

Valtioneuvoston kanslia

MUISTIO

VNEUS2019-00831

VNEUS Lindgren Jussi(VNK)

10.12.2019
JULKINEN

Viite

Asia

Eurohuippukokous 13.12.2019

.

Euroryhmä sai kesäkuussa 2019 eurohuippukokoukselta toimeksiannon jatkaa työtä talous- ja rahaliiton (EMU) syventämiseksi. Toimeksianto koostuu pankkiunionin vahventamisesta, Euroopan vakausmekanismin (EVM) uudistamisesta, sekä euroalueen talousarviovälineen (BICC) luomisesta osana monivuotista rahoituskehystä. Eurohuippukokouksen on määrä saada nyt tilannekatsaus tehdystä työstä sekä linjata mahdollisista jatkotoimenpiteistä EMU:n kehittämisen osalta ja keskustella EMU:n tulevaisuudesta laajemmin.

Suomi osallistuu aktiivisesti ja suhtautuu avoimesti EMU:n kehittämiseen korostaen, että kullakin jäsenmaalla on ensisijainen vastuu omasta taloudestaan.

Suomi tavoittelee sijoittajavastuuseen perustuvan pankkiunionin loppuunsaattamista. Suomi pitää tärkeänä yhteisen talletussuojan luomista, mutta sen täytyy olla luonteeltaan reilu, vakuutustyyppinen järjestely. Yhteisen talletussuojan luominen edellyttää riittävää riskien vähentämistä ja tasaamista, mukaan lukien etenkin realistisen valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun luomista.

Suomi tukee Euroopan vakausmekanismin vahventamista. Suomi pitää tärkeänä lainanottajan velan kestävyysvarmistamista ennen tuen myöntämistä ja toimivien velkajärjestelymenettelyiden luomista osana EVM:n vahventamista. EVM:a koskeva uudistus on kokonaisuus ja esimerkiksi velkakestävyyskysymykset uudistettuine yhteistoimintalausekkeineen ovat keskeinen osa tätä kokonaisuutta yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvän varautumisjärjestelyn ohella.

Suomi katsoo, että euroalueen talousarviovälineen rahoitus tulee järjestää ensisijaisesti osana EU:n monivuotista rahoituskehystä. Mahdollinen talousarviovälineen täydentävä, ulkoinen rahoitus täytyy perustua aitoon vapaaehtoisuuteen.

Pankkiunionin loppuunsaattaminen

Euroryhmän yhteyteen perustettu korkean tason työryhmä on keskustellut syksyn mittaan pankkiunionin loppuunsaattamisesta. Työryhmän puheenjohtaja on luonnostellut tiekartan pankkiunionin loppuunsaattamiseksi, jota ei ole kuitenkaan sellaisenaan hyväksytty jäsenmaiden kesken. Työryhmässä on keskusteltu mm. yhteisestä talletussuojajärjestelmästä (EDIS), pankkien valtiolainariskeistä ja 'turvallisista' velkakirjoista, pankkien kriisinratkaisujärjestelmästä sekä maiden yli tapahtuvasta rahoitusjärjestelmän integraatiosta.

Työryhmän puheenjohtaja on ehdottanut laajennetulle euroryhmälle, että pankkiunionin loppuunsaattaminen etenisi siten, että edellä mainituista asiakokonaisuuksista jatkettaisiin keskustelua laajennetun euroryhmän piirissä ja korkean tason työryhmässä.

Yhteisen talletussuojan ohella valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun muuttaminen on noussut tärkeäksi keskusteluaiheeksi jäsenmaiden välisissä neuvotteluissa. Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelua koskevan sääntelyn kehittäminen esimerkiksi riskipainoin tai keskittymärajoituksin on olennainen elementti talous- ja rahaliiton toiminnan parantamisessa. Ylivelkaantuneiden jäsenmaiden julkista velkaa on ollut käytännössä hankalaa uudelleenjärjestellä, koska jäsenmaiden pankit ovat olleet tyypillisesti rahoittamassa kotivaltiotaan merkittävässä määrin, mikä on luonut osaltaan pankkien ja valtioiden välisen ei-toivotun kohtalonyhteyden. Osa jäsenmaista on halunnut kytkeä tähän keskusteluun myös kysymyksen nk. 'turvallisista' rahoitusvälineistä, joiden yksi ilmentymä voisi olla jonkinlainen yhteisvastuullinen eurooppalainen velkakirja.

Keskustelua on myös herättänyt pankkien kriisinratkaisujärjestelmän oikea soveltaminen ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittäminen. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös keskustelu oikea-aikaisesta sekä riittävästä kriisinratkaisusta ja sijoittajavastuusta (bail-in). Niin kutsuttu ennakollinen pääomitus on niin ikään osa tätä kokonaisuutta. Myös (pienen) luottolaitosten insolvenssisääntelyn harmonisoinnista on keskusteltu.

Riskien vähentämiseen liittyvät etenkin järjestämättömien lainakantojen riittävät alaskirjaukset, huonojen tase-erien myynti ja pankkien riittävän vakavaraisuuden sekä kriisinratkaistavuuden varmistaminen. Komission valtioneuvostolainsäädännön soveltamiskäytäntö on myös keskeinen pankkien kriisinratkaisutapaan vaikuttava kokonaisuus. Euroopassa pankkisektorin taloudellinen asema on kohentunut takavuosista, mutta esimerkiksi järjestämättömien lainojen määrä vaihtelee edelleen hyvin paljon jäsenmaittain tarkasteltuna, ollen joissakin maissa jopa noin 40 prosenttia lainakannasta.

Edellä kuvattujen kokonaisuuksien perusteella olennaiseksi ratkaistavaksi kysymykseksi muodostuu jatkossa juuri se, miten riskien jakoon tähtääviä kokonaisuuksia (esimerkiksi yhteinen talletussuoja) voidaan viedä eteenpäin ja miten toisaalta varmistetaan, että riskienvähennys on riittävää suhteessa jaettaviin riskeihin.

Euroopan vakausmekanismin uudistaminen

Euroryhmä on käynyt tarkentavia keskusteluja etenkin pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvän varautumisjärjestelyn oikeudellisesta dokumentaatiosta ja ministerit ovat päässeet myös alustavaan sopuun tämän uuden välineen nimellisestä maksimikoosta, joka on 68 miljardia euroa. Pysyvän varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönnotosta tehdään mahdollisesti myös päätös vuoden 2020 kuluessa, kun eurooppalaiset viranomaiset ovat tehneet arvion pankkijärjestelmän riskienvähennyksestä. Aikaistetun käyttöönnoton yhteydessä on mahdollista tehdä muutoksia myös vakausmaksujen siirtoa ja yhdistämistä koskevaan valtiosopimukseen. Euroryhmässä on esitetty, että em. sopimusta tulisi muuttaa, jotta rahoituskapasiteetti kriisinratkaisurahastosta ja sen varautumisjärjestelystä olisi jo siirtymäaikana suurempi ja siten lähempänä tavoitetason (vuosi 2024) mukaista. Joulukuun euroryhmä saavutti periaatteellisen sovun, kuinka muutokset ks. sopimukseen tehtäisiin, mutta Suomi arvioi sopimuksen muuttamista vasta riskien vähenemisarvion yhteydessä.

Euroryhmä on saanut aikaan alustavan sovun myös ennakollisten välineiden tarkentavasta ohjeistuksesta. Lisäksi komissio ja EVM ovat päässeet yhteisymmärrykseen velkakestävyyden arvioinnin analyysikehikosta sekä keskinäisestä yhteistyöstä jäsenmaiden kriisinhoidossa.

Velkajärjestelyihin liittyen euroryhmä on päässyt sopuun vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden keskeisestä aineellisesta sisällöstä (Single Limb Collective Action Clauses). Nämä euroalueen valtiolainojen vahvistetut yhteistoimintalausekkeet ovat keskeinen ja olennainen edellytys sille, että

ylivelkaantuneen jäsenmaan julkista velkaa voidaan uudelleenjärjestellä velkojainkokouksessa jouhevasti.

Euroryhmän puheenjohtaja raportoi edellä kuvatusta edistyksestä eurohuippukokoukselle. Työtä yksityiskohtien sopimiseksi ja kokonaisratkaisun saavuttamiseksi jatketaan vielä ensi vuoden puolella, jotta EVM-valtiosopimusmuutoksista voitaisiin sopia lopullisesti. On huomionarvoista, että EVM-valtiosopimusmuutosten ratifiointi ei sinällään ole riittävä ehto pysyvän varautumisjärjestelyn aikaistamiselle, vaan tästä on tarvittaessa tehtävä erillinen poliittinen päätös ensi vuonna riskienvähennysanalyysin yhteydessä. Tämä päätös on todennäköisesti erillinen verrattuna päätöksiin pankkiunionin muusta loppuunsaattamisesta, kuten yhteisestä talletussuojasta.

Euroalueen talousarvioväline BICC

Euroalueen talousarviovälineen (nk. eurobudjetti, BICC) pääpiirteistä on päästy sopuun euroryhmässä syksyn kuluessa. Talousarvioväline olisi osa EU:n monivuotista rahoituskehystä ja sen koko määräytyisi osana monivuotisen rahoituskehäyksen neuvotteluita. Suomi on unionin neuvoston kiertävänä puheenjohtajana jättänyt välineen koosta ehdotuksen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle. Suomen ehdotuksen mukaisesti välineen koko olisi noin 12,903 miljardia euroa seuraavalla seitsemän vuoden kehyskaudella.

Suomen yleislinja valtiosopimusten käyttöön EMU:n kehittämisessä on ollut varauksellinen. Suomi pitää tärkeänä, että talousarviovälineen mahdollinen täydentävä, ulkoinen rahoitus perustuu aitoon vapaaehtoisuuteen. Talousarviovälineen mahdollisesta ulkoisesta rahoituksesta ei ole päästy vielä yhteisymmärrykseen ministeritasolla. Osana rahoituskokonaisuutta jatkotyössä tulee sopia myös siitä, miten euroalueen ulkopuolisten jäsenmaiden asemaa koskevat kysymykset huomioidaan. Talousarviovälineen ulkoinen rahoitus voitaisiin järjestää esimerkiksi sopimalla siitä erillisellä valtiosopimuksella, jossa määrättäisiin ainakin rahoituslähteiden jakautumisesta ja määrästä. Tällainen valtiosopimusjärjestely ei olisi omiaan vahvistamaan unionin yhteisömetodia.

Väline perustettaisiin EU:n säädöksellä, tavallisessa lainsäätämisyksessä. Välineen jatkovalmistelu tapahtuu siten ministerineuvostossa ja Euroopan parlamentissa lainsäädäntöehdotusten osalta, sekä Eurooppa-neuvostossa varsinkin rahoituskysymysten osalta. Kysymys ulkoisesta rahoituksesta tulee ratkaistavaksi siten jo ensi vuoden alkupuolella osana MFF-neuvotteluita Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Komissio hallinnoisi välinettä ja sitä valvottaisiin Euroopan parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen toimesta.

Muita mahdollisia esille tulevia kysymyksiä

Euroalueen yhdeksi ongelmaksi on tunnustettu joidenkin asiantuntijoiden ja ekonomistien mielestä kyvyttömyys vastata epäsymmetrisiin talousshokkeihin. Uuden komission kaavailema uusi yhteinen työttömyysvakuutusjälleenvakuutus pyrki vastaamaan osin tähän ongelmaan. Eurooppalainen, yhteinen työttömyysturvajärjestely voisi olla teoriassa hyödyllinen uusi väline parantaa rahaliiton ja EMU:n toimintaa ja luoda pienille jäsenmaille turvaverkkoja idiosynkraattisten kriisien varalle. Eurokriisin syntymistä tällainen väline ei olisi estänyt, – joitakin helpotuksia se olisi voinut tuoda fiskaalisesti esimerkiksi Kreikalle.

Tällainen väline voisi olla aidosti reilu suhdannetasaaja vain tilanteessa, jossa jäsenmaiden talouspolitiikka olisi jokaisessa jäsenmaassa 'järkevää' ja riittävässä määrin samanlaista. Kansallinen lainsäädäntö, talous- ja rakennepolitiikka vaikuttavat paljon siihen, miten usein jäsenmaiden taloudet kriisiytyvät ja kuinka paljon talousshokit vaikuttavat työllisyyteen ja työttömyyteen. Eroavaisuudet työmarkkinoilla voisivat siten luoda järjestelystä epäreilun ja jopa kannustaa jäsenmaita toimettomuuteen rakenneuudistusten osalta.

Järjestelyn ilmeinen vaara olisi siten yhtäältä se, että siihen sisältyy riskejä. Toisaalta vaarana olisi se, että välineen mahdolliset tulonsiirrot ilman yhteistä talouspolitiikkaa voisivat aiheuttaa merkittäviä, poliittisia jännitteitä jäsenmaiden välille. Tällaisen tulonsiirtovälineen tarve on sinänsä poliittinen arvovalinta, mutta riskinä on se, että väline voisi luoda edellä kuvattuja ongelmia.

Yhteisen finanssipolitiikan parempi koordinaatio ja finanssipolitiikan säännöt voivat nousta myös esille. Poikkeuksellisen alhainen korkotaso on luonut edellytyksiä lähteä keskustelemaan vastasyklisestä, elvyttävästä finanssipolitiikasta.

Kysymys euron kansainvälisen aseman vahvistamisesta voi olla niin ikään yksi keskusteltava asia. Euron asemaa voitaisiin vahventaa esimerkiksi luomalla kannusteita euromääräiseen kansainväliseen kaupankäyntiin ja syventämällä euroalueen pääomamarkkinoita, parantamalla niiden likviditeettiä ja volyyymiä.

LIITTEET

Asiasanat	EMU, EMU:n kehittäminen, euro, euroalue, Pankkiunioni, EU:n tulevaisuus
Hoitaa	VM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, RVV, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VH, VTV, YM