkiksi tiivistetyn yhteistyön muodossa. Joka tapauksessa eurobudjetin perustaminen on Mesebergin julistuksen perusteella yksi Saksan ja Ranskan kärkiteemoista liittyen EMU:n kehittämiseen.

Fiskaalikapasiteetin tai eurobudjetin osalta on epäselvää, kuinka hyödyllinen tällainen väline tulisi olemaan, kts. (E 80/2017 vp). Ranskan ja Saksan hahmotelmassa väline voisi sisältää elementtejä, jotka tukevat rakenteellisia uudistuksia sekä elementtejä tasaamaan suhdannevaihteluita. Suhdanteiden tasaamiseksi esimerkiksi jäsenmaiden vuotuiset maksut budjettiin voisivat vaihdella kunkin maan suhdannekierron vaiheen mukaisesti merkittävästikin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa ei käsitellä tässä vaiheessa Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 30.11.2018
Suuri valiokunta

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt viimeksi EMU:n kehittämistä horisontaalisesti valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 80/2017 vp perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot PeVL 55/2017 vp, TaVL 54/2017, VaVL 5/2017 ja SuVL 9/2017 vp.

Eduskunta on myös käsitellyt Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 115/2017 vp perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot TaVL 7/2018 vp, TrVL 5/2018 vp, PeVL 13/2018 vp, VaVL 4/2018 vp sekä SuVL 2/2018 vp.

Komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi on käsitelty yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston selvityksissä U 4/2018 vp, U 5/2018 vp, U 61/2018 vp, U 85/2018 vp sekä U 86/2018 vp.

Lisäksi talous- ja rahaliiton kehittämisen kannalta merkityksellisiä perustuslakivaliokunnan lausuntoja ovat ainakin PeVL12/2018 vp - U 5/2018 vp, PeVL 22/2011 vp - U 27/2011 vp (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle), PeVL 13/2012 vp - HE 34/2012 vp: Euroopan vakaushäilymekanismien (EVM) perustamisesta tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle). HE 155/2012 vp - PeVL 37/2012 vp: Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle). HE 175/2014 vp - PeVL 35/2014 vp: Vakaushäilymaksujen siirrosta yhteiseen kriisinhäilyrahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

EMU:n kehittäminen liittyy kiinteästi Suomen täysivaltaisuuteen sekä eduskunnan budjettivaltaan ja sen tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen. Suvereniteetin ja eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi ja yleisemmin valtiosäädännön toteutumiseksi on EMU:n kehittämistä tarkasteltava kokonaisuutena ja erikseen arvioitava suhdetta perustuslakiin ja säätämishäilyjärjestyskäytäntöön.

Euroopan vakaushäilymekanismien kehittämisen osalta esillä ei ole nyt mitään sellaista, joka kasvattaisi Suomen kokonaisvastuita. Suomen kokonaisvastuut EVM:n osalta on rajattu euromääräisesti maksettuun ja vaadittaessa maksettavaan pääomaan. Siten lainsäädännön alaan kuuluvien valtiosopimuksen määräysten voimaansaattamisessa voitaisiin noudattaa tavallista säätämishäilyjärjestystä. Jos kuitenkin esimerkiksi yksimielisyyden asemesta siirryttäisiin määräenemmistöpäätöksentekoon, voisi kyseeseen tulla perustuslain 94 §:n 2 momentti sekä perustuslain 95 §:n 2 momentti.

Jos mahdollisen euroalueen budjetin monivuotisesta katosta päätettäisiin yksimielisesti ja budjetin koko olisi maltillinen, voitaisiin eduskunnalle pidättää tehokas tapa hallita Suomen maksimaalisia kokonaisvastuita ja näin eduskunnan budjettivalta voitaisiin turvata. Alustavassa hahmotelmassa kuitenkin euroalueen budjetin yksi tehtävä voisi olla tasata suhdanteita ja siten on mahdollista, että esimerkiksi vuosittaisissa maksuissa voisi olla suurtakin vaihtelua jäsenmaiden kesken, riippuen jäsenmaiden suhdannesyklin vaiheesta ja budjetin volyyminä.

Siten jatkoneuvotteluissa on erityisen tärkeää, että EMU:n kehittämistyössä arvioidaan vaikutuksia Suomen kokonaisvastuiden määrään, niiden toteutumisen todennäköisyyksiä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Euroopan vakaushäilymekanismien toimintaperiaatteiden täydentäminen tapahtuu valtiosopimuksella. EVM:a koskevan valtiosopimuksen lain alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan kansallisesti lailla Euroopan vakaushäilymekanismien perustamisesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (402/2012). Itse sopimus saatettiin voimaan valtioneuvoston asetuksella (534/2012).

Jos yhteisen kriisinratkaisurahaston varojen siirtoa koskevaa menettelyä jouduttaisiin muuttamaan backstopin aikaistamisen vuoksi, myös tästä jouduttaisiin sopimaan valtiosopimuksella erikseen.

Jos Saksan ja Ranskan yhteinen ehdotus eurobudjetiksi etenisi, olisi varojen keruusta sovittava myös valtiosopimuksella. Tässä vaiheessa on ennen aikaista arvioida, mitkä mahdolliset määräykset kuuluisivat lainsäädännön alaan, mutta on todennäköistä, että sisältönsä puolesta valtaosa määräyksistä kuuluisi siihen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että Suomen täysivaltaisuus ja eduskunnan budjettivalta turvataan kaikissa olosuhteissa ja että Suomi ei joudu EU-lainsäädännön nojalla pakotetuksi osallistumaan valtiosopimuksen osapuoleksi vastoin Suomen nimenomaista tahtoa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä, ettei unionin säädöksillä eikä hallitustenvälisillä sopimuksilla välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I). Myös tämä näkökohta on otettava jatkovalmistelussa huomioon.

Taloudelliset vaikutukset

EMU:n kehittämiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset voivat olla kokoluokaltaan merkittäviä.

Yhteisen talletussuojan osalta vääränlainen malli voi tuottaa suomalaisille talousyksiköille pysyviä kustannuksia, kun taas reilulle pohjalle rakennettu yhteinen talletussuoja voisi epäsuorasti olla jopa talousvaikutuksiltaan positiivinen, lisääntyneen rahoitusvakauden kautta. Suomalainen pankkisektori on nykyisin kansainvälisestikin vertailtuna suuri suhteessa kansantalouden kokoon.

Pysyvä varautumisjärjestely voi samoin olla joko nettomääräisesti kustannus tai hyöty, riippuen siitä, missä tilanteessa järjestely otetaan käyttöön. Jos järjestely otetaan käyttöön reilussa tilanteessa riskien vähennyttyä tarpeeksi, on järjestely jopa tavoiteltava Suomen suuren pankkisektorin koon vuoksi.

Euroopan vakausmekanismin kehittämisessä taloudellisten vaikutusten näkökulmasta velkajärjestelymenettelyiden luominen voi laskea Suomen riskejä ideaalitalanteessa. Jos EVM lainaa jatkossa rahaa vain selkeästi velkakestäville maille, rahoitustukiohjelmien riskit pienenevät ja siten myös Suomen epäsuorat budjettiriskit. Euroopan vakausmekanismin tapauksessa maksimivastuut tunnetaan tarkkaan, sillä Suomi on sitoutunut mekanismiin vain rajatulla määrällä maksettua ja vaadittaessa maksettavaa pääomaa (yhteensä 12,58 18 miljardia euroa). Vaatimus yksimielisyydestä päätöksenteossa rajaa Suomen riskejä edelleen.

Fiskaalikapasiteetin tai eurobudjetin osalta on vaikeaa tehdä arvioita taloudellisista vaikutuksista tässä vaiheessa. EMU:n kehittämiseen liittyvissä keskusteluissa fiskaalikapasiteetin kokoluokka vuositasona on vaihdellut muutamasta miljardista aina muuttamaan prosenttiin euroalueen bruttokansantuotteesta. On kuitenkin todennäköistä lähtökohtaisesti, että mikäli eurobudjetti toteutettaisiin Saksan ja Ranskan mallin mukaisesti, jäisi Suomi nettomaksajan asemaan, jos Suomi osallistuisi järjestelyyn.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Fiskaalikapasiteetin tai euroalueen budjetin näkökulmasta meneillään olevat neuvottelut unionin tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä liittyvät neuvotteluprosessiin olennaisesti, jos fiskaalikapasiteetti tulisi osaksi EU-budjettia.

Pankkiunionin loppuunsaattamisen osalta etenemiseen vaikuttaa osaltaan ratkaisevasti Euroopan taloustilanteen yleinen kehitysnäkymä, sillä se vaikuttaa osaltaan riskien vähenemiseen tai lisääntymiseen, jonka perusteella jatkossa tehtäisiin päätöksiä riskien jakamisesta. Myös toimivaltaisten viranomaisten rooli (valvojat) on tässä keskeinen. Pankkisektorin riskienvähentämiseen liittyvä lainsäädäntökokonaisuus, nk. 'pankkipaketti' on tätä muistiota kirjoitettaessa vielä neuvotteluvaiheessa EU:n neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä, ja nykytietojen mukaan lopullinen sopu ei vastaa täysin Suomen tavoitteita.

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia, p. 050-307 4432,
etunimi.sukunimi@vnk.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/0353

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
