

Bryssel 28.11.2012
COM(2012) 777 final

KOMISSION TIEDONANTO

Suunnitelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi

Keskustelunavaus

SUUNNITELMA TIIVIIN JA AIDON TALOUS- JA RAHALIITON LUOMISEKSI

Keskustelunavaus

1. Talous- ja rahaliiton perusteet, tavoitteet ja hyödyt

Perussopimusten mukaan unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia. Se pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Unioni perustaa talous- ja rahaliiton, jonka rahayksikkö on euro (ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artikla).

Talous- ja rahaliiton (EMU) perustaminen ja euron käyttöönotto ovat olleet virstanpylväitä Euroopan yhdentymisen tiellä. Ne kuuluvat EU:n kauaskantoisimpiin saavutuksiin. Euro on yksi unionin tärkeimmistä symboleista sekä Euroopassa että muualla maailmassa. Talous- ja rahaliiton perustajat asettivat yhteisen rahan tavoitteet korkealle sekä talouden alalla että poliittisesti. Osa näistä tavoitteista on jo saavutettu, toisiin on vielä matkaa.

Maailman toiseksi suurimpana varantovaluuttana euro on maailmantaloudessa keskeinen tekijä, jolla on vakiintunut paikkansa taseissa eri puolilla maailmaa. Euro on helpottanut sisämarkkinoiden avaamista yli 330 miljoonalle euroalueen asukkaalle, jotka voivat sen ansiosta helposti vertailla tavaroiden ja palvelujen hintoja yli rajojen. Myös resurssien jakaminen on tehostunut, kun valuuttakurssiriskit ja valuutan vaihdosta aiheutuvat kustannukset ovat jääneet historiaan ja tavaroiden ja palvelujen hinnat ovat täysin vertailukelpoisia maasta toiseen. Tämä sisämarkkinoiden toimintaedellytysten tasapuolistuminen on sähköisten verkkojen toimintaan perustuvassa maailmassa voimakas kasvua luova väline. Euro on todistettavasti helpottanut kaupankäyntiä euroalueen maiden kesken ja edistänyt myös tuotannollisia investointeja ja finanssisijoituksia jäsenvaltioiden välillä. Valuutan vakaus on tehnyt euroalueesta houkuttelevan sijoituskohteen. Tämä kaupankäynnin ja investointien lisääntyminen on edistänyt kasvua ja työllisyyttä. Eurojärjestelmän runsas likviditeetin tarjonta on rahoitushäiriöiden ja epävarmuuden aikana auttanut käsittelemään ongelmia pankkien välisillä markkinoilla. Euroalue on dynaaminen ja avoin rakennelma. Kriisistä huolimatta euroalueen jäsenyys on pysynyt houkuttelevana tavoitteena, sillä nykyisten 17 jäsenen joukkoon liittyivät viimeksi Slovakia tammikuussa 2009 ja Viro tammikuussa 2011.

Ongelmat EMU:n perustamisessa ja sääntöjen noudattamisessa

Kun finanssikriisi puhkesi vuonna 2008, eräille euroalueen jäsenvaltioille oli kertynyt runsaasti sekä yksityistä että julkista velkaa, minkä lisäksi niiden kilpailukyky oli heikentynyt

ja ne kärsivät makrotalouden epätasapainotiloista. Tämä teki niistä kriisitilanteessa erityisen haavoittuvia, ja kun kriisi syveni julkisen talouden velkakriisiksi, häiriöt levisivät euroalueella. Haavoittuvuus johtui osittain siitä, ettei vakaus- ja kasvusopimuksessa sovittuja EMU:n sääntöjä ollut noudatettu riittävän tunnollisesti. Ongelmat johtuivat suurelta osin talous- ja rahaliiton perustamisvaiheeseen liittyvistä puutteista, etenkin siitä, ettei siihen sisältynyt mekanismeja makrotalouden epätasapainotilojen järjestelmällistä korjaamista varten.

EMU on nykyaikaisten rahaliittojen joukossa ainoa laatuaan siinä mielessä, että siinä keskitettyyn rahapolitiikkaan yhdistyy hajautettu vastuu useimmista talouspolitiikan osa-alueista, vaikka kansalliselle finanssipolitiikalle onkin asetettu tiettyjä rajoitteita. Toisin kuin muissa rahaliitoissa, EMU:ssa ei ole keskitettyä finanssipolitiikkaa eikä keskitettyä yhteistä rahoituskapasiteettia (euroalueen yhteistä budjettia)¹. Euron luomisesta lähtien on ollut selvää, että euroalueen jäsenvaltioiden kasvava keskinäinen riippuvuus tarkoittaa moitteettoman finanssi- ja talouspolitiikan merkityksen korostumista. Vakaus- ja kasvusopimuksessa² vahvistetaan finanssipolitiikkojen koordinoitua koskevat säännöt. Siinä myös varauduttiin toimiin sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudattaisi näitä sääntöjä. Tuolloin arveltiin, että pelkkä koordinoitua riittäisi varmistamaan kansallisten politiikkojen moitteettomuuden. Komissio esitti kuitenkin jo vuonna 2008 laatimassaan EMU@10-kertomuksessa³ erilaisia vaihtoehtoja tähän järjestelyyn. Kriisi on vain nopeuttanut muutoksen tarvetta.

Seuraavat kysymykset ovat olleet euroalueen keskeisiä haasteita vuodesta 2008 alkaen:

a) Jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet vakaus- ja kasvusopimusta riittävän tiukasti, eikä sopimuksessa ollut kunnollisia mekanismeja julkisen talouden kestävyysvarmistamiseksi. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio edellyttää jäsenvaltioilta julkisen talouden vahvan rahoitusaseman säilyttämistä. Tämän osion täytäntöönpano on ollut liian heikkoa, eivätkä jäsenvaltiot ole hyödyntäneet vakautta kasvun kausia kunnianhimoisen finanssipolitiikan harjoittamiseen. Myöskään perussopimuksessa vahvistettu velkakriteeri ei käytännössä ole johtanut vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion soveltamiseen. Tämän

¹ "Finanssipolitiikka" viittaa tässä tekstissä julkiseen talouteen.

² Talous- ja rahaliiton politiikkakehys muodostuu joukosta yksityiskohtaisia perustamissopimuksen määräyksiä, joilla a) perustetaan Euroopan keskuspankki (EKP), joka on riippumaton euroalueen rahapolitiikasta vastaava viranomainen; b) vahvistetaan säännöt, joilla ohjataan kansallisen finanssipolitiikan harjoittamista (kuten liiallisia alijäämiä koskeva menettely, julkisen sektorin keskuspankkirahoitusta koskeva kieltäminen ja viranomaisten erityisoikeuksien kieltäminen rahoituslaitoksissa ja ns. avustamiskiello (no bail-out)); ja c) säännellään jäsenvaltioiden talouspolitiikan valvontaa laajemminkin.

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm.

seurauksena julkisen talouden tavoitteista on lipsuttu hyvinä aikoina eivätkä voimakkaasti velkaantuneet maat ole kyenneet supistamaan velkaansa.

b) Jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinointi muutoin kuin julkisen talouden alalla ei ole perustunut sitoviin välineisiin vaan ainoastaan vertaispaineeseen ja suosituksiin, minkä vuoksi sen vaikutus euroalueen yksittäisten jäsenvaltioiden toimiin on jäänyt vähäiseksi. Talouspolitiikkojen koordinointi ei ole riittänyt estämään eroavuuksien syntymistä jäsenvaltioiden välille kilpailukyvyn ja kasvuvauhdin suhteen. Siihen, millaisia heijastusvaikutuksia kansalliset toimenpiteet aiheuttaisivat koko euroalueella, ei ole kiinnitetty juurikaan huomiota. Kansallisten talouspolitiikkojen suunnittelussa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota talouselämän unioninlaajuiseen kehykseen. Tilannetta on pahentanut rahan liikatarjonnasta maailmantaloudessa johtunut yleinen riskien puuttuminen.

c) Rahoitusmarkkinat voivat merkittäväällä tavalla kannustaa valtioita hoitamaan julkista taloutta kestävästi ottamalla luottoriskin huomioon valtioille myönnettävien lainojen korossa. Kun inflaatiopaine 1990-luvun lopulla helpotti kaikkialla maailmassa, keskuspankkien tarjoaman rahan määrä lisääntyi nopeasti ja jatkuvasti. Kun riskien siirtoon rahoitusjärjestelmässä alettiin samaan aikaan suhtautua uudella tavalla, seurauksena oli maailmanlaajuinen ylikviditeetti, tuoton tavoittelu kaikin mahdollisin keinoin ja lopulta sekä yksityisten että julkisten omaisuuserien osalta riskin vakava väärinhinnoittelu. Euron käyttöönoton aikaan Euroopan keskuspankki (EKP) nojautui avomarkkinaoperaatioissaan jäsenvaltioiden joukkolainoihin, minkä seurauksena ne saivat keskuspankkivakuuksilta vaaditun korkeatasoisen aseman. Tuloksena oli tuottojen voimakas lähentyminen, mikä huomattavasti rajoitti markkinakuria, vaikka jäsenvaltioiden julkisten talouksien suorituskyky vaihteli. Yhdessä muiden tekijöiden kanssa tämä lisäsi pankkien huomattavia sijoituksia valtion joukkolainoihin. Ne euroalueen taloudet, joissa vallitsi kasvusuhdanne ja suhteellisen korkea inflaatioaste, saivat usein hyötyä matalista tai jopa negatiivisista reaalikoroista. Joissakin maissa tämä johti voimakkaaseen luottokannan kasvuun, mikä puolestaan ruokki asuntomarkkinakuplia.

d) Talous- ja rahaliiton toteuttaminen on nopeuttanut huomattavasti finanssialan yhdentymistä. Vaikka tämä on avannut mahdollisuuksia sijoitussalkkujen monipuolistamiseen, se on myös kiihdyttänyt häiriöiden leviämistä yli jäsenvaltioiden rajojen. Markkinoiden yhdentymisen lisääntymisestä huolimatta vastuu vakavaraisuusvalvonnasta ja kriisinhallinnasta on edelleen ollut ensisijaisesti kansallisella tasolla. Yhentyneiden finanssimarkkinoiden ja toisaalta kansalliselle tasolle ankkuroitujen rahoitusvakausmekanismien välisen epäsymmetrian vuoksi koordinointi asianomaisten viranomaisten välillä on ollut riittämätöntä kriisin kaikissa vaiheissa. Yhteisten sääntöjen ja koko euroalueen laajuisten valvonta- ja kriisinhallintainstituutioiden puuttuminen finanssialalta on ollut keskeinen ongelma kriisiin vastaamisessa. Koska EU:n tasolla ei ole ollut yhtenäistä kehystä ja mekanismeja, jonka avulla pankkisektorilta tulevia, useisiin tai kaikkiin jäsenvaltioihin vaikuttavia riskejä olisi voitu torjua yhteisin toimin, pankkijärjestelmän ja valtion välille on haavoittuvassa asemassa olevissa maissa syntynyt

voimakas negatiivinen kierre. Nämä negatiiviset kierteen ovat kiihdyttäneet velkakriisiä edelleen ja kääntäneet pääomavirtojen suunnan. Tämän vuoksi eräät jäsenvaltiot eivät enää saa markkinoilta rahoitusta, ja seurausvaikutusten on pelätty leviävän koko euroalueelle. Tämä osoittaa, että kriisinhallintajärjestelyissä on selkeä puute, kun käytössä ei ole tehokasta mekanismia, jonka avulla voitaisiin parantaa vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden maksuvalmiutta ja hillitä siten riskin leviämisen vaaraa ja turvata euroalueen rahoitusvakaus.

Vaikka EU:ssa on jo toteutettu määrätietoisia toimia näihin keskeisiin haasteisiin vastaamiseksi, talous- ja rahaliittoa on tiivistettävä edelleen. Tässä suunnitelmassa tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi esitetään ne tekijät ja toimenpiteet, jotka tarvitaan etenemiseksi kohti täysimääräistä pankki-, talous-, finanssi- ja poliittista unionia.

2. Tähän mennessä toteutetut toimenpiteet: kriisiin vastaaminen

Komissio on ottanut kriisiin vastaamisessa johtavan roolin suojatakseen sisämarkkinoita protektionistisilta pyrkimyksiltä ja estääkseen erityisesti pankkialan pirstaloitumisen valtioiden rajojen mukaisesti. Komissio on halunnut myös uudistaa talouden ohjausjärjestelmää talous- ja rahaliitossa, jotta voidaan korjata talouden seurantaan liittyvät puutteet, ja esittänyt tärkeitä lainsäädäntöehdotuksia rahoitusalan valvonnan uudistamiseksi sekä huolehtinut EU:n tason koordinoinnista ja pankkituen valvonnasta ja tuen suuntaamisesta ensisijaisesti reaalitytouteen Euroopan talouden elvytyssuunnitelman mukaisesti.

Euroopan parlamentin vahva tuki on keskeisellä tavalla edistänyt näitä aloitteita ja lainsäädäntöehdotusten nopeaa voimaansaattamista. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan vuonna 2010 perustama työryhmä, jonka tehtävänä oli vahvistaa talouden ohjausjärjestelmää, on auttanut jäsenvaltioita saavuttamaan nopeasti yhteisymmärryksen komission ehdotusten tueksi. Tiheään tahtiin pidetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa jäsenvaltiot ovat tehneet tärkeitä sitoumuksia ja toteuttaneet merkittäviä toimenpiteitä Euroopan kriisiin vastaamiseksi.

Kaikki euroalueen jäsenvaltiot ja myös useimmat muut jäsenvaltiot ovat talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) mukaisesti sitoutuneet sisällyttämään julkisen talouden valvontaa koskevat säännöt ja periaatteet osaksi kansallista lainsäädäntöään. Vakaussopimuksen allekirjoittivat maaliskuussa 2012 kaikki EU-maat paitsi Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta. Euroalueen rahoituksen suojaksi perustettu palomuri, jota on sittemmin lujitettu kasvattamalla sen kokoa ja lisäämällä sen joustavuutta ja tekemällä siitä pysyvä, on merkittävästi vahvistanut kriisinhallintakapasiteettia.

2.1 Julkisen talouden valvonta

Komissio esitti strategian talouspolitiikan koordinoinnin tehostamiseksi Euroopassa 12. toukokuuta 2010 ja 30. kesäkuuta 2010 antamissaan kahdessa tiedonannossa⁴. Näiden tiedonantojen jälkeen komissio hyväksyi 29. syyskuuta 2010 lainsäädäntöehdotuspaketin.

Tehokkaan toimielinten välisen yhteistyön ansiosta lainsäädäntöprosessi eteni nopeasti, ja Euroopan talous- ja finanssipolitiikan valvontaa koskeva kehys uudistettiin joulukuussa 2011 hyväksymällä kuudesta lainsäädäntöehdotuksesta muodostuva paketti (ns. six-pack), jonka tarkoituksena on puuttua talous- ja finanssikriisin paljastamiin heikkouksiin. Säädöspakettiin kuuluu kolme asetusta, joilla vahvistetaan Euroopan julkisen talouden valvontakehystä (vakaus- ja kasvusopimus), kaksi asetusta, joilla otetaan käyttöön uusi makrotalouden epätasapainon valvontaa koskeva menettely, sekä direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vähimmäisvaatimuksista.

Säädöspaketilla vahvistettiin ratkaisevalla tavalla vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota, kun käyttöön otettiin menosääntö, joka ankkuroi menojen kasvun BKT:n potentiaalisen kasvun keskipitkän aikavälin viitearvoon. Lisäksi tuotiin esiin mahdollisuus määrätä seuraamuksia jo varhaisessa vaiheessa. Jos jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusasema ei ole riittävän vahva, ne saattavat nyt joutua tekemään korollisen talletuksen, jonka määrä on 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Uudessa lainsäädännössä säädetään myös aiempaa tehokkaammista toimista, joilla pyritään korjaamaan vakavat talouspoliittiset virheet vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion puitteissa. Lisäksi siihen sisältyy uusi kvantitatiivinen sääntö, jonka mukaan niiden jäsenvaltioiden, jotka ylittävät Maastrichtin sopimuksessa asetetun velan kynnysarvon, on vähennettävä liiallista velkaansa nopeasti. Liiallisia alijäämiä koskeva menettely voidaan nyt käynnistää sekä julkisen velan epäsuotuisan kehityksen että julkisen talouden suuren alijäämän perusteella. Käänteisen määräenemmistäänestyksen käyttöönotto vahvistaa merkittävästi komission päätösvaltaa euroalueen jäsenvaltioille määrättävien seuraamusten suhteen. Kun tällaiset päätökset aiemmin edellyttivät määräenemmistön tukea neuvostossa, nyt tarvitaan määräenemmistö pysäyttämään komission ehdottaman seuraamuksen täytäntöönpano.

Six-pack-pakettiin sisältyy myös direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden julkisen talouden kehykset soveltuvat EU:n sääntöjen noudattamiseen. Tavoite varmistaa, että kansallisten päätöksentekoprosessien avulla pystytään toteuttamaan unionin vaatimusten mukaista politiikkaa, on keskeisellä sijalla myös hallitustenvälisellä tasolla tehdyssä sopimuksessa talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus). Sopimuksen allekirjoittaneet euroalueen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sisällyttämään vakaussopimuksen peruseriaatteet suoraan kansalliseen

⁴ Ks. komission tiedonannot KOM(2010) 250 lopullinen, 12.5.2010, ja KOM(2010) 367 lopullinen, 30.6.2010, ja sen kuusi ehdotusta käsittävä lainsäädäntöehdotuspaketti, ns. six-pack KOM(2010) 522–527 lopullinen, 29.9.2010.

lainsäädäntönsä antamalla sitovia ja pysyväisluonteisia säännöksiä, joihin sisältyy muun muassa riippumattoman elimen valvonnassa toimiva kansallinen korjausmekanismi sen varmistamiseksi, että vakaussopimuksen ennaltaehkäisevän osion mukaisia julkisen talouden tavoitteita noudatetaan. Vaikka vakaussopimus on hallitustenvälinen asiakirja, sen määräykset on tarkoitus sisällyttää unionin säännöstöön viiden vuoden kuluessa. Komissio tekee jo yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, jotta osa vakaussopimuksen määräyksistä voitaisiin yhdistää euroalueen jäsenvaltioihin sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön euroalueen valvonnan tiukentamista koskevan lainsäädäntöpakettin (ns. two-pack) avulla. Nämä ehdotukset ovat jo käsiteltävinä EU:n päätöksentekomenettelyissä.

Euroalueen valvonnan tiukentamista koskeva lainsäädäntöpaketti muodostuu kahdesta asetuksesta (ns. two-pack), joita koskevat ehdotukset komissio esitti marraskuussa 2011. Tarkoituksena on edelleen lujittaa julkisen talouden koordinointia ja valvontaa, jotta ehkäiseviä toimia voitaisiin kohdentaa paremmin ja toteuttaa tehokkaampia korjaustoimia siinä tapauksessa, että vakaussopimukseen perustuvista finanssipolitiikan vaatimuksista poiketaan. Kaikki euroalueen jäsenvaltiot esittävät seuraavan vuoden julkisen talouden suunnitelmat komissiolle ja muille euroalueen kumppaneille yhteisen aikataulun mukaisesti ennen kuin ne hyväksytään parlamenteissa. Tällä lainsäädäntöpaketillä lujitetaan myös valvonta- ja seurantamenettelyjä niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla on suuria vaikeuksia rahoitusvakauden kanssa tai jotka saavat rahoitustukea.

2.2 Talouspolitiikan valvonta

Kriisiä edeltävän valvonnan merkittävä heikkous oli siinä, ettei makrotalouden epätasapainon ja kilpailukyvyn kehitystä seurattu järjestelmällisesti. Vaikka näitä seikkoja analysoitiin jäsenvaltioita koskevissa komission kertomuksissa, kuten vakaus- ja lähentymisohjelmia koskevissa lausunnoissa ja euroalueen kilpailukykyä koskevissa epävirallisissa tarkasteluissa kahden vuoden välein, ei ollut olemassa välinettä, jonka avulla niitä olisi analysoitu ja seurattu järjestelmällisesti ja esitetty siltä pohjalta konkreettisia toimenasuosituksia. Six-pack-ohjauspaketin myötä otettiin käyttöön uusi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP), jonka tarkoituksena oli korjata tilanne. Kyseessä on uusi valvontamekanismi, jonka avulla pyritään estämään makrotalouden epätasapainon syntyminen sekä havaitsemaan kehittymässä olevat erot kilpailukyvyssä niin, että ne voidaan korjata ajoissa. Menettelyn perustana on varoitusjärjestelmä, jossa makrotalouden epätasapainotilat pyritään havaitsemaan indikaattoreista muodostuvan tulostaulun ja perusteellisten maakohtaisten selvitysten avulla niin, että tarvittaessa voidaan käynnistää uusi liiallista epätasapainoa koskeva menettely (EIP). Uuden menettelyn täytäntöönpanoa tuetaan määräyksillä taloudellisista seuraamuksista, joita euroalueen jäsenvaltioille voidaan määrätä siinä tapauksessa, että ne eivät noudata liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä.

Eri tekijöistä muodostuva talouspolitiikan ja julkisen talouden valvonta sekä rakenteellinen valvonta on myös täysin yhdenmukainen toisiinsa niiden kriisin puhkeamisen jälkeen toteutettujen muutosten myötä, joiden tuloksena on syntynyt talouden EU-ohjausjakso. Siinä missä näitä

eri tekijöitä arvioitiin aiemmin erikseen, niiden valvonta tapahtuu nyt yhdenmukaisesti kalenterivuoden kuuden ensimmäisen kuukauden aikana. Tämän ansiosta jäsenvaltiot voivat ottaa maakohtaiset ohjeet huomioon kansallisissa talousarviomenettelyissään seuraavien kuuden kuukauden aikana. Jäsenvaltiot saavat politiikkaa koskevaa ohjeistusta ennen kuin ne vahvistavat seuraavan vuoden talousarvion.

2.3 Rahoitusalan sääntely ja valvonta

Euroopan unioni on toteuttanut neljän viime vuoden aikana määrätietoisia toimenpiteitä rahoitusalan sääntelyn ja valvonnan kehittämiseksi. Parhaillaan pannaan täytäntöön kunnianhimoista ja mittavaa julkisen talouden uudistusohjelmaa. Tavoitteena on, että kriisin ytimessä olleista rahoitusmarkkinoista ja -laitoksista tulisi vakaampia, kilpailukykyisempiä ja kestävämpiä. Komission puheenjohtaja pyysi IMF:n entistä pääjohtajaa ja Ranskan keskuspankin hallintoneuvoston jäsentä Jacques de Larosièrea laatimaan kattavan raportin tarvittavista toimenpiteistä. De Larosièren asiantuntijaryhmän raportin pohjalta komissio esitti kattavan ohjelman rahoitusalan sääntelyn uudistamiseksi.

Pankkien vakavaraisuusvaatimusten kiristämistä on ehdotettu neljännessä vakavaraisuusdirektiivissä ja parhaillaan käsiteltävänä olevassa vakavaraisuusasetuksessa (CRD IV/CRR). Vakavaraisuutta koskevat vaatimukset on tarkoitus vahvistaa nyt ensimmäistä kertaa asetuksella eikä direktiivillä. Vakavaraisuusasetuksen hyväksyminen on merkittävä askel kohti Euroopan unionin rahoituslaitosten yhteistä sääntökirjaa. EU on toteuttanut toimia myös hallinnon alalla ottamalla käyttöön palkitsemiskäytäntöjä koskevat sitovat säännöt, jotta voitaisiin välttää pankkien liiallinen riskinotto.

EU:n finanssimarkkinoiden valvontaa on tiukennettu perustamalla Euroopan finanssivalvontajärjestelmä (EFVJ), johon kuuluu kolme valvontaviranomaista – Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EVLEV) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (EAMV) – sekä makrotason vakauden valvojana Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK). Kolme Euroopan valvontaviranomaista tekevät yhteistyötä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa, jotta voidaan varmistaa, että säännöt ovat yhdenmukaiset ja että uudet vaatimukset pannaan täytäntöön tiukasti ja johdonmukaisesti. EJRK seuraa koko rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvia uhkia, jotta esiin tuleviin heikkouksiin voidaan puuttua ajoissa.

Luottoluokituslaitokset, jotka vaikuttivat merkittävästi kriisin puhkeamiseen, ovat nyt EAMV:n tarkan seurannan alaisia. Vuonna 2012 annetun lainsäädännön avulla varmistetaan, että keskusvastapuoliyhteisöt selvittävät kaikki vakioidut OTC-johdannaiset, mikä vähentää riskiä vastapuolten velanmaksun laiminlyönnistä. Lisäksi kaikki vakioidut ja riittävän likvidit johdannaiset otetaan kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä alustoilla sen jälkeen kun komission ehdottama säädös on hyväksytty. Kysymys lyhyeksi myynnistä on jo otettu huomioon antamalla säännöksiä avoimuuden lisäämisestä.

2.4 Kriisinratkaisumekanismit

Keskeisellä sijalla kriisin ratkaisemisessa oli pyrkimys kehittää kriisinratkaisumekanismit, jonka avulla voitaisiin puuttua rahoitusmarkkinoiden haavoittuvuuteen ja lieventää riskiä ongelmien leviämisestä kaikkiin jäsenvaltioihin. Komission aloitteesta toukokuussa 2010 perustettiin kaksi väliaikaista kriisinratkaisumekanismia: Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM) ja Euroopan rahoitusvakaussävel (ERVV). ERVM on rahoitustuen väline, jonka varat tulevat EU:n talousarviosta. Se on kaikkien Euroopan unionin 27 jäsenvaltion käytettävissä ja perustuu nykyisiin perussopimuksiin. ERVV puolestaan on euroalueen jäsenvaltioiden omistama yritys, jonka kotipaikka sijaitsee Luxemburgissa ja jonka toimintaa säätelee hallitustenvälinen sopimus. ERVV:n luotonantokapasiteetti perustuu ainoastaan osallistuvien jäsenvaltioiden takauksiin, ja sitä voivat käyttää ainoastaan euroalueen jäsenvaltiot.

Kriisin jatkuessa euroalueen jäsenvaltiot vahvistivat jo luotuja tukimekanismeja ja lisäsivät niiden joustavuutta. Lopulta ne päättivät perustaa pysyvän kriisinratkaisumekanismin, jonka avulla euroalueen ja sen jäsenvaltioiden rahoitusvakautta voidaan suojata paremmin. Tämän seurauksena perustettiin lopulta 8. lokakuuta 2012 euroalueen rahoituksen pysyvä suojamekanismi, Euroopan vakaussävel (EVM). Se on nyt täysin toimintakunnossa, kun kaikki euroalueen jäsenvaltiot ovat ratifioineet EVM-sopimuksen. EVM on pääomaltaan maailman suurin kansainvälinen rahoituslaitos ja maailman suurin alueellinen palomuur (500 miljardia euroa). Sen perustaminen on merkittävä askel kohti sen varmistamista, että euroalueella on tarvittavat valmiudet pelastaa jäsenvaltiot, jotka kamppailevat lainojen takaisinmaksun laiminlyönnistä johtuvien talousvaikeuksien kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti 27. marraskuuta 2012 antamassaan tuomiossa, että EVM-sopimus on tällaisenaan linjassa EU:n oikeuden kanssa.⁵

EKP:n rooli talous- ja finanssikriisiin vastaamisessa on ollut euroalueella ratkaiseva. Ensinnäkin virallinen jälleenrahoituskorko on talouskasvun hidastuessa laskettu lähes nolllaan. Lisäksi EKP on toteuttanut useita toimenpiteitä, joilla on pyritty lieventämään kriisin vaikutuksia rahoitusmarkkinoiden toimintaan silloin kun pankkienvälisten markkinoiden toiminta on ollut lähes pysähdyksissä. Yksi ensimmäisistä tällaisista vaikutuksista oli pankkien tukkurahoituksen ehtyminen, kun niiden taseeseen kirjattujen omaisuuserien laatu alkoi herättää epäilyksiä. EKP reagoi tähän laajentamalla pankkien mahdollisuuksia hyödyntää rahapoliittisia operaatioita. Tätä varten lievennettiin vakuuksia koskevia sääntöjä sekä tavanomaisten rahoitusoperaatioiden että hätätilanteisiin liittyvän maksuvalmiusavun osalta. Toukokuussa 2010 eurojärjestelmässä käynnistettiin arvopaperimarkkinoita koskeva

⁵ Asia C-370/12, Pringle, tuomio 27.11.2012. Tuomioistuin vahvisti myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muuttamisesta annetun Eurooppa-neuvoston päätöksen 2011/199/EU pätevyyden sekä sen, että jäsenvaltiot voivat tehdä EVM-sopimuksen ja ratifioida sen ennen kyseisen päätöksen voimaantuloa.

ohjelma ostamalla valtion joukkolainoja rajoitettujen ja erillisten toimenpiteiden puitteissa. Kun kasvavat rahoituspaineeet vaaransivat vuoden 2011 jälkipuoliskolla koko euroalueen rahoitusvakauden, EKP avasi pankeille mahdollisuuden käyttää poikkeuksellisen pitkäaikaisia rahoitusoperaatioita (LTRO), joiden erääntymisaika on enintään kolme vuotta (normaalimenettelyissä enintään kolme kuukautta). Nämä kolme pitkäaikaista rahoitusoperaatiota ovat vaikuttaneet sijoittajien mielialaan voimakkaasti, ja rahoitusmarkkinoiden paine on laskenut huomattavasti. Vaikka monien pankkien on edelleen vaikea saada tukkurahoitusta, viime aikoina on ollut näkyvissä merkkejä tilanteen helpottumisesta erityisesti suurempien pankkien osalta.

Kriisin leviäminen valtionvelkakirjamarkkinoille ja negatiivisen kierteen syntyminen pankkien ja valtioiden välille on johtanut euroalueen rahoitusjärjestelmän laajempaan pirstaloitumiseen ja denominaation muuttamisriskiin, johon liittyy pelko siitä, että euro olisikin peruutettavissa. EKP on tehnyt päätöksen rahapoliittisten suorien kauppojen (Outright Monetary Transactions, OMT) tekemisestä valtionvelkakirjojen jälkimarkkinoilla tiukkojen ja tehokkaiden edellytysten täytyessä⁶. Tavoitteena on varmistaa, että EKP:n finanssipolitiikan viritys välittyy asianmukaisella tavalla reaalityouteen koko euroalueella, ja turvata siten rahapolitiikan yhtenäisyys. OMT-kauppoja toteutetaan noudattaen tiukasti EKP:n mandaattia säilyttää hintatason vakaus keskipitkällä aikavälillä. Välttämätön ehto OMT-kaupoille on tiukka ja tehokas Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) tai Euroopan vakausmekanismin (EVM) ohjelmaan liittyvä ehdollisuus. EKP:n neuvosto voi toteuttaa OMT-kauppoja rahapoliittisista syistä, kunhan ehdollisuutta noudatetaan täysimääräisesti. OMT-kaupat lopetetaan, kun niille asetetut tavoitteet on saavutettu tai jos makrotalouden sopeutusohjelmaa tai varautumisohjelmaa ei noudateta. OMT-kauppojen myötä syntyvät likviditeettivaikutukset poistetaan täysimääräisesti. Ilmoitus OMT-ohjelman perustamisesta arvopaperimarkkinoita koskevan rajoitetumman ohjelman tilalle on jälleen vaikuttanut sijoittajien mielialaan voimakkaasti, minkä seurauksena valtion velkakirjojen tuotto on huomattavasti heikentynyt haavoittuvassa asemassa olevissa jäsenvaltioissa.

Talous- ja rahaliiton uudistustyö jatkuu

Kaikki tähän mennessä toteutetut toimenpiteet ovat voimakas ase kriisin torjuntaan, etenkin jos ajatellaan, millaisia toimenpiteitä muutama vuosi sitten pidettiin poliittisesti toteuttamiskelpoisina. Monien toimenpiteiden toteuttaminen, kuten talous- ja finanssipolitiikan koordinoinnin uudistaminen tai euroalueen rahoituksen pysyvän palomuurin perustaminen, on vaatinut aikaa. Lisäksi eräät näistä toimenpiteistä ovat sellaisia, että niiden myönteinen vaikutus luottamukseen alkaa näkyä vasta kun niiden on nähty toimivan hyvin pidemmän aikaa. Tämä on yksi syy siihen, miksi voimakkaista vastatoimista

⁶ EKP:n lehdistötiedote 6.9.2012 rahapoliittisten suorien kauppojen teknisistä ominaispiirteistä: http://www.ecb.int/press/PR/päivä/2012/html/pr120906_1.en.html.

huolimatta ei ole ollut mahdollista estää valtionvelkakriisien syventymistä luottamuskriisiksi, joka uhkaa kyseenalaistaa koko euroalueen yhtenäisyyden.

Tähän on vaikuttanut myös se, että finanssimarkkinoiden yhdentyminen on voimakkaasti kiihtynyt talous- ja rahaliiton puitteissa, kun taas rahoitusalan EU:n tason sääntelyn ja valvonnan yhdentyminen on edennyt verrattain hitaasti.

Kriisin hallintaa vaikeutti huomattavasti se, että EU:n tasolla ei ole vahvoja ylikansallisia pankkivalvontaelimiä. Tämän vuoksi kriisistä tuli myös veronmaksajille kalliimpi kuin se muutoin olisi ollut. Vielä tärkeämpää on se, että koska tällaisia elimiä ei ole ja rahoituslajalta puuttuu ohjauksesta (sääntelyn suunnittelusta, valvonnasta ja kriisinratkaisusta) vastaava elin, luottamuskriisi ja kansallisiin etuihin perustuva viranomaisten toiminta johtivat rahoitusmarkkinoiden pirstaloitumiseen uudelleen, koska jäsenvaltioiden viitelainoihin perustuva riskihinnoittelu johti yritysten ja kotitalouksien selvästi erilaisiin rahoitusehtoihin euroalueen eri jäsenvaltioissa. Tämä vesitti monia EU:n rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen myötä saavutettuja hyötyjä.

Tämä on rajoittanut kasvua entisestään joissakin jäsenvaltioissa, sillä lainaehdot ovat kiristyneet erityisesti siellä, missä toiminta oli jo muutenkin hidastunut. Negatiivinen vuorovaikutus pankkien ja valtioiden välillä on asianomaisissa jäsenvaltioissa kiihtynyt edelleen, mikä on entisestään heikentänyt niiden edellytyksiä päästä ulos kriisistä ja viime kädessä myös niiden mahdollisuuksia saada uutta rahoitusta markkinoilta. Tämä taas lisää potentiaalista rahoitustuen tarvetta. Vastaavasti lainaehdot ovat helpottuneet edelleen niissä jäsenvaltioissa, joissa talouden toiminta oli jo suhteellisen voimakasta.

Voimakkaiden, yhdentyneiden EU:n tason elinten puuttuminen on siis käytännössä johtanut yhdentymiskehityksen taantumiseen ja vahingoittanut yritysten ja kotitalouksien tasapuolisia toimintaedellytyksiä pelkästään sillä perusteella, kummalla puolella kahden euroalueen jäsenvaltion rajaa ne sijaitsevat. Lähes identtiset yritykset, jotka sijaitsevat vain muutaman kilometrin päässä toisistaan, mutta eri puolilla tällaista rajaa, eivät välttämättä enää pysty rahoittamaan investointeja vastaavin ehdoin. Rajan toisella puolella investoinnit polkevat paikoillaan ja työttömyys kasvaa, kun lainaa ei myönnetä toteuttamiskelpoisin ehdoin. Toisella puolella taas investointikustannukset ja työttömyys voivat samaan aikaan laskea ennennäkemättömän alas. Sama koskee yksityisten kotitalouksien rahoitusehtoja. Tällainen eriytyvä kehitys, joka on irrallaan sekä talouden perustekijöistä että kansalaisten ja yritysten tarpeista, voi muodostua haitaksi koko Euroopan yhdentymishankkeelle.

Viime kädessä valtioiden ja pankkien välinen negatiivinen kierre ja siihen liittyvä EU:n rahoitusmarkkinoiden uudelleenpirstaloituminen ovat luoneet denominaation muuttamisriskin, kun rahoitusmarkkinoiden toimijat alkavat lyödä vetoa siitä, uhkaako tämä kehityssuunta lopulta koko yhteisen rahan olemassaoloa.

Ristiriitaista kyllä, mutta yli 50 vuotta Euroopan unionin perustamisen jälkeen näyttää siltä, että luottamuskriisi korostaa jälleen kansallisten rajojen merkitystä, kyseenalaistaa

sisämarkkinoiden olemassaolon ja uhkaa talous- ja rahaliiton tähänastisia saavutuksia ja vielä saavuttamattomia tavoitteita. Tilanne on uhka myös Euroopan unionin sosiaalisen markkinatalouden mallin kannalta.

Talous-, finanssi- ja valtionvelkakriisin myötä vuodesta 2008 alkaen saadut kokemukset ovat johtaneet talous- ja rahaliiton talousohjausjärjestelmän merkittävään uudistamiseen, jonka yhteydessä on jo toteutettu ennennäkemättömiä toimenpiteitä. Uudistus on tehnyt talous- ja rahaliitosta selvästi vakaamman kuin se oli kriisin puhjetessa. Kriisi on osoittanut selvästi, kuinka paljon EU:n talouksien keskinäinen riippuvuus on lisääntynyt talous- ja rahaliiton perustamisen jälkeen. Se on myös tehnyt selväksi, että talous- ja rahaliiton onnistuminen tai epäonnistuminen merkitsee kaikkien siinä mukana olevien onnistumista tai epäonnistumista.

Luottamuskriisiin sisältyvä uhka on kuitenkin luonteeltaan paljon perustavampi. Siksi se vaatii myös perustavanluonteista ratkaisua. Meidän on pystyttävä palauttamaan luottamus siihen, että sisämarkkinoiden ja yhteisen rahan myötä toteutuneet saavutukset ovat peruuttamattomia ja että niiden vielä saavuttamattomat tavoitteet voidaan tulevaisuudessa saavuttaa ja pitää voimassa kansalaisten ja yritysten hyväksi.

Jotta ratkaisu olisi tehokas ja uskottava, sen avulla on ennen muuta puututtava kansalaisia, yrityksiä ja jäsenvaltioita juuri nyt koetteleviin käytännön ongelmiin. Pankkiunionin avulla voitaisiin päästä EU:n rahoitusmarkkinoiden hajanaisuudesta ja varmistaa kohtuullisen yhtäläiset rahoitusehdot kotitalouksille ja yrityksille kaikkialla EU:ssa. Se auttaisi katkaisemaan jäsenvaltioiden ja pankkien välisen negatiivisen kierteen ja varmistamaan, että suhdannevaihtelujen eroja euroalueella ei vahvisteta keinotekoisesti. Toiseksi ratkaisun tulee sisältää näkemys tiiviimmin yhdentyneestä talous- ja rahaliitosta, jonka toteuttaminen on tulevaisuuden tavoite. Kolmanneksi ratkaisussa on esitettävä selkeä ja realistinen etenemissuunnitelma kohti tätä perimmäistä tavoitetta, joka perustuu EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lujaan sitoutumiseen.

3. Tie eteenpäin: erittäin kunnianhimoisten toimien toteuttaminen asianmukaisessa järjestyksessä

Talous- ja rahaliitto on suureen haasteen edessä, erityisesti euroalueella, ja sitä on vahvistettava, jotta voidaan varmistaa taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi tulevaisuudessa. Eurooppa-neuvosto pyysi kesäkuussa 2012 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa esittämään läheisessä yhteistyössä komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja EKP:n pääjohtajan kanssa täsmällisen ja aikataulutetun etenemissuunnitelman aidon talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi. Väkiraportti esitettiin lokakuussa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle, ja loppuraportti on määrä esittää joulukuussa 2012. Euroopan parlamentti antoi 20. marraskuuta päätöslauselman ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa”, jossa luonnostellaan parlamentin näkemystä siitä, millainen tiiviimmin yhdenmukainen talous- ja rahaliiton olisi oltava. Tässä asiakirjassa esitetään komission ehdotus etenemissuunnitelmaksi.

Tiivistä ja aitoa talous- ja rahaliittoa koskeva, vakautta ja vaurautta edistävä kokonaisvaltainen visio, joka edistää vahvaa ja vakaata rakennetta rahoitusjärjestelmän, finanssipolitiikan, talouden ja politiikan aloilla, on välttämätön. Tällaisessa tiiviissä ja aidossa talous- ja rahaliitossa jäsenvaltioiden tärkeimpiin talous- ja finanssipoliittisiin valintoihin olisi kohdistettava pidemmälle meneviä koordinointi-, hyväksyntä- ja valvontamenettelyjä Euroopan tasolla. Näiden politiikkojen olisi katettava myös verotus- ja työllisyysasiat sekä muut politiikan alueet, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä talous- ja rahaliiton toiminnan kannalta. Tällaista talous- ja rahaliittoa olisi myös tuettava itsenäisellä ja riittävällä yhteisellä rahoituskapasiteetilla, jonka avulla koordinoitiprosessista aiheutuvia poliittisia valintoja voidaan tukea tehokkaasti. Oikeassa suhteessa olevan osuuden tuloista, menoista ja velkakirjojen liikkeeseenlaskusta tehdyistä päätöksistä olisi oltava yhteisen päätöksenteon ja täytäntöönpanon kohteena talous- ja rahaliiton tasolla.

On selvää, että nykyistä talous- ja rahaliittoa ei voida yhdessä yössä muuttaa tiiviiksi ja täysin yhdentyneeksi talous- ja rahaliitoksi, kun otetaan huomioon, kuinka paljon poliittista valtaa täytyisi siirtää kansalliselta tasolta Euroopan tasolle. Jotta voitaisiin luoda talous- ja rahaliitto, joka voi pysyvästi varmistaa kansalaisilleen vakauden, kestävyys ja hyvinvoinnin, tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettava määrätietoisia toimia jo lyhyellä aikavälillä (seuraavien 6–12 kuukauden aikana). Näiden toimien jälkeen on toteutettava toimia keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä toteutettavien toimenpiteiden on perustuttava toisiinsa.

Etenemissuunnitelman on oltava tarkasti tasapainossa. Kun edetään kohti vastuun ja talouden kurinalaisuuden lisäämistä, on samalla lisättävä solidaarisuutta ja rahoitustukea. Näiden seikkojen on oltava tasapainossa talous- ja rahaliiton kehittämisen jokaisessa vaiheessa. Finanssialan sääntelyn, finanssi- ja talouspolitiikan ja niitä koskevien välineiden tiiviimpää yhdentymistä on täydennettävä vastaavalla poliittisella yhdentymisellä, joka varmistaa demokraattisen oikeutuksen ja vastuuvastuun.

Tässä luvussa käsitellään niitä vaiheita ja toimia, jotka ovat tarpeen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, jotta voidaan pysyvästi luoda tiivis ja aito talous- ja rahaliitto. Näitä ovat muun muassa voimakkaampi politiikan koordinointi, yhteinen rahoituskapasiteetti ja valtioiden tuloja, menoja ja velkakirjojen liikkeeseenlaskua koskeva suuremmassa määrin yhteinen päätöksenteko.

Osa välineistä voidaan hyväksyä nykyisten perussopimusten asettamissa rajoissa. Toiset edellyttävät nykyisten perussopimusten muuttamista ja unionin toimivallan lisäämistä. Näin ollen ensin mainittujen välineiden tapauksessa voidaan saavuttaa edistystä lyhyellä aikavälillä, ja niiden pitäisi olla valmiita viimeistään keskipitkällä aikavälillä. Jälkimmäiset voidaan aloittaa vasta keskipitkällä aikavälillä ja saattaa päätökseen pitkällä aikavälillä. Olisi kuitenkin oltava koko ajan selvää, että kyse on kokonaisvaltaisesta hankkeesta, jossa kukin vaihe perustuu edelliseen.

Lyhyellä aikavälillä (seuraavien 6–18 kuukauden aikana) etusijalle olisi ensin asetettava six-pack-lainsäädännössä säädettyjen uusien talouden ohjausjärjestelmän välineiden täysimääräinen käyttöönotto sekä komission ehdotusten, muun two-pack-lainsäädännön ja yhteisen valvontamekanismin, nopea hyväksyminen. Johdetun oikeuden kautta on mahdollista tehdä enemmänkin, erityisesti talouspolitiikan koordinoimiseksi ja sellaisten rakenteellisten uudistusten tukemiseksi, jotka ovat välttämättömiä epätasapainon korjaamiseksi ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Kun EU:n seuraavasta monivuotisesta rahoituskehiksestä on tehty päätös, EU:n talousarvion puitteissa olisi perustettava rahoitusväline, jolla tuetaan talous- ja rahaliiton talouksien tasapainottamista, sopeutumista ja siten niiden kasvua. Tämä olisi ensimmäinen vaihe kohti vahvempaa yhteistä rahoituskapasiteettia tiiviimmin yhdentyneiden politiikan koordinointimekanismien rinnalla. Finanssi- ja talouspolitiikan koordinoinnin seuraava vaihe ja sitä vastaava yhteisen rahoituskapasiteetin luomisen alkuvaihe voisivat toteutua yhdessä ”lähentymis- ja kilpailukykyvälineen” muodossa. Sen jälkeen kun yhteinen valvontamekanismi on hyväksytty, ehdotetaan yhteistä kriisinratkaisumekanismia pankeille.

Keskipitkällä aikavälillä (18 kuukautta – 5 vuotta) tavoitteena on julkisen talouden koordinoinnin jatkaminen (johon kuuluu mahdollisuus vaatia jäsenvaltion talousarvion tarkistamista EU:n tasolla annettujen sitoumusten mukaisesti), politiikan koordinoinnin tiivistäminen verotuksen ja työllisyyden alalla ja asianmukaisen yhteisen rahoituskapasiteetin luominen talous- ja rahaliitolle, jotta voidaan tukea pidemmälle menevästä koordinoinnista seuraavien poliittisten valintojen toteuttamista. Osa näistä edellyttää muutoksia perussopimuksiin.

Perussopimuksessa vahvistetun kriteerin merkittävästi ylittävää julkista velkaa voitaisiin vähentää perustamalla velanlunastusrahasito. Yksi mahdollinen keino edistää euroalueen rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja erityisesti vakauttaa epävakaita valtionvelkamarkkinoita on euroalueen jäsenvaltioiden yhdessä toteuttama lyhytaikaisten

(maturiteetti enintään 1–2 vuotta) valtionvelkakirjojen liikkeeseenlasku. Kumpikin näistä keinoista edellyttäisi perussopimusten muuttamista.

Lopuksi pitkällä aikavälillä (yli viisi vuotta) pitäisi olla mahdollista laatia autonominen euroalueen talousarvio, joka perustuu suvereniteetin ja siten vastuun ja solidaarisuuden asteittaiseen siirtämiseen Euroopan tasolle. Se luo talous- ja rahaliitolle yhteisen rahoituskapasiteetin, jolla voidaan tukea jäsenvaltioiden kykyä selviytyä talouden häiriöistä. Pitkälle yhdennetty talouden ja finanssipolitiikan ohjausjärjestelmä saattaisi mahdollistaa velkakirjojen yhteisen liikkeeseenlaskun, mikä parantaisi markkinoiden toimintaa ja rahapolitiikan harjoittamista. Kuten 23. marraskuuta 2011 vakausjoukkolainojen käyttöönoton toteutettavuudesta annetussa komission vihreä kirjassa⁷ todetaan, joukkolainojen yhteinen liikkeeseenlasku voisi luoda uusia välineitä, joiden avulla valtiot voisivat rahoittaa velkaansa ja tarjota säästäjille ja rahoituslaitoksille turvallisia ja likvidejä sijoitusmahdollisuuksia, samoin kuin euroalueen laajuiset yhdentyneet joukkolainamarkkinat, jotka kokonsa ja likviditeettinsä osalta ovat verrattavissa vastaaviin Yhdysvaltain dollarin määräisiin markkinoihin.

Tämä euroalueen asteittainen yhdentyminen kohti täydellistä pankki-, finanssi- ja talousunionia edellyttää myös etenemistä kohti vahvaa poliittista unionia, jonka demokraattista oikeutusta ja vastuuvollisuutta on vahvistettu.

Yhdentymisessä saavutetun edistyksen on myös näyttävä ulkoisesti, erityisesti pyrkimyksenä luoda euroalueen yhteinen ulkoinen taloudellinen edustus.

Laatikko 1: Oikeudelliset perusperiaatteet

Yhteisen rahan kestävyys varmistamiseksi talous- ja rahaliitolla on oltava mahdollisuus tiivistyä koko EU:ta nopeammin ja kattavammin siten, että samalla säilytetään koko EU:n yhtenäisyys.

Tämä voidaan saavuttaa noudattamalla seuraavia periaatteita:

Ensinnäkin talous- ja rahaliiton tiivistämisen olisi perustuttava perussopimusten luomaan institutionaaliseen ja oikeudelliseen kehykseen, jotta taataan liiton oikeutus, jäsenvaltioiden tasavertaisuus ja tehokkuus. Euroalue on perussopimusten tulos. Sitä olisi tiivistettävä perussopimusten mukaisesti, jotta vältetään oikeudellisen kehyksen hajanaisuus, joka heikentäisi unionia ja asettaisi kyseenalaiseksi EU:n lainsäädännön suuren merkityksen yhdentymisdynamiikan kannalta. Ainoastaan EU:n päätöksentekosäännöt takaavat täyden

⁷KOM(2011) 818.

tehokkuuden, sillä ne perustuvat raskaiden yksimielisyysvaatimusten sijasta määräenemmistöön ja vankkaan demokraattiseen kehykseen.

Hallitustenvälisiä ratkaisuja olisi siksi harkittava vain poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti, jos EU:n ratkaisu vaatisi perussopimuksen muuttamista, ja ainoastaan siihen saakka, kunnes kyseinen perussopimuksen muutos on tehty. Ne on myös laadittava huolellisesti, jotta ne olisivat EU:n lainsäädännön mukaisia eivätkä johtaisi uusiin vastuuvollisuuteen liittyviin ongelmiin.

Toiseksi talous- ja rahaliiton tiivistämisessä olisi ensisijaisesti ja täysimääräisesti hyödynnettävä EU:n tason välineiden tarjoamat mahdollisuudet, rajoittamatta kuitenkaan nimenomaan euroaluetta koskevien toimenpiteiden toteuttamista. EU-ohjausjakso, sisämarkkinoita koskeva EU:n säännöstö ja EU:n talousarviosta kilpailukyvyllä ja koheesiolle myönnetty tuki luovat hyvän perustan talouspolitiikan koordinoitua, yhdentymistä ja todellista lähentymistä koskevan kokonaisvaltaisen lainsäädäntö- ja rahoituskehityksen laatimiselle. Käynnissä oleva työ tämän politiikan tuloksellisuuden lisäämiseksi esimerkiksi rakennerahastoja koskevilla makrotaloudellisilla ehdoilla tai uudella sisämarkkinoiden hallintotavalla vahvistavat osaltaan talous- ja rahaliittoa.

Samanaikaisesti olisi tarvittaessa perustettava erityisesti euroaluetta koskevia rahoitusjärjestelmään, finanssipolitiikkaan ja rakennepolitiikkaan liittyviä koordinointi- tai tukivälineitä. Ne olisi suunniteltava siten, että ne täydentävät EU:n perustusta. Lissabonin sopimus on tarjonnut käyttökelpoisen oikeusperustan (SEUT-sopimuksen 136 artikla) euroalueen yhdentymisen tiivistämiseksi. Tätä oikeusperustaa on jo käytetty kahdessa (peräkkäisessä) lainsäädäntöpaketissa (ns. six-pack ja two-pack).

Jos vain oikeudellisesti mahdollista, muille jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus osallistua euroalueen toimenpiteisiin. Vaikka perussopimuksissa määrätään, että useita sääntöjä sovelletaan vain euroalueen jäsenvaltioihin, euroalueen nykyinen kokoonpano on ainoastaan väliaikainen, koska kaikista jäsenvaltioista kahta lukuun ottamatta (Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta) on perussopimusten nojalla määrä tulla talous- ja rahaliiton täysjäseniä.

Kolmanneksi etenemisen kohti aitoa talous- ja rahaliittoa olisi ensisijaisesti tapahduttava nykymuotoisten perussopimusten tarjoamien mahdollisuuksien rajoissa sekundäärilainsäädäntöä antamalla. Muutoksia perussopimuksiin olisi harkittava ainoastaan silloin, kun talous- ja rahaliiton toiminnan parantamisen kannalta välttämätön toimenpide ei ole mahdollinen nykyisen lainsäädännön puitteissa. Mahdolliset muutokset olisi valmisteltava huolellisesti, jotta varmistetaan sujuvan ratifiointiprosessin edellyttämä poliittinen ja demokraattinen sitoutuminen.

3.1 Lyhyt aikaväli (seuraavien 6-18 kuukauden aikana): EU:n johdetun oikeuden nojalla mahdolliset toimenpiteet, joilla edetään kohti pankkiunionia, parannetaan politiikan koordinoitua ja luodaan ”lähentymis- ja kilpailukykyväline”

Talous- ja rahaliiton tiivistämisellä on puututtava liiallisen julkisen ja yksityisen velkaantumisen seurauksiin ja vähennettävä sitä kautta niihin liittyvää epätasapainoa Euroopan taloudessa. Sopeuttaminen on kuitenkin osoittautunut pitkäksi ja vaikeaksi tehtäväksi, johon sisältyy luotonannon rajoittuminen, julkisen talouden rasittuminen ja heikko kasvu yksityissektorilla yritysten ja kotitalouksien puhdistuessa taseitaan.

Sitoutuminen budjettikuriin on olennainen tekijä euroalueen vakauden turvaamiseksi ja välttämätön askel kohti täysimittaista ja yhdenmukaista julkisen talouden kehystä. Näin varmistetaan moitteeton finanssipolitiikka kansallisella ja Euroopan tasolla ja edistetään kestävästä kasvusta ja makrotalouden vakautta. Uusien talous- ja finanssipolitiikan valvontavälineiden täysimittainen käyttöönotto ja tehtyjen ehdotusten nopea hyväksyntä olisi asetettava etusijalle. Samaan aikaan on aloitettava eteneminen kohti pankkiunionia hyväksymällä ja panemalla täytäntöön finanssialan sääntelyä ja valvontaa koskevat ehdotukset, erityisesti ehdotukset, jotka koskevat yhteistä valvontamekanismia euroalueen jäsenvaltioille ja niille euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka haluavat osallistua siihen.

Talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan takaamiseksi olisi panostettava enemmän talouspolitiikan koordinoituihin. Kasvu- ja sopeutushaaste on euroalueella suuri, mutta rakenteellisten uudistusten suhteen ei ole voimakkaita välineitä politiikan koordinoituihin. Koska ulkoisvaikutukset siirtyvät maasta toiseen, on vahvistettava sitä tapaa, jolla talouspolitiikkaa on harjoitettava euroalueella. Talous- ja rahaliiton /asianmukainen toiminta edellyttää, että euroalueen jäsenvaltiot pyrkivät yhdessä kohti sellaista talouspolitiikkaa, jossa toteutetaan nykyisten talouspolitiikan koordinoitumismekanismien pohjalta tarvittavat toimenpiteet kaikilla aloilla, jotka ovat keskeisiä euroalueen moitteettoman toiminnan kannalta. Erityisesti on tarpeen perustaa menettely, jonka avulla voidaan keskustella etukäteen kaikista merkittävistä talouspolitiikan uudistuksista. Tätä olisi tuettava talous- ja rahaliiton yhteisen rahoituskapasiteetin luomisen alkuvaiheella, jossa annetaan kohdennettua rahoitustukea jäsenvaltioille, joilla on sopeuttamisongelmia.

Pitäen mielessä, että terve julkinen talous, rakenteelliset uudistukset ja kohdennetut investoinnit ovat tärkeitä kestävästä kasvusta kannalta, valtion- ja hallitusten päämiehet allekirjoittivat 28.–29. kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyys sopimuksen, mikä on osoitus siitä, että he haluavat määrätietoisesti edistää työpaikkoja luovaa kasvua ja ovat sitoutuneet terveeseen julkiseen talouteen. Komissio seuraa myös tiukkojen budjettirajoitteiden vaikutusta kasvusta edistäviin julkisiin menoihin ja julkisiin investointeihin. Tässä yhteydessä euroalueen olisi varmistettava investointien pitäminen riittävällä tasolla, jotta taataan edellytykset kilpailukykyyn kehittymiselle ja edistetään kasvua ja työllisyyttä.

Kaikki tässä jaksossa esitetyt aloitteet voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä ja nykyisten perussopimusten rajoissa.

3.1.1 EU-ohjausjakson ja six-pack-lainsäädännön täysimääräinen täytäntöönpano sekä two-pack-lainsäädännön nopea hyväksyminen ja täytäntöönpano

Nykyisen talouden ohjausjärjestelmän viimeistelyn ja sen täysimääräisen täytäntöönpanon on oltava asialistalla ensimmäisenä.

EU-ohjausjakson käyttöönotolla ja six-pack-lainsäädännöllä vastattiin kriisin keskeisiin ongelmiin. Niihin sisältyivät vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus, makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn luominen ja jäsenvaltioiden finanssipolitiikan kehyksiin sovellettavien vähimmäisvaatimusten käyttöönotto. Ne vievät talouspolitiikan koordinoitua merkittävästi eteenpäin. Tämä lupaa vahvempaa politiikan täytäntöönpanoa kansallisella tasolla, erityisesti euroalueen jäsenvaltioissa, ja sen seurauksena talous- ja rahaliiton parempaa toimintaa, mikä edistää luottamuksen palauttamista. Tämä lupaus on nyt täytettävä hyödyntämällä jo olemassa olevia uusia välineitä täysipainoisesti ja panemalla ne tiukasti täytäntöön.

Jotta lisätoimet tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi olisivat mahdollisia, lainsäätäjien olisi viipymättä päästävä sopimukseen ehdotetusta two-pack-lainsäädännöstä. Two-pack-lainsäädäntö sisältää tärkeitä välineitä, joilla julkisen talouden valvontaa voidaan tiukentaa ja jäsenvaltioissa esiintyviin finanssimarkkinoiden epävakaustilanteisiin voidaan vastata tehokkaammin. Sen mahdollisimman pikaisen hyväksymisen ja sitä seuraavan täytäntöönpanon pitäisi vahvistaa luottamusta siihen, että EU:n toimielimet ovat sitoutuneet saattamaan talouden ohjausjärjestelmän muuttamisen päätökseen.

3.1.2 Rahoitusalan sääntely ja valvonta: yhteinen sääntökirja ja yhteistä valvontamekanismia koskevat ehdotukset

Euroalueen huippukokous 29. kesäkuuta 2012 merkitsi käännekohtaa lähestymistavassa kriisiin. Kokouksessa tunnustettiin, että on ”ehdottoman tärkeää murtaa pankkien ja valtionvelan välinen noidankehä”, joka heikentää euroalueen maiden taloutta jopa siinä määrin, että se vaarantaa talous- ja rahaliiton olemassaolon. Erityisesti sopiminen siitä, että perustetaan yhteinen valvontamekanismi, perustui vakaumukseen, jonka mukaan finanssimarkkinoiden pirstaloitumisesta on päästävä eroon ja pankkivalvonnan keskittäminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että kaikki euroalueen maat voivat luottaa täysin pankkivalvonnan laatuun ja puolueettomuuteen.

Aidossa talous- ja rahaliitossa on todellakin jaettava vastuu pankkialan valvonnasta ja puuttumisesta kriisitilanteisiin. Vain tällä tavoin voidaan tehokkaasti katkaista jäsenvaltioiden julkisen talouden ja pankkien terveyden välinen noidankehä ja rajoittaa rajat ylittäviä kielteisiä heijastusvaikutuksia.

Yhdennetty rahoituskehys, joka kehittyy ajan mittaan täysimittaiseksi pankkiunioniksi, auttaisi merkittävästi tarjoamalla yhdennettyjä välineitä, joilla riskiä voidaan seurata ja hillitä /hallita paremmin rahoitusjärjestelmässä. Tämä vähentäisi finanssimarkkinoiden pirstaloitumista, pienentäisi merkittävästi tarvetta julkisiin toimenpiteisiin, auttaisi palauttamaan tasapainon ja siten parantaisi kasvunäkymiä. Välineet ovat yhteydessä toisiinsa, ja niiden vaikutukset pienenevät, jos jokin yksittäinen osatekijä on heikko. Vaikka järjestelmän joidenkin osien kehittäminen vie aikaa, se ei saa viivästyttää niiden osatekijöiden nopeaa täytäntöönpanoa, jotka voivat tuoda välittömiä hyötyjä.

Komissio esitti vision asteittain kehittyvästä pankkiunionista 12. syyskuuta 2012 antamassaan tiedonannossa⁸. Eurooppa-neuvoston, komission ja euroryhmän puheenjohtajat ja EKP:n pääjohtaja ovat periaatteessa hyväksyneet kyseisen vision⁹. Eurooppa-neuvosto vahvisti 18. lokakuuta 2012, että on *”edettävä kohti yhdennettyä rahoituskehystä, joka on mahdollisuuksien mukaan avoin kaikille jäsenvaltioille, jotka haluavat osallistua siihen”*.¹⁰ Marraskuussa 2011 antamassaan päätöslauselmassa ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa” Euroopan parlamentti kehottaa hyväksymään komission asiaa koskevat ehdotukset mahdollisimman pian

Ensimmäinen ratkaiseva vaihe on yhteinen valvontamekanismi, jota on myöhemmin täydennettävä yhteisellä kriisinratkaisumekanismilla (ks. 3.2.1).

Yhteisellä valvontamekanismilla on varmistettava rajoitukseton pankkeja koskevien tietojen jakaminen valvontaviranomaisten kesken, yhteiset ennaltaehkäisyvälineet ja yhteiset toimet ongelmien ratkaisemiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Pankkien, sijoittajien ja jäsenvaltioiden viranomaisten luottamuksen palauttamiseksi sen on myös mahdollistettava valvonnan suorittaminen tiukasti ja puolueettomasti ja niin, että sääntelystä pidättäytyminen ei ole mahdollista.

⁸ Ks. komission tiedonanto ”Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia”, jossa esitetään pankkiunionin perustamista koskeva komission näkemys, johon sisältyy yhteinen sääntökirja, yhteinen talletussuojajärjestelmä ja yhteinen pankkikriisien ratkaisumekanismi, COM(2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_fi.pdf.

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf.

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf.

Komissio esitti 12. syyskuuta 2012 lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on perustaa yhteinen valvontamekanismi, joka muodostuisi EKP:stä ja kansallisista valvontaviranomaisista¹¹, sekä muuttaa vuonna 2010 Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta annettua asetusta sen mukauttamiseksi yhteisen valvontamekanismin luomiseen ja tasapainon varmistamiseksi sen päätöksentekorakenteissa euroalueen jäsenvaltioiden ja euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden välillä¹².

Komission ehdottama yhteinen valvontamekanismi perustuu siihen, että tietyt euroalueen jäsenvaltioiden pankkeja ja niiden euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden pankkeja, jotka päättävät osallistua pankkiunioniin, koskevat keskeiset valvontatehtävät siirretään Euroopan tasolle. Tässä uudessa mekanismissa EKP:lle annetaan tehtäväksi valvoa kaikkia pankkiunionin pankkeja, joihin se soveltaa yhteistä sääntökirjaa koko sisämarkkinoilla. Komission ehdottama kehys varmistaa tehokkaan ja yhdenmukaisen valvonnan kaikissa pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa, ja siinä hyödynnetään kansallisten valvontaviranomaisten erityistä osaamista. On olennaisen tärkeää, että yhteistä valvontamekanismia koskevat neuvottelut saadaan päätökseen ennen vuoden loppua ja että sen toteuttaminen alkaa alkuvuodesta 2013. Niin ikään Euroopan pankkiviranomainen (EPV) mukautetaan pankkialan valvonnan uuteen kehykseen, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden yhtenäisyys.

Tämä luo suotuisat olosuhteet Euroopan vakausmekanismin (EVM) käytölle suojamekanismina, jotta sitten kun tästä välineestä on sovittu, pankkien pääomapohjaa voidaan tarvittaessa vahvistaa suoraan Eurooppa-neuvoston 19. lokakuuta 2012 antamien päätelmien mukaisesti. Näin euroaluetta vahvistetaan entisestään auttamalla katkaisemaan pankkien ja valtioiden välinen negatiivinen kierre.

Tallettajien ja markkinatoimijoiden luottamus on äärimmäisen tärkeää pankkikriisin ratkaisemiseksi. Sellaisen yleisen luottamuksen saavuttamiseksi, joka maailman parhailla kriisinratkaisuviranomaisilla on, tarvitaan yhteinen uskottava kriisinratkaisujärjestelmä ja tehokas finanssialan suojamekanismi. Vastuun kantavat lyhyellä aikavälillä jäsenvaltiot, mutta kun yhteinen valvontamekanismi on käytössä, EVM:n olisi asiaa koskevia ohjeita noudattaen voitava tarjota yhteisvastuullista tukea sellaisten pankkien pääomittamiseksi suoraan, jotka eivät pysty hankkimaan rahoitusta markkinoilta ja joita niiden kotijäsenvaltio ei pysty pelastamaan vaarantamatta julkisen talouden kestävyyttä.

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_fi.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_fi.pdf.

Yhdenmetyt rahoituskehyksen, johon sisältyy yhteinen valvonta ja myöhemmin yhteinen kriisinratkaisumekanismi, on perustuttava yhteiseen sääntökirjaan. Sen vuoksi on tärkeää saattaa pikaisesti päätökseen neuvottelut komission ehdotuksista, joilla luodaan uudet pankkien vakavaraisuussääntöjä, talletussuojaa ja pankkien elvytystä ja kriisinratkaisua koskevat sääntelyjärjestelmät.

3.1.3 Yhteinen kriisinratkaisumekanismi

Tehokas pankkiunioni ei edellytä pelkästään yhteistä valvontamekanismia, joka takaa laadukkaan valvonnan kaikissa jäsenvaltioissa, vaan lisäksi tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla voidaan puuttua vaikeuksissa olevien pankkien tilanteeseen. Eurooppa-neuvosto on tunnustanut tämän 19. lokakuuta 2012 todetessaan, että se ”*pane merille komission aikomuksen ehdottaa yhteiseen valvontamekanismiin osallistuville jäsenvaltioille yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista heti, kun ehdotukset elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviksi ja talletussuojajärjestelmädirektiiviksi on hyväksytty*”.

Yhteisen valvontamekanismin hyväksymisen jälkeen komissio tekee ehdotuksen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista, joka vastaa pankkien rakenneuudistuksesta ja kriisinratkaisusta pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa. Tähän mekanismiin liittyy erillinen eurooppalainen kriisinratkaisuviranomainen, joka ohjaa pankkien kriisinratkaisua ja koordinoi erityisesti kriisinratkaisuvälineiden käyttöä. Tämä mekanismi on tehokkaampi kuin kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten verkosto, erityisesti kun on kyse valtioiden rajat ylittävistä pankkiryhmittymistä, joiden osalta nopeus ja koordinointi ovat kriisiaikoina ratkaisevan tärkeitä seikkoja kustannusten minimoimiseksi ja luottamuksen palauttamiseksi. Se toisi myös merkittäviä mittakaavaetuja ja auttaisi välttämään puhtaasti kansallisista päätöksistä johtuvat kielteiset ulkoisvaikutukset.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin käytön olisi aina perustuttava seuraaviin periaatteisiin:

- Kriisinratkaisun tarve olisi supistettava mahdollisimman pieneksi tiukkojen yhteisten vakavaraisuussääntöjen ja yhteisen valvontamekanismin puitteissa parantuneen valvonnan koordinoinnin avulla.
- Silloin kun on tarpeen turvautua yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin, osakkeenomistajien ja velkojien olisi pankkialan tervehdyttämistä ja kriisinratkaisua koskevan komission ehdotuksen mukaisesti katettava kriisinratkaisun kustannukset ennen kuin ulkoista rahoitusta myönnetään.
- Kaikki lisäresurssit, joita tarvitaan rakenneuudistuksen rahoittamiseen, olisi otettava pankkialan rahoittamista mekanismeista sen sijaan, että ne rahoitetaan veronmaksajien rahoista.

Yhteistä kriisinratkaisumekanismeja koskevat komission tulevat ehdotukset perustuvat näihin periaatteisiin.

Komissio katsoo, että tehokkaan yhteisen valvontamekanismin tavoin yhteinen kriisinratkaisumekanismi voidaan perustaa johdettua oikeutta käyttämällä ilman, että nykyisiä perussopimuksia tarvitsisi muuttaa.

3.1.4 Nopea päätös seuraavasta monivuotisesta rahoituskehiksestä

Komission ehdotus vuosien 2014–2020 monivuotiseksi rahoituskehikseksi on investointien, kasvun ja työllisyyden pääveturi EU:n tasolla. Lisäksi siinä kytketään koheesiopolitiikan, maaseudun kehittämisen ja Euroopan meri- ja kalastuspolitiikan rahoitusjärjestelmällisemmin talousohjauksen menettelyihin. Yhteinen strategiakehys (joka kattaa seuraavat rahastot: Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto) luo vahvan siteen näiden rahastojen ja kansallisten uudistusohjelmien, jäsenvaltioiden laatimien vakaus- ja lähentymisohjelmien sekä neuvoston kullekin jäsenvaltiolle osoittamien maakohtaisten suositusten välille.

Täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioiden ja komission välisillä kumppanuus- tai muilla sopimuksilla ja soveltamalla tiukkoja makrotaloudellisia ehtoja. Komission ehdotuksessa makrotaloudellinen ehdollisuus ilmenee kahdella tapaa:

1. Uudelleenohjelmointi: Tässä on kyse kumppanuussopimuksiin ja asiaa koskeviin ohjelmiin tehtävistä muutoksista, joilla toteutetaan neuvoston suosituksia, korjataan liiallista alijäämää tai makrotalouden epätasapainoa tai ratkaistaan muita taloudellisia tai sosiaalisia vaikeuksia taikka maksimoidaan yhteisen strategiakehiksen rahastojen kasvu- ja kilpailukykyvaikutuksia niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka saavat EU:lta rahoitustukea. Jos jäsenvaltio ei vastaa tyydyttävällä tavalla uudelleenohjelmointipyyntöön, komissio voi keskeyttää kyseisen ohjelman maksut osittain tai kokonaan.
2. Keskeytys: Kun jäsenvaltio ei toteuta korjaavia toimenpiteitä talouden ohjausmenettelyjen yhteydessä. Tällöin komissio keskeyttää kyseisten ohjelmien maksut ja maksusitoumukset osittain tai kokonaan.

Kumppanuussopimuksilla ja toimintaohjelmilla varmistetaan, että suunnitellut investoinnit, jotka saavat rahoitusta yhteisen strategiakehiksen rahastoista, auttavat käytännössä poistamaan jäsenvaltioiden kohtaamia rakenteellisia haasteita. Perussopimuksen 121 ja 148 artiklaan sekä makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn korjaavaan osioon liittyvien neuvoston suositusten tapauksessa uudelleenohjelmointi käynnistyy, kun suositus liittyy yhteisen strategiakehiksen rahastoihin ja sellaisiin rakenteellisiin haasteisiin, joihin

voidaan vastata monivuotisilla investointistrategioilla. Tällaiset suositukset koskevat muun muassa

- työmarkkinauudistuksia, jotka parantavat työmarkkinoiden toimintaa, esimerkiksi korjaavat ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuutta
- toimenpiteitä kilpailukyvyyn edistämiseksi, kuten koulutusjärjestelmien parantaminen tai T&K:n ja innovoinnin edistäminen ja infrastruktuurin parantaminen
- toimenpiteitä hallinnon laadun parantamiseksi, kuten hallinnollisten valmiuksien ja tilastojen parantaminen.

Monivuotisen rahoituskehyksen ja asiaa koskevan alakohtaisen lainsäädännön, erityisesti yhteisen strategiakehyksen rahastoja koskevista yhteisistä säännöksistä annettavan asetuksen, nopea hyväksyminen vahvistaa nopeasti kannustimia rakenteellisiin uudistuksiin jäsenvaltioissa ja edistää niiden tukemista.

3.1.5 Merkittävien uudistusten koordinointi ennalta ja ”lähentymis- ja kilpailukykyvälineen” luominen

Kriisi on tuonut selvästi esiin sen, että jäsenvaltioiden talouspolitiikka on yhteistä etua koskeva asia, erityisesti euroalueella. Merkittävien rakenteellisten uudistusten täytäntöönpanon pitkäaikainen hitaus tai laiminlyönti on pahentanut kilpailukykyyn liittyviä ongelmia ja heikentänyt jäsenvaltioiden sopeutumiskykyä, joissakin tapauksissa huomattavasti. Tämä on osaltaan lisännyt näiden jäsenvaltioiden haavoittuvuutta. Lyhyen aikavälin kustannukset, jotka voivat olla luonteeltaan poliittisia tai taloudellisia, ehkäisevät usein uudistusten toteuttamista, vaikka keskipitkän ja pitkän aikavälin edut olisivat huomattavat. Euroalueella toteutettujen rakenteellisten uudistusten mahdollisesti suuret heijastusvaikutukset oikeuttavat käyttämään erityisiä välineitä, kuten on jo tehty six-pack-lainsäädännön nojalla käyttöönotettujen valvontamekanismien kautta. Näiden seikkojen perusteella euroalueen olemassa olevaa talouden ohjausjärjestelmää olisi vahvistettava entisestään varmistamalla merkittävien uudistusten parempi koordinointi ennalta ja luomalla sen jälkeen, kun päätös seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä on tehty, ”lähentymis- ja kilpailukykyväline”, jonka avulla voidaan tukea rakenteellisten uudistusten oikea-aikaista toteuttamista (ks. liite 1, jossa suunniteltua järjestelyä kuvaillaan tarkemmin). Tässä välineessä talouspolitiikan yhdentämisen tiivistäminen yhdistettäisiin rahoitustukeen. Siten se noudattaa periaatetta, jonka mukaan vastuuta ja talouden kurinalaisuutta lisättäessä myös solidaarisuutta lisätään. Komissio esittää tulevassa ehdotuksessa tätä välinettä koskevat täsmälliset ehdot.

Merkittävien uudistusten koordinointi ennalta

Jo nykyinenkin EU:n talouden valvontakehys luo perustan talouspolitiikan koordinoimiselle. Kehyksessä ei kuitenkaan säädetä merkittäviä talouspoliittisia uudistuksia koskevien kansallisten suunnitelmien järjestelmällisestä koordinoimisesta ennalta jäsenvaltioiden kesken. Merkittävistä uudistussuunnitelmista keskustelu ennalta ja niiden yhteensovittaminen, kuten vakaussopimuksen 11 artiklassa määrätään, antaisi komissiolle ja jäsenvaltioille mahdollisuuden arvioida kansallisten toimien mahdollisia heijastusvaikutuksia ja esittää mielipiteensä suunnitelmista ennen kuin lopulliset päätökset tehdään kansallisella tasolla. Tulevassa ehdotuksessa komissio aikoo ehdottaa kehystä merkittävien rakenteellisten uudistusten koordinoimiseksi ennalta EU-ohjausjakson puitteissa.

Lähentymis- ja kilpailukykyväline: sopimusjärjestelyt ja rahoitustuki

Ehdotettu lähentymis- ja kilpailukykyväline sisältäisi sopimusjärjestelyjä, joita vahvistetaan rahoitustuella.

Rakenteellisten uudistusten toteuttamista euroalueen jäsenvaltioissa helpotettaisiin luomalla sopimusjärjestelyjä, joista sovitaan jäsenvaltioiden ja komission välillä. Tämä uusi järjestelmä perustuisi nykyiseen EU:n valvontakehykseen, nimittäin makrotalouden epätasapainon ehkäisemistä ja korjaamista koskevaan menettelyyn (makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely)¹³. Yksittäisistä järjestelyistä käytäisiin neuvotteluja yksittäisten jäsenvaltioiden ja komission välillä, ja niistä keskusteltaisiin euroryhmässä. Komissio sopisi järjestelyistä jäsenvaltion kanssa. Ne olisivat pakollisia sellaisten euroalueen jäsenvaltioiden tapauksessa, joihin sovelletaan liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä. Korjaussuunnitelma, joka kyseisten maiden on toimitettava tämän menettelyn mukaisesti, muodostaisi perustan komission kanssa neuvoteltavalle järjestelylle. Niiden euroalueen jäsenvaltioiden, joihin sovelletaan makrotalouden epätasapainoon liittyviä ennaltaehkäiseviä toimia, osallistuminen olisi vapaaehtoista, ja siihen sisältyisi liiallista epätasapainoa koskevassa menettelyssä vaadittua toimintasuunnitelmaa vastaavan toimintasuunnitelman esittäminen.

Järjestelyt perustuisivat näin ollen aina makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyviin maakohtaisiin suosituksiin, joissa tyypillisesti keskitytään sopeutumiskyvyn ja kilpailukyvyn parantamiseen sekä rahoitusvakauden edistämiseen, eli talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeisiin tekijöihin. Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely muodostaakin keinon poimia esiin sellaiset merkittävät uudistukset, joille voidaan myöntää rahoitustukea rahaliitossa esiintyvät ulkoisvaikutukset huomioon ottaen.

¹³ Asetus (EU) N:o 1176/2011.

Tämän jälkeen komissio arvioisi jäsenvaltion esittämän toimintasuunnitelman ja hyväksyisi lopulliset uudistukset ja toimenpiteet sekä niiden toteuttamisaikataulun järjestelynä. Tässä järjestelyssä vahvistettaisiin yksityiskohtaisemmat toimenpiteet, jotka jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan saatuaan tarvittaessa kansallisen parlamentin hyväksynnän kansallisten menettelyjen mukaisesti. Tämä neuvoteltujen järjestelyjen järjestelmä parantaisi komission ja jäsenvaltioiden välisen vuoropuhelun laatua sekä jäsenvaltioiden sitoutumista uudistuksiin ja vastuun kantamista niistä.

Sopimusjärjestelyjen uudistuksiin myönnettäisiin rahoitustukea; näin täydennetään six-pack-lainsäädännössä jo käyttöön otettuja kurinalaisuutta koskevia vaatimuksia. Tuella pyritään poistamaan tai ainakin vähentämään uudistusten poliittisia ja taloudellisia esteitä ja näin edistää uudistusten oikea-aikaista hyväksymistä ja toteuttamista. Edistämällä jäsenvaltion sopeutumiskykyä parantavia rakenteellisia uudistuksia lähentymis- ja kilpailukykyväline parantaisi talouden kykyä selviytyä epäsymmetrisistä häiriöistä parantamalla markkinoiden toimintaa.

Rahoitustukea myönnettäisiin ainoastaan sellaisille uudistuspaketeille, joista on sovittu ja jotka ovat tärkeitä sekä kyseisen jäsenvaltion että talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan kannalta. Rahoitustuella tuettaisiin jäsenvaltion toimenpiteitä, ja erityisesti tukea myönnettäisiin silloin, kun epätasapaino on syntynyt siitä huolimatta, että kyseiselle jäsenvaltiolle osoitettuja edellisiä maakohtaisia suosituksia on kaikilta osin noudatettu.

Rahoitustuki antaa selkeän viestin siitä, että halutaan ottaa huomioon sekä uudistuksesta kyseiselle jäsenvaltiolle aiheutuvat kustannukset että se hyöty, joka kansallisilla uudistuksilla on muulle euroalueelle valtioiden rajat ylittävien myönteisten ulkoisvaikutusten ansiosta (jotka eivät välttämättä riitä antamaan potkua jäsenvaltioiden uudistuksille). Jos komissio toteaa jälkikäteen, että jäsenvaltio ei ole kaikilta osin noudattanut sopimusta, rahoitustuki voidaan peruuttaa.

Rahoitustuki olisi suunniteltava kokonaisuutena, joka on käytettävä vaikeisiin uudistuksiin liittyvien toimenpiteiden rahoittamiseen. Esimerkiksi työmarkkinoiden joustavuutta lisäävien uudistusten lyhytaikaisia vaikutuksia voitaisiin tukea koulutusohjelmilla, joiden rahoituksesta osa tulee lähentymis- ja kilpailukykyvälineen kautta. Rahoitustuen käyttö määriteltäisiin osana kyseisen jäsenvaltion ja komission välistä sopimusta.

Tämän rahoitustukimekanismin tukemiseksi voitaisiin periaatteessa perustaa erityinen rahoitusväline osana EU:n talousarviota.

Välineestä olisi säädettävä sekundäärilainsäädännössä. Se voitaisiin liittää osaksi makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä, vahvistettuna edellä kuvailluilla sopimusjärjestelyillä ja rahoitustuella. Tällöin se perustuisi SEUT-sopimuksen 136 artiklaan. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltamista, tarvittaessa tiiviimmällä yhteistyöllä lisättynä (yhdessä SEUT-sopimuksen 332 artiklan mukaisella päätöksellä menojen sisällyttämisestä EU:n talousarvioon).

Välineen edellyttämät rahoitusosuudet voisivat perustua euroalueen jäsenvaltioiden sitoumukseen tai oikeudelliseen velvoitteeseen, joka on kirjattu omia varoja koskevaan EU:n lainsäädäntöön. Rahoitusosuudet olisi sisällytettävä EU:n talousarvioon käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina. Koska väline rahoitettaisiin käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla, se ei kuuluisi monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa vahvistettujen enimmäismäärien soveltamisalaan. Ainoastaan rahoitukseen osallistuvat jäsenvaltiot voisivat tehdä sopimusjärjestelyn komission kanssa ja saada rahoitustukea. Lähentymis- ja kilpailukykyvälineestä myönnettävä tuki vastaisi rakennerahastoista, erityisesti Euroopan sosiaalirahastosta, myönnettävää tukea. Välineen rahoitusmäärä voisi pysyä alkuvaiheessa vähäisenä, ja sitä voitaisiin lisätä keskipitkällä aikavälillä edellyttäen, että tukimekanismi osoittautuu tulokselliseksi tavaksi edistää tasapainon palauttamista, sopeuttamista ja siten kestävästä kasvusta euroalueella.

Komissio vahvistaa tulevaisuudessa ehdotuksissa tämän sopimusjärjestelyihin ja rahoitustukeen perustuvan lähentymis- ja kilpailukykyvälineen täsmälliset ehdot.

3.1.6 Investointien edistäminen euroalueella

Jotta euroalueen jäsenvaltioiden keskipitkän aikavälin kasvupotentiaalia ja niiden valmiuksia mukautua talouden häiriöihin voidaan parantaa, tarvitaan rakenteellisia uudistuksia, joita tuetaan monivuotisesta rahoituskehystä sekä lähentymis- ja kilpailukykyvälineestä. Kasvua voidaan edistää toteuttamalla uskottavia ja kasvua tukevia julkisen talouden vakauttamistoimia, joilla tehostetaan verorakennetta ja parannetaan julkisten menojen laatua. Kuten vuosia 2012 ja 2013 koskevissa vuotuisissa kasvuselvityksissä suositeltiin, jäsenvaltioiden olisi erityisesti pyrittävä ylläpitämään riittävää julkisen talouden vakauttamisvauhtia sekä säilyttämään investoinnit, joiden avulla on tarkoitus saavuttaa Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut kasvu- ja työllisyystavoitteet.

EU:n finanssipoliittisen kehityksen puitteissa on mahdollista tasapainottaa tarve toteuttaa tuottavia julkisia investointeja ja saavuttaa budjettikurittavuus.

Julkiset investoinnit ovat eräs keskeinen seikka, joka on otettava huomioon, kun arvioidaan jäsenvaltion julkisen talouden tilaa SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaisessa kertomuksessa, joka edeltää liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn aloittamista¹⁴. Julkisten investointien kaltaisten seikkojen merkitys arvioinnissa on kasvanut huomattavasti sen jälkeen, kun vakaus- ja kasvusopimusta äskettäin uudistettiin. Keskeisten seikkojen arvioinnin pohjalta voidaan eräissä tilanteissa myös päätellä, että jäsenvaltion osalta ei aloiteta

¹⁴ SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään erityisesti seuraavaa: ”Komission kertomuksessa otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät (...)”.

liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä¹⁵, ja keskeiset seikat olisi otettava huomioon annettaessa suosituksia liiallisen alijäämän poistamiseksi, mukaan lukien alijäämän supistamisura.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa julkiset investoinnit otetaan huomioon uudessa menojen kasvulle asetetussa tavoitteessa, jota yhdessä rakenteellisen rahoitusaseman kanssa käytetään arvioitaessa maan etenemistä kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta. Erityisesti julkisen sektorin kiinteän pääoman bruttomuodostukselle lasketaan usean vuoden keskiarvo, jotta jäsenvaltiot eivät joutuisi kärsimään vuotuisten investointihuippujen takia¹⁶.

Komissio aikoo tarkemmin tutkia sopimuksen ennaltaehkäisevän osion puitteissa, miten investointiohjelmat voitaisiin ottaa huomioon vakaus- ja lähentymisohjelmien arvioinnissa. Ei-toistuville julkisille investointiohjelmille, joiden on osoitettu vaikuttavan julkisen talouden kestävyYTEEN, voidaan tietyin edellytyksin myöntää väliaikainen poikkeus julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen pyrkivästä sopeuttamisurasta¹⁷. Poikkeusta voitaisiin makrotaloudellisten ehtojen mukaisesti soveltaa esimerkiksi julkisiin investointihankkeisiin, jotka rahoitetaan yhdessä EU:n kanssa.

Vaikka näiden edellytysten ottaminen huomioon toiminnassa edellyttää kunnollisten puitteiden luomista (erityisesti tiedottamista/määrittelemistä koskevat vaatimukset), julkisten investointien erityiskohtelu voi oikeuttaa poikkeamaan julkisyhteisöjen rahoitusasemalle asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen pyrkivästä sopeuttamisurasta vain väliaikaisesti. Komissio aikoo antaa keväällä 2013 tiedonannon asianmukaisesta sopeuttamisurasta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta.

¹⁵ Jos velkasuhde on viitearvoa pienempi, voidaan keskeisten seikkojen pohjalta päättää, että jäsenvaltion osalta ei aloiteta liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä, vaikka se olisi rikkonut alijäämää koskevaa kriteeriä. Toiseksi, jos velan vähentämistä koskevaa viitearvoa ei saavuteta, liiallisia alijäämiä koskeva menettely olisi aloitettava vasta keskeisten seikkojen arvioinnin jälkeen.

¹⁶ Arvioitaessa menojen kasvulle asetetun viitearvon noudattamista jätetään huomiotta myös menot, jotka aiheutuvat EU:n ohjelmista eli myös investointimenot, siinä määrin kuin niihin saadaan täysimääräisesti tukea EU:n varoista.

¹⁷ Vakaus- ja kasvusopimus sisältää erityisiä säännöksiä, jotka mahdollistavat tämän. Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Kun neuvosto määrittelee julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole vielä saavuttaneet kyseistä tavoitetta, ja sallii niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat jo saavuttaneet kyseisen tavoitteen, poiketa siitä tilapäisesti, edellyttäen että säilytetään tarkoituksenmukainen varmuusmarginaali suhteessa alijäämän viitearvoon ja että rahoitusaseman odotetaan palaavan ohjelmakauden aikana julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, neuvosto ja komissio ottavat huomioon myös sellaisten suurten rakenneuudistusten täytäntöönpanon, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien kestävä potentiaalisen kasvun paraneminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN."

Investointihankkeita koskevia erityisiä säännöksiä ei kuitenkaan pidä sotkea kultaiseen sääntöön, joka mahdollistaisi pysyvän poikkeuksen myöntämisen kaikille julkisille investoinneille. Tällainen yleinen lähestymistapa saattaisi helposti vaarantaa vakaas- ja kasvusopimuksen tärkeimmän tavoitteen heikentämällä julkisen velan kestävyyttä.

3.1.7 Euroalueen ulkoinen edustus

Euroalueen talousohjausjärjestelmän osalta saavutetun edistyksen pohjalta olisi jatkettava euroalueen ulkoisen edustuksen lujittamista ja vahvistamista. Tämä voidaan saavuttaa täysin nykyisten perussopimusten puitteissa (SEU-sopimuksen 17 artikla ja SEUT-sopimuksen 138 artikla).

Vahvistaminen on välttämätöntä, jotta euroalueen edustus vastaa sen taloudellista painoarvoa ja muutoksia, joita on käynnissä sisäisessä talouden ohjausjärjestelmässä. Euroalueen on voitava toimia aktiivisemmin sekä monenvälisissä instituutioissa ja monenvälisillä foorumeilla että kahdenvälisessä vuoropuhelussa strategisten kumppanien kanssa. Tämän pitäisi johtaa siihen, että esimerkiksi euroalueen talous- ja finanssipolitiikkaa, makrotalouden valvontaa, valuuttakurssipolitiikkaa ja rahoitusjärjestelmän vakautta koskevissa asioissa annetaan yksi ja sama viesti.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on sovittava etenemissuunnitelmasta, jolla pyritään virtaviivaistamaan ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäistämään euroalueen ulkoinen edustus kansainvälisissä talous- ja rahoitusalan organisaatioissa ja foorumeilla.

Painopisteen olisi oltava Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF), joka lainanantovälineidensä ja valvontansa ansiosta on keskeinen institutionaalinen pilari maailmantalouden ohjausjärjestelmässä. Kriisi on osoittanut, että euroalueen on ehdottomasti puhuttava yhdellä äänellä erityisesti IMF:n ohjelmien, rahoitusjärjestelyjen ja kriisinhoidon osalta. Sitä varten on lujitettava euroalueen koordinoitijärjestelyjä Brysselissä ja Washingtonissa talous- ja rahaliittoon liittyvissä asioissa. Näin voidaan varmistaa talous- ja rahaliiton sisäisessä ohjausjärjestelmässä tapahtuvien muutosten huomioon ottaminen sekä euroalueen yhdenmukainen ja tehokas viestintä.

Euroalueen edustusta IMF:ssä olisi lujitettava kaksivaiheisella menettelyllä. Ensimmäisessä vaiheessa maa- ja äänestysryhmät olisi järjestettävä uudelleen niin, että euroalueen maat olisivat samoissa euroalueen ryhmissä, joihin voisi kuulua myös tulevia euroalueen jäsenvaltioita. Samanaikaisesti euroalueelle olisi pyrittävä saamaan tarkkailijan asema IMF:n johtokunnassa¹⁸.

¹⁸ Tällä tarkoitetaan sitä, että EU edustaa euroalueen jäsenvaltioita perussopimusten mukaisesti.

Näillä toimilla valmisteltaisiin sitä, että toisessa vaiheessa euroalue hakisi IMF:n elimissä (johtokunta ja kansainvälinen valuutta- ja rahoituskomitea) yhtä yhteistä paikkaa. Komissio tekee aikanaan SEUT-sopimuksen 138 artiklan 2 kohdan mukaiset viralliset ehdotukset, joilla muodostetaan yhtenäinen kanta tarkkailijan aseman saamisesta euroalueelle IMF:n johtokunnassa ja sen jälkeen yhteisestä paikasta. Euroaluetta voisi parhaiten edustaa IMF:ssä komissio SEUT-sopimuksen 138 artiklan mukaisesti, ja rahapolitiikan osalta sitä tukisi EKP. Talous- ja rahaliiton tiivistämisen tätä puolta esitellään tarkemmin liitteessä 2.

3.2. Keskipitkä aikaväli: Talous- ja finanssipolitiikan yhteensovittamisen tehostaminen ja toimet kohti asianmukaista yhteistä rahoituskapasiteettia

Keskipitkällä aikavälillä olisi pyrittävä lisäämään julkisen talouden koordinoitua (mukaan lukien mahdollisuus vaatia muutoksia kansallisiin talousarvioihin tai estää niiden hyväksyminen), laajennettava tiiviimpää politiikan koordinoitua verotuksen ja työllisyyden aloille ja luotava omaa yhteistä rahoituskapasiteettia talous- ja rahaliittoa varten, jotta voidaan tukea tiiviimpään koordinoituihin perustuvien poliittisten valintojen täytäntöönpanoa. Osa näistä edellyttää muutoksia perussopimuksiin.

Vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistetun kriteerin merkittävästi ylittävää julkista velkaa voitaisiin vähentää perustamalla velanlunastusrahoitus. Yksi mahdollinen keino edistää euroalueen rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja erityisesti vakauttaa epävakaita valtionvelkamarkkinoita on euroalueen jäsenvaltioiden yhdessä toteuttama lyhytaikaisten (maturiteetti enintään 1–2 vuotta) valtionvelkakirjojen liikkeeseenlasku. Kumpikin näistä keinoista edellyttää perussopimusten muuttamista¹⁹.

3.2.1 Finanssi- ja talouspolitiikan vahvempi yhdentyminen edellyttää muutoksia perussopimuksiin

Finanssipolitiikan ja talouden ohjausjärjestelmien uudistaminen, joka olisi toteutettu euroalueella, jos budjettikurin tiukentamista koskeva lainsäädäntöpaketti (ns. two-pack) olisi hyväksytty, sekä lähentymis- ja kilpailukykyvälineen perustaminen olisivat merkittäviä askelia kohti parempaa budjettikuria ja talouden kilpailukykyä.

Rahoitusriskin laajempi jakaminen edellyttäisi kuitenkin finanssipolitiikan tiukempaa koordinoitua varmistamalla, että kansallisia finanssipolitiikkoja voidaan valvoa yhteisesti tietyissä tilanteissa.

¹⁹ Ks. asia C-370/12, Pringle, tuomio 27.11.2012, 137 ja 138 kohta.

Erityisesti two-pack-lainsäädäntöpakettiin sisältyvät innovaatiot ja varsinkin komission mahdollisuus antaa lausunto alustavista talousarvioesityksistä ja äärimmäisissä tapauksissa vaatia uutta alustavaa talousarvioesitystä, jos jäsenvaltio rikkoo vakavasti vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvia velvoitteita, lähestyvät niitä rajoja, jotka nykyisissä perussopimuksissa asetetaan sille, missä määrin EU:n tasolla voidaan koordinoida kansallisia talousarviomenettelyjä ja puuttua niihin. Kun two-pack-lainsäädäntöpaketti on hyväksytty, EU:n toimivallan raja on tullut tältä osin vastaan.

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen valvonnan tehostaminen esimerkiksi ottamalla käyttöön EU:n oikeus vaatia jäsenvaltioiden talousarvioiden tarkistamista Euroopan tasolla annettujen sitoumusten mukaisesti edellyttäisi perussopimuksen muuttamista.

Esimerkiksi seuraavia keinoja voitaisiin harkita:

- Ensinnäkin jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa tarkistamaan (alustavaa) talousarviotaan, jos EU:n tasolla niin edellytetään sen takia, että se poikkeaa EU:ssa aiemmin sovituista budjettikurittavoitteista. Tämä edellyttäisi sitä, että two-pack-lainsäädäntöpaketissa vahvistettu jäsenvaltion talousarviota koskeva lausunto muutettaisiin ei-sitovasta sitovaksi.
- Toiseksi two-pack-lainsäädäntöpakettiin perustuvan tiukemman valvonnan ja koordinoinnin pohjalta olisi eräissä tarkemmin määriteltävissä vakavissa tilanteissa otettava käyttöön oikeus vaatia tarkistamaan yksittäisiä talousarvion toteuttamispäätöksiä, jos ne poikkeavat merkittävästi EU:n tasolla vahvistetusta julkisen talouden vakauttamislinjasta.
- Kolmanneksi EU:n tasolla tarvitaan selkeä toimivalta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden talousarviolainsäädäntöä (talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen²⁰ mukaisesti) ja viedä asia unionin tuomioistuimeen, jos sääntöjä ei noudateta.

Veropolitiikalla voidaan tukea talouspolitiikan koordinointia ja edistää julkisen talouden vakauttamista ja kasvua. Veropolitiikasta on tarkoitus käydä rakenteellista keskustelua osa-alueilla, joilla toimia voitaisiin tehostaa. Keskusteluista saatavien kokemusten pohjalta voidaan jatkossa harkita, että perussopimuksen tarkistuksen yhteydessä luodaan mahdollisuus säätää tiiviimmästä koordinoinnista tällä euroalueen osalla. Toinen yhtä tärkeä osa-alue, jolla voitaisiin harkita vastaavia toimia, ovat työmarkkinat, sillä euroalueen mukautumiskyky ja kasvu edellyttävät toimivia työmarkkinoita ja erityisesti työvoiman liikkuvuutta.

²⁰ Joka tapauksessa sopimuksen olennaiset määräykset olisi sisällytettävä unionin lainsäädäntöön sopimuksen 16 artiklan mukaisesti.

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen koordinoitua ja valvontaa olisi lujitettava talous- ja rahaliiton ohjausjärjestelmän puitteissa. Lisäksi kyseisillä aloilla olisi edistettävä lähentymistä. Talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja ja työllisyyden suuntaviivoja voitaisiin lujittaa yhdistämällä ne yhteen asiakirjaan.

Näiden muutosten pohjalta voitaisiin kehittää euroalueen asianmukainen yhteinen rahoituskapasiteetti laajamittaisten rakenteellisten uudistusten tukemiseksi sekä mahdollistaa velkojen keskinäinen jakaminen eri tavoin. Tämä edistäisi ratkaisujen löytämistä kriisistä johtuviin ongelmiin, kuten julkisen velan suureen määrään ja finanssialan pirstaloitumiseen.

3.2.2 Euroalueen oma yhteinen rahoituskapasiteetti

Euroalueelle olisi luotava omaa yhteistä rahoituskapasiteettia hyödyntämällä lähentymis- ja kilpailukykyvälinettä sekä kokemuksia, joita on saatu suurten rakenneuudistusten järjestelmällisestä ennalta yhteensovittamisesta. Rahoituskapasiteetin olisi oltava riippumaton siinä mielessä, että sen tulojen olisi oltava peräisin täysin omista varoista. Tarvittaessa rahoituskapasiteetin hankkimiseksi voitaisiin turvautua lainaamiseen. Sen olisi oltava tehokasta ja tarjottava riittävät resurssit suurella talousalueella tarpeellisten rakenteellisten uudistusten tukemiseen hätätilanteessa.

Tätä euroalueen omaa yhteistä rahoituskapasiteettia voitaisiin aluksi kehittää johdetun oikeuden nojalla, kuten 3.1.3 kohdassa esitetään. Sen tehostamiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä luoda uusi perusta perussopimukseen. Tämä on tarpeen, jos yhteistä rahoituskapasiteettia on hankittava lainaamalla.

3.2.3 Velanlunastusrahoitus

Selvästi vahvempi talouden ja finanssipolitiikan ohjauskehys voisi auttaa vähentämään vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistetun kriteerin merkittävästi ylittävää julkista velkaa siten, että perustetaan velanlunastusrahoitus, johon sovelletaan tiukkaa ehdollisuutta.

Alkuperäisen ehdotuksen EU:n velanlunastusrahoituksesta (ERF) välittömänä kriisiratkaisukeinona esitti saksalainen talousasiantuntijoiden neuvosto German Council of Economic Experts (GCEE) osana euroalueen laajuista velan supistamisstrategiaa.

Moraalikadon rajoittamiseksi sekä rakenteen vakauden ja maksujen takaisinmaksun turvaamiseksi GCEE ehdotti useita valvonta- ja vakautusvälineitä, kuten: (1) tiukka ehdollisuus, joka muistuttaa ERVV:n/EVM:n ohjelmien puitteissa sovittuja sääntöjä; (2) välittömät sakot tapauksissa, joissa sääntöjä ei ole noudatettu; (3) tiukka institutionaalinen seuranta (esim. unionin tuomioistuin); (4) velan rahastoon siirron lopettaminen rahansiirtovaiheessa välittömästi, jos sääntöjä on rikottu; (5) jäsenvaltioiden kansainvälisten

varantojen (ulkomainen valuutta tai kultavarannot) antaminen niiden velkojen vakuudeksi ja/tai (mahdollisesti uusien) verojen kerääminen velanmaksun kattamiseksi (esim. alv-tulot) ja vastuuriskin rajoittamiseksi.

Komissio on samaa mieltä siitä, että vahva talous- ja finanssipoliittinen kehys on edellytys toimivalle velanlunastusrahostolle. Kuten edellä on esitetty, olisi perusteltua lisätä kansallisten finanssipoliitikkojen suunnittelun ja täytäntöönpanon valvontaa sekä mahdollisuuksia puuttua niihin entistä tehokkaammin. Jotta sopeuttamissuunnitelmat olisivat uskottavia, jäsenvaltion liittyessä järjestelmään on vahvistettava asianmukaiset finanssipoliittiset edellytykset. Jäsenvaltiolta on vähintään edellytettävä, että se noudattaa tiukasti komission ehdottamaa, keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa.

Tiukkaan ehdollisuuteen perustuva EU:n velanlunastusrahasto (ks. myös liite 3) voisi siten muodostaa perustan julkisen velan uskottavalle supistamiselle, jotta valtion velka saataisiin takaisin alle 60 prosentin viitearvon, kuten Maastrichtin sopimuksessa edellytetään.

Tällainen kehys olisi jälleen uusi merkki siitä, että euroalueen jäsenvaltiot ovat valmiit ja kykenevät vähentämään velkatasoaan. Tämä voi puolestaan vähentää ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden rahoituksen kokonaiskustannuksia. Varmistamalla, että liiallisen velan vähentämiseen tarvittavan rahoituksen kustannukset ovat kestäväällä tasolla, sekä tarjoamalla kannustimia ja valvomalla jatkuvasti velan supistamista rahasto antaisi euroalueen jäsenvaltioille mahdollisuuden ohjata velan vähentämistoimia siten, että ne edistävät investointeja kasvua tukeviin toimiin. Lisäksi tällainen kehys voi edistää sitä, että velan vähentäminen toteutetaan avoimesti ja koordinoitusti koko euroalueella ja että näin täydennetään finanssipoliitikkojen koordinointia.

Velanlunastusrahasto voidaan perustaa vain, jos nykyisiä perussopimuksia tarkistetaan. Vastuuvuolisuuteen liittyvistä syistä rahaston perustamissäädös olisi muotoiltava oikeudelliselta kannalta erittäin tarkasti rahastoon siirrettävän velan enimmäismäärän, rahaston enimmäiskeston ja muiden rahaston erityispiirteiden osalta, jotta voidaan turvata jäsenvaltioiden perustuslaeissa vaadittu oikeusvarmuus.

Asianmukainen vastuuvuolisuus velanlunastusrahaston osalta voitaisiin turvata esimerkiksi seuraavasti: luodaan perussopimuksessa uusi oikeusperusta, jonka ansiosta rahasto voidaan perustaa neuvoston päätöksellä, jonka euroalueen jäsenvaltiot hyväksyvät yksimielisesti Euroopan parlamentin suostumuksella edellyttäen, että jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Kyseisessä päätöksessä vahvistettaisiin rahaston enimmäismäärä, kesto ja osallistumisehdot. Velanlunastusrahaston hallinnointi annettaisiin tehtäväksi komissiossa olevalle EU:n velanhoitoyksikölle, joka vastaa toiminnastaan Euroopan parlamentille ja noudattaa neuvoston päätöksellä vahvistettuja sääntöjä.

3.2.4 Euroalueen velkakirjat (ns. eurobills)

Eräs merkittävä kriisin seuraus on ollut valtioiden luottoriskin tarkistaminen euroalueella. Jäsenvaltiot ovat yli kymmenen vuoden ajan voineet lainata rahaa lähes identtisin ehdoin, mutta nyt markkinat ovat jälleen alkaneet määritellä jäsenvaltioille yksilölliset riskipreemiot. Euroalueen heikompien jäsenvaltioiden liikkeeseen laskemilla joukkovelkakirjalainoilla on käyty kauppaa huomattavasti suuremmin tuotto-odotuksin, mistä on ollut haitallisia seurauksia kyseisten valtioiden julkisen talouden kestävyydelle sekä mainittuja joukkovelkakirjalainoja hallussaan pitävien rahoituslaitosten vakavaraisuudelle. Tämä luottoriskin segmentoituminen sekä rahoituslaitoksille ominainen kotimarkkinavetoisuus ovat lisänneet voimakkaasti euroalueen finanssisalan pirstoutumista. Runsaasti heikompien jäsenvaltioiden joukkovelkakirjalainoja omistavien pankkien on yhä vaikeampi antaa jälleenrahoitusta, ja yksityisen sektorin luottoehdot vaihtelevat yhä enemmän lainanottajan sijainnin mukaan. Samalla rahoitusmarkkinoiden pirstoutuminen haittaa rahapolitiikan välittymistä; rahapolitiikan keventäminen keskustasolla ei välttämättä paranna asianmukaisesti lainaehtoja siellä, missä se olisi perusteltua.

Edellä kuvatun tilanteen vuoksi on olemassa vahvat perusteet sille, että luodaan uusi euroalueen valtionlainainstrumentti. Eräs mahdollinen keino edistää euroalueen rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja erityisesti vakauttaa epävakaita valtionvelkamarkkinoita ovat euroalueen velkakirjat. Euroalueen jäsenvaltioiden yhdessä toteuttama lyhytaikaisten (maturiteetti enintään 1–2 vuotta) valtionvelkojen liikkeeseenlasku olisi tehokas keino torjua pirstoutumista, sillä se vähentäisi pankkien ja valtioiden välistä negatiivista kierrettä ja rajoittaisi moraalikatoa. Lisäksi se auttaisi palauttamaan asianmukaisen rahapolitiikan välittymisen. Euroalueen velkakirjoilla voitaisiin vähitellen korvata voimassa olevat lyhytaikaiset velat, eikä euroalueen kansallisten lyhytaikaisten velkojen kokonaismäärä kasvaisi.

Euroalueen velkakirjoilla voitaisiin edistää Euroopan rahoitusmarkkinoiden loppuun saattamista luomalla euroalueelle laajat yhteiset lyhyen aikavälin arvopaperimarkkinat. Koska lyhytaikaisilla arvopapereilla on tärkeä rooli kassanhallinnassa ja velkakirjat ovat voimassa vain lyhyen ajan, niiden luottokelpoisuus on yleensä erityisen suuri. Muuttuvien ja lyhytaikaisten euroalueen velkakirjojen avulla on mahdollista mukauttaa rahoitussuunnitelmia nopeasti vastaamaan kansallista finanssikäyttäytymistä ja siten luoda kannustimia tukemaan julkisen talouden kurinalaisuutta.

Yhteinen liikkeeseenlasku vahvistaisi rahoitusvakautta, sillä se varmistaisi, että kaikilla euroalueen jäsenvaltioilla olisi käytettävissään lyhytaikaista likviditeettiä. Lisäksi sen avulla euroalueelle luotaisiin ryhmä turvallisia omaisuuseriä, mikä helpottaisi huomattavasti rahoituslaitosten likviditeetin hallintaa ja vähentäisi siten niiden usein vahvaa kotimarkkinavetoisuutta, josta on ollut paljon haittaa kriisitilanteissa. Euroalueen velkakirjat tukisivat myös merkittävästi rahapolitiikan harjoittamista euroalueella, kun rahapolitiikan

välityskanavat vahvistuisivat ja tulisivat yhdenmukaisemmiksi. Euroalueen velkakirjat olisivat siis täysin yhteensopivia velanlunastusrahaston kanssa ja täydentäisivät sitä.

Koska tällaiset rahoitusvälineet edellyttävät niihin osallistuvien jäsenvaltioiden yhteisvastuullisia takauksia, perussopimuksia olisi tarkistettava, ennen kuin välineet voidaan ottaa käyttöön. Euroalueen velkakirjat eivät korvaa parempaa talouden ohjausjärjestelmää ja tehokkaampaa julkisen talouden kurinalaisuutta. Tällaisen yhteisen velkainstrumentin täytäntöönpano edellyttäisi jäsenvaltioiden velanhoidon tiiviimpää koordinointia ja valvontaa, jotta voidaan varmistaa kestävä ja tehokas kansallinen finanssipolitiikka. Valvontaa ja hallinnointia varten komission yhteyteen voitaisiin perustaa EMU:n varainhoitohallinto.

3.3. Pitkän aikavälin visio talous- ja rahaliittoa varten

Pidemmillä aikavälillä Euroopan unionin olisi siirryttävä kohti täysimittaista pankkiunionia, täysimittaista finanssivakausionia ja täysimittaista talousunionia. Ne kaikki edellyttävät neljäntenä osa-alueena asianmukaista demokraattista oikeutusta ja päätöksenteon vastuuvollisuutta. Tämä puolestaan edellyttää perussopimusten merkittävää uudistamista.

3.3.1 Täysimittainen pankkiunioni

Pidemmillä aikavälillä on kiistattomasti pyrittävä täysimittaiseen pankkiunioniin, joka kattaa kaikki pankit. EKP valvoo pankkeja suoraan soveltamalla yhteistä sääntökirjaa. Lisäksi pankkeihin sovelletaan Euroopan pankkiviranomaisen kehittämiä standardeja. Näillä keinoilla varmistetaan korkealaatuinen valvonta koko euroalueella. Yhdessä euroalueella sovellettavien makrovakauden valvontavälineiden kanssa ne muodostavat tehokkaan mekanismin rahoitusjärjestelmän mikro- ja makrotason vakauteen kohdistuvien riskien valvomiseksi ja rajoittamiseksi.

Tämä mekanismi sekä yhteinen pankkikriisin ratkaisumekanismi samoin kuin tehokkaat ja lujat talletussuojajärjestelmät kaikissa jäsenvaltioissa auttavat pankkisektoria vakauttamaan jälleen toimintansa sekä tukevat osaltaan luottamusta euroalueen kestäväan vakauteen. Kansalaisten luottamuksen lujittamiseksi tarvitaan myös uskottavaa ja tehokasta rahoituksen suojamekanismia. Sen kehittämistä voitaisiin tukea luomalla euroalueelle turvallisia omaisuuseriä.

Täysimittaisessa pankkiunionissa yhdistyvät kaikki nämä osatekijät, ja se on keskeinen osa talous- ja finanssipolitiikan yhdentymistä koskevaa pitkän aikavälin visiota²¹.

²¹ Ks. komission tiedonanto ”Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia”, jossa esitetään pankkiunionin perustamista koskeva komission näkemys, johon sisältyy yhteinen sääntökirja, yhteinen

3.3.2 Täysimittainen finanssi- ja talousunioni

Täysimittaisen finanssi- ja talousunionin perustaminen olisi talous- ja rahaliiton viimeinen vaihe. Sen syntyminen edellyttäisi poliittista unionia, johon on yhdistetty riittävästi suvereniteettia ja jolla on keskitetty budjetti omana rahoituskapasiteettina sekä välineet jäseniään koskevien budjetti- ja talouspäästösten tekemiseen tietyissä tarkasti määritellyissä tapauksissa. Tämän keskitetyn budjetin koko riippuu toivotusta integraation syvyydestä sekä halukkuudesta tehdä sen edellyttämiä poliittisia muutoksia. Tällainen pitkälle menevä integraatio loisi edellytykset velkakirjojen yhteiselle liikkeeseenlaskulle vakausjoukkolainojen kautta komission vuonna 2011 antaman vihreän kirjan mukaisesti.

Vakautta luovan keskitetyn budjetin puuttumista on jo pitkään pidetty euroalueen mahdollisena heikkoutena verrattuna muihin menestyneisiin rahaliittoihin.

Keskitetty budjetti: yhteinen rahoituskapasiteetti ja vakauttamistehtävä

Talous- ja rahaliiton nykyisen rakenteen pohjana ovat hajautetut jäsenvaltioiden finanssipoliittiset toimet, joita ohjaa sääntöperusteinen kehys. Tässä mallissa finanssipolitiikan vakautustehtävän oletetaan toteutuneen jo kansallisella tasolla perussopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen rajoissa. Perinteisissä EMU-järjestelyissä katsotaan, että on kansallisen finanssipolitiikan tehtävä reagoida maakohtaisiin häiriöihin. Rahapolitiikalla puolestaan varmistetaan hintavakaus ja vakautetaan näin makrotaloudelliset olosuhteet koko talous- ja rahaliitossa. Lisäksi kansallisilla automaattisilla vakauttajilla on merkittävää vakauttamispotentiaalia talous- ja rahaliiton maissa, sillä hyvinvointivaltiot ovat suhteellisen suuria.

Aitoon talous- ja rahaliittoon voisi kuulua yhteiseen rahoituskapasiteettiin perustuva EMU-tason vakauttamisväline, jolla tuetaan mukautumista epäsymmetrisiin häiriöihin, lujitetaan taloudellista yhdentymistä ja lähentymistä sekä ehkäistään pitkäaikaisten varainsiirtovirtojen muodostumista. Tällainen mekanismi olisi kohdistettava tarkoin lyhyen aikavälin vinoutumiin ja suhdannevaihteluihin, jotta vältetään koko suhdannekierron kestävät pysyvät siirrot. Sillä on tuettava rakenneuudistuksia, ja siihen on sovellettava tiukkoja poliittisia ehtoja moraalikadon välttämiseksi.

Yhteinen makrotaloudellinen vakauttamisväline voisi toimia vakuutusjärjestelmänä, jonka avulla taloudellisten häiriöiden riskit jaetaan jäsenvaltioiden kesken ja kansantulojen heilahteluja voidaan vähentää. Toiseksi sen avulla voidaan parantaa kansallisten finanssipolitiikkojen täytäntöönpanoa koko suhdannekierron ajan. Erityisesti sillä voidaan edistää julkisen talouden säästötoimia talouden kasvuaikoina ja toisaalta tarjota lisää liikkumavaraa kannustavalle finanssipolitiikan viritykselle laskusuhdanteiden aikana. Kaiken

talletussuojajärjestelmä ja yhteinen pankkikriisien ratkaisumekanismi, COM(2012) 510,
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_fi.pdf.

kaikkiaan yhteinen väline voisi lisätä vakauttamismahdollisuuksia nykyjärjestelyihin verrattuna.

Välineellä voitaisiin sen rakenteesta riippuen keskittyä pelkästään epäsymmetrisiin häiriöihin tai myös koko euroalueelle yhteisiin häiriöihin. Vaikka jälkimmäinen lähestymistapa olisi kattavampi, se kuitenkin edellyttäisi vahvoja varotoimia julkisen talouden uskottavuuden säilyttämiseksi, sillä vakauttamismahdollisuuksia yhteisiä epäsuotuisia häiriöitä vastaan voidaan tehostaa ainoastaan lisäämällä euroalueen kokonaislainanottoa kyseisinä aikoina. Järjestelyä olisi siis rahoitettava hyvinä aikoina kertyneillä ylijäämillä. Tämän lähestymistavan mukaan keskitettyyn budjettiin olisi todennäköisesti liitettävä valtuudet ottaa lainaa ja laskea liikkeeseen joukkolainoja. Lisäksi yhteisiin häiriöihin puututtaisiin ensisijaisesti edelleen rahapolitiikan keinoin.

Epäsymmetristen häiriöiden vakauttamiseen tarkoitetun järjestelmän yksinkertaisimmassa muodossa voitaisiin edellyttää, että nettomääräiset rahasuoritukset ovat hyvinä aikoina negatiivisia ja huonoina aikoina positiivisia. Yksinkertaisessa järjestelmässä esimerkiksi maiden netto-osuudet/suoritukset voitaisiin määritellä niiden tuotantokuilun mukaan (suhteessa keskiarvoon). Rahastosta saatujen varojen käytölle ei asetettaisi muita vaatimuksia.

Vaihtoehtoisesti järjestelmissä voidaan edellyttää, että rahastosta saadut varat korvamerkitään tiettyyn tarkoitukseen, jolla on vastasyklisiä vaikutuksia (esimerkiksi Yhdysvaltain työttömyyskorvausjärjestelmässä 50 prosenttia vakiokeston ylittävistä työttömyysetuuksista korvataan liittovaltion rahastosta tiettyyn enimmäismäärään asti, mikäli työttömyysaste on tietyllä tasolla ja nousee). Siirtojen korvamerkitseminen saattaa lisätä vakautta, mutta riskinä on, että jäsenvaltiot saattavat tasapainottaa siirtojen vaikutuksia verotoimenpitein, joiden vaikutukset ovat täysin päinvastaiset, eikä tätä riskiä voida täysin estää.

Järjestelmissä olisi vältettävä ”pysyviä siirtoja” maiden välillä. Ne olisi toisin sanoen suunniteltava niin, ettei mikään yksittäinen maa ole liian pitkään nettohäviöjä tai -voittaja. Ehdoksi on tarpeen asettaa, etteivät maiden väliset erot järjestelmään suuntautuvissa nettosiirroissa saa riippua absoluuttisista eroista tuloissa vaan suhdannetilanteen eroista. Tulotason erot voivat säilyä entisellään vuosikymmeniä, kun taas suhteelliset suhdannetilanteet todennäköisesti muuttuvat jo yhden vuosikymmenen aikana positiivisesta negatiiviseksi tai päinvastoin. On siis löydettävä tasapaino sille, missä määrin siirtojen on pakko olla tilapäisiä ja missä määrin niillä voidaan puuttua epäsymmetrisiin pitkäaikaisiin kysynnän häiriöihin (esim. pääomanvienti ja velkarahoituksen vähentäminen).²²

²² Eräissä laadituissa analyyseissä arvioidaan ekonometrisesti liittovaltioissa käytössä olevien siirtojärjestelmien osuutta epäsymmetristen häiriöiden hoitamisessa. Esimerkiksi arviot Yhdysvaltain eri osavaltioiden välisten siirtojen vakauttamiskapasiteetista vaihtelevat 10 prosentista 30 prosenttiin suhteessa koko häiriöön, jota siirrolla on Yhdysvalloissa tasapainotettu.

Institutionaaliset näkökohdat

Oikeusperusta yhteiselle rahoituskapasiteetille, johon liittyy vakauttamistehtävä, luodaan perussopimusten muutoksilla. Tällaisilla muutoksilla voitaisiin muun muassa

- luoda uusi selkeä oikeusperusta sellaisen rahaston perustamiseksi, jonka tavoitteet ovat laajemmat kuin nyt on mahdollista SEUT-sopimuksen 136 artiklan nojalla. Rahaston tavoitteena olisi myös makrotalouden vakauttaminen;
- luoda vastaava budjettimenettely ja omia varoja koskeva menettely;
- luoda EU:n tasolle uusi verotustoimivalta tai toimivalta hankkia tuloja ottamalla itse velkaa markkinoilta (tällä hetkellä SEUT-sopimuksen 310 ja 311 artikla estävät tämän);
- perustaa komissioon EMU-varainhoitoelin;
- ja mahdollistaa haluttaessa muiden jäsenvaltioiden vapaa osallistuminen yhteiseen rahoituskapasiteettiin osana euroalueeseen liittymisen valmistelua.

Tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton saavuttaminen edellyttää asteittaisia toimenpiteitä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä saavutettujen tulosten pohjalta sekä yhdentämistä vähitellen ja politiikka kerrallaan. Näin talous- ja finanssipolitiikan koordinoitua tiivistetään ja siihen yhdistetään rahoitustukivälineitä yhteisesti sovittujen poliittisten painopisteiden toteuttamiseksi. Tämän jälkeen voitaisiin ennen pitkää ottaa käyttöön keskitetty budjetti ja siihen liittyvät yhteiset vakautusmekanismit, Euroopan vakausmekanismi voitaisiin kirjata EU:n perussopimuksiin ja jäsenvaltiot voisivat alkaa laskea yhdessä liikkeeseen valtion velkakirjoja.

Tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton aikaansaaminen edellyttäisi, että komission yhteyteen perustettaisiin keskipitkällä aikavälillä EMU-varainhoitoelin organisoimaan yhteisen rahoituskapasiteetin osana toteutettavaa yhteistä politiikkaa, mikäli siihen liittyy yhteisiä varoja ja/tai yhteistä lainanottoa. Tällainen varainhoitoelin olisi uusi budjettivallan käyttäjä ja hallinnoisi yhteisiä varoja. Sen johdossa olisi kokenut komission jäsen, esimerkiksi talous- ja rahoitusasioista ja eurosta vastaava varapuheenjohtaja asianmukaisessa yhteistyössä talousarviosta vastaavan komissaarin kanssa ja tarvittavien kollegiorakenteiden tuella.

Ei ole mahdotonta yhdistää Euroopan vakausmekanismia EU-puitteisiin nykyisten perussopimusten nojalla SEUT-sopimuksen 352 artiklan mukaisella päätöksellä ja EU:n omia varoja koskevaa päätöstä muuttamalla. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kun otetaan huomioon tämän ratkaisun poliittinen ja taloudellinen tärkeys ja vaaditut lainsäädännön mukautukset, tämä vaihtoehto ei välttämättä ole yhtään helpompi kuin vakausmekanismin mukaan ottaminen EU:n perussopimuksia muuttamalla. Tämän ansiosta olisi myös mahdollista räätälöidä juuri tarvittavat päätöksentekomenettelyt.

Kaikki edellä mainitut toimenpiteet edellyttävät päätöksenteon ja näin myös vastuun siirtämistä yhä useammin EU:n tasolle. Prosessiin olisi liityttävä myös poliittista yhdentymistä edistäviä toimia, jotta voidaan varmistaa demokraattinen oikeutus, vastuuvollisuus ja valvonta.

4. Poliittinen unioni: demokraattinen oikeutus ja vastuuvollisuus sekä ohjauksen tehostaminen aidossa ja tiiviissä talous- ja rahaliitossa

4.1. Yleiset periaatteet

Aidon talous- ja rahaliiton pohjana on oltava demokraattinen oikeutus, ja siihen liittyvän työn on perustuttava kahteen perusperiaatteen. Ensinnäkin monitasoisissa hallintojärjestelmissä vastuuvollisuuden pitäisi olla sillä tasolla, jolla täytäntöönpanopäätös on tehty, ja samalla on huomioitava taso, johon päätöksellä on vaikutusta. Toiseksi niin talous- ja rahaliiton kehittämisessä kuin Euroopan yhdentymisessä yleensäkin demokraattisen oikeutuksen on aina oltava suhteessa siihen, missä määrin jäsenvaltioiden suvereniteetti on siirtynyt Euroopan tasolle. Tämä koskee niin julkisen talouden valvontaa ja talouspolitiikkaa koskevaa uutta toimivaltaa kuin jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen sovellettavia EU:n uusia sääntöjäkin. Lyhyesti voidaan todeta, että taloudellinen yhdistyminen edellyttää vastaavaa poliittista integraatiota. Tässä osiossa esitetään alustavia mahdollisia etenemismalleja tulevaa työtä varten.

Ensin mainitun periaatteen mukaisesti on pääasiassa Euroopan parlamentin tehtävä vastata kaikkien EU:n tasolla tehtyjen, erityisesti komission tekemien, päätösten demokraattisesta vastuuvollisuudesta. EU:n toimielinten roolin vahvistamisen myötä siis Euroopan parlamentin on osallistuttava vastaavasti enemmän EU:n menettelyihin. Toisaalta mikä tahansa talous- ja rahaliiton lopullinen rakenne onkaan, kansallisten parlamenttien rooli on aina ratkaisevan tärkeä varmistettaessa jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa toteuttamien toimien oikeutus. Erityisesti tämä kuitenkin koskee kansallista finanssi- ja talouspoliittista toimintaa, vaikka sitä koordinoitaisiinkin aiempaa tiiviimmin EU:n tasolla. Myös Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyö on arvokasta. Se luo keskinäistä ymmärtämystä ja yhteistä osavastuuta talous- ja rahaliitosta monitasoisena hallintojärjestelmänä. Tämän vuoksi konkreettiset toimet yhteistyön parantamiseksi entisestään EU:n perussopimusten pöytäkirjan N:o 1 ja vakaussopimuksen 13 artiklan mukaisesti ovat tervetulleita. Pelkästään parlamenttien yhteistyö ei kuitenkaan takaa EU:n päätösten demokraattista oikeutusta vaan siihen tarvitaan edustuksellinen parlamentaarinen elin, jossa asioista voidaan äänestää. Ainoastaan Euroopan parlamentti on tällainen elin EU:ta ja siis myös euroa koskevilla asioilla.

Keskeisiä periaatteita ovat oikeutuksen oikeasuhteisuus suvereniteetin siirtämisen sekä solidaarisuuden kanssa poliittisessa unionissa, mikä johtaa kahteen yleiseen huomioon.

Ensinnäkin vastuuvollisuuskysymys tulee esiin kahdella täysin eri tavalla toisaalta lyhyen aikavälin toimissa, jotka voidaan toteuttaa EU:n johdetun oikeuden kautta, ja toisaalta myöhemmissä vaiheissa, joissa perussopimusta muutetaan. Lissabonin sopimuksella EU:lle on luotu ainutlaatuinen ylikansallisen demokratian malli ja vahvistettu periaatteessa sopivantasoinen demokraattinen oikeutus, joka soveltuu EU:n nykyiseen toimivaltaan. Niinpä niin kauan kuin talous- ja rahaliittoa voidaan kehittää edelleen perussopimuksen nojalla, olisi

virhe väittää, että vastuuvollisuus aiheuttaa ylitsepääsemättömiä ongelmia. Sen sijaan keskusteluihin perussopimukseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä 3.2 ja 3.3 kohdassa esitetyllä tavalla tehtävistä muutoksista on sisällyttävä pohdintaa EU:n demokraattisen oikeutuksen mallin mukauttamisesta.

Toiseksi syntyisi vakavia vastuuvollisuus- ja hallintotapaongelmia, jos euroalueen hallitustenvälinen toiminta laajenisi huomattavasti nykytilanteesta ja erityisesti, jos tällaisia toimia käytettäisiin vaikuttamaan jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan. Tällainen toimintamalli aiheuttaisi yhdenmukaisuusongelmia asiaa koskevan EU:n primaarilainsäädännön kanssa. Kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut, perussopimuksessa osoitetaan jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoititehtävä unionille. Euroopan vakausmekanismi on perussopimusten mukainen juuri siksi, ettei sillä ole koordinoititehtävää vaan se toimii rahoitusmekanismina. EVM-sopimukseen – joka siis ei ole talouspolitiikan koordinoitiväline – sisältyvillä ehdoilla varmistetaan, että vakausmekanismin toiminta on EU:n lainsäädännön mukaista ja soveltuu EU:n koordinoititoimiin. Hallitustenvälisillä toimilla voitaisiin antaa unionin toimielimille, esimerkiksi komissiolle ja Euroopan keskuspankille, vain rajallisia tehtäviä, esimerkiksi yhteistoiminnan koordinoitintia tai rahoitustuen hallinnointia jäsenvaltioiden puolesta. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan saa muuttaa kyseisille toimielimille perussopimuksissa osoitettujen tehtävien luonnetta.²³ Joka tapauksessa on vaikea nähdä, miten parlamentaarinen vastuuvollisuus voitaisiin järjestää hallitustenvälisellä eurooppalaisella tasolla, jolla pyritään vaikuttamaan euroalueen yksittäisten jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan.

Jos aiempaa tiiviimmässä talous- ja rahaliitossa syntyy tarve vahvistaa hallintorakenteita, ne olisi liitettävä tehokkaasti ja säännönmukaisesti osaksi unionin toimielinjärjestelmää yhteisömenetelmän mukaisesti.

4.2 Vastuuvollisuuden ja hallintotavan optimointi lyhyellä aikavälillä

Keskusteltaessa edellä esitettyjen periaatteiden pohjalta siitä, miten perussopimusta muuttamatta varmistetaan mahdollisimman tehokas demokraattinen vastuuvollisuus ja hallintotapa, olisi keskityttävä käytännön toimenpiteisiin ja erityisesti sellaisiin toimiin, joilla edistetään parlamentaarista keskustelua EU-ohjausjaksolla.

Lähtökohtana pitäisi olla taloudellinen vuoropuhelu, joka on aloitettu äskettäin osana talouspolitiikan ohjauspakettia (six-pack) ja johon sisältyvät keskustelut Euroopan parlamentin sekä neuvoston, komission, Eurooppa-neuvoston ja euroryhmän välillä. Euroopan parlamentti voisi siis osallistua keskusteluun komission vuotuisesta kasvuselvityksestä ja erityisesti parlamentissa voitaisiin käsitellä asiaa kahdessa ohjausjakson kannalta keskeisessä vaiheessa: ennen kuin Eurooppa-neuvosto keskustelee

²³ Ks. tuomio asiassa C-370/12, Pringle, 109–111 ja 158–162 kohta.

kasvuselvityksestä ja ennen kuin neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset. Tämä voisi olla mahdollista Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisen toimielinten sopimuksen avulla. Komissio ja neuvosto voisivat myös olla läsnä parlamenttien välisissä kokouksissa, joihin osallistuvat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien edustajat EU-ohjausjakson aikana. Lisäksi komission jäsenet voivat helpottaa kansallisten parlamenttien työtä osallistumalla EU:n maakohtaisia suosituksia koskeviin keskusteluihin kyseisissä parlamenteissa niiden pyynnöstä.

”Noudata-tai-selitä”-periaatteen käytännön soveltamista olisi lisättävä. Kyseisen periaatteen mukaan neuvosto on julkisesti vastuussa (käytännössä lähinnä Euroopan parlamentille) kaikista talouden valvontaa koskeviin komission ehdotuksiin, esimerkiksi maakohtaisiin suosituksiin, tekemistään muutoksista.

Tiiviimmässä talous- ja rahaliitossa parlamentin olisi myös osallistuttava suuremmin unionin monivuotisten painopisteiden valintaan, kuten neuvoston yhdennetyissä suuntaviivoissa (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyyden suuntaviivat) esitetään.

Euroopan parlamentille olisi tiedotettava säännöllisesti rahoitustukea saavia jäsenvaltioita koskevien sopeutusohjelmien valmistelusta ja toteuttamisesta, kuten budjettikurin tiukentamista koskevassa lainsäädäntöpaketissa (two-pack) on sovittu. On muistettava, että näiden kyseisiä jäsenvaltioita koskevien talouspoliittisten ehtojen perusteena on EU:n puitteissa toteutettu talouspolitiikan koordinointi.

Lisäksi Euroopan parlamentilla on mahdollisuus mukauttaa sisäistä organisaatiotaan vahvan talous- ja rahaliiton mukaiseksi. Se voisi esimerkiksi perustaa euroon liittyviä kysymyksiä käsittelevän erityisvaliokunnan, joka vastaisi erityisesti euroaluetta koskevasta valvonnasta ja päätöksenteosta.

Samoin muuttamatta perussopimuksia voidaan vielä toteuttaa eräitä konkreettisia toimenpiteitä euroryhmän ja sen valmistelevan tahon toiminnan tehostamiseksi euroalueen huippukokouksessa 26. lokakuuta 2011 annetun julkilausuman mukaisesti.

Todellisen eurooppalaisen poliittisen foorumin aikaansaamiseksi voidaan myös toteuttaa monia merkittäviä toimenpiteitä – eikä tämä koske pelkästään talous- ja rahaliittoa. Esimerkiksi Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä vuonna 2014 poliittiset puolueet voivat nimittää ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi. Samoin EU:n voimassa olevan vaalilainsäädännön nojalla voidaan toteuttaa useita käytännön toimia. Komissio on myös äskettäin esittänyt eurooppalaisten poliittisten puolueiden sääntöjen muuttamista koskevan ehdotuksen, joka olisi hyväksyttävä nopeasti.

4.3 Perussopimusten muuttamiseen liittyviä kysymyksiä

Muutettaessa perussopimuksia siten, että EU:n tasolle annetaan lisää ylikansallista toimivaltaa, olisi harkittava seuraavassa esitettäviä toimia vastaavassa suhteessa vahvemman demokraattisen vastuuvollisuuden aikaansaamiseksi.

Ensinnäkin näkyvyyden, avoimuuden ja legitimitetin vuoksi nykyiset talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyyden suuntaviivat (jotka esitetään tässä yhdessä 'yhdenmukaisina suuntaviivoina', vaikka niillä on erilliset oikeusperustat) olisi yhdistettävä yhdeksi välineeksi unionin monivuotisten painopisteiden mukaisesti. On keskeisen tärkeää, että kyseinen väline hyväksytään tavallisen lainsäätämisyksikön kautta eli Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyllä.

Toiseksi jos katsotaan tarpeelliseksi luoda uusi oikeus, jolla voidaan edellyttää kansallisten talousarvioiden muuttamista EU:n tasolla annettujen sitoumusten mukaisesti, tämä olisi tehtävä yhteispäätösmenettelyllä hyväksytyllä säädöksellä, jotta sille saataisiin asianmukainen oikeutus. Tämä takaa parhaan demokraattinen oikeutuksen ja on perusteltua, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden vuotuiset talousarviot hyväksytään niiden parlamenteissa ja ne ovat yleensä luonteeltaan säädöksiä. Jotta nopeutetaan päätöksentekoa, perussopimuksia muuttamalla olisi luotava uusi erityinen lainsäädäntömenettely, jossa käsittelyä on vain yksi.

Jos Euroopan vakausmekanismi sisällytetään EU-puitteisiin tässä suunnitelmassa esitetyllä tavalla, siihen voidaan alkaa soveltaa asianmukaista Euroopan parlamentin valvontaa.

Myös toimielimiä koskevia mukautuksia voitaisiin harkita.

Euroopan parlamenttiin perustettavalle "eurovaliokunnalle" voitaisiin antaa tavanomaisten valiokuntavaltuuksien lisäksi eräitä erityisiä päätöksentekovaltuuksia, esimerkiksi enemmän painoarvoa parlamentin käsittelyn valmisteluvaiheessa tai jopa mahdollisuus toteuttaa tiettyjä tehtäviä tai tehdä tiettyjä päätöksiä täysistunnon sijasta.

Komissiossa toimet, joilla on tarkoitus vahvistaa talous- ja raha-asioista ja eurosta vastaavan varapuheenjohtajan asemaa nykyisestä²⁴, edellyttäisivät kollegiaalisuuden periaatteen

²⁴ Talous- ja raha-asioista vastaavan komissaarin asemaa vahvistettiin jo loka- ja marraskuussa 2011 useilla säädöksillä, jotka hyväksyttiin perussopimuksen nykyisten sääntöjen rajoissa. Niillä pyrittiin takaamaan riippumattomuus, puolueettomuus ja tehokkuus komission koordinaatio-, valvonta- ja toimeenpanovallan käytössä EU:n talouden ohjausjärjestelmään kuuluvalla alueella ja erityisesti euroalueella. Erityisesti komission työjärjestyksen muuttamisen jälkeen komission päätökset tällä alalla tehdään talous- ja raha-asioista sekä eurosta vastaavan varapuheenjohtajan esityksestä erityisellä kirjallisella menettelyllä, joka mahdollistaa entistä puolueettomamman ja tehokkaamman päätöksenteon. Varapuheenjohtajalla on myös toimivalta hyväksyä puheenjohtajan suostumuksella komission puolesta päätöksiä useilla aloilla, jotka liittyvät talouspolitiikan ohjauspakettiin sekä Euroopan rahoitusvakautusmekanismiin, Euroopan

mukauttamista ja näin ollen muutoksia perussopimukseen. Niiden toteuttamista pitkällä aikavälillä voitaisiin harkita, jotta komissioon voitaisiin perustaa EMU-varainhoitoelimen kaltainen rakenne poliittisen ohjauksen ja demokraattisen vastuuvollisuuden vuoksi. Talous- ja raha-asioista vastaavan varapuheenjohtajan ja Euroopan parlamentin ”eurovaliokunnan” välille voitaisiin luoda erityinen luottamus- ja valvontasuhte. Niiden rakennetta olisi kuitenkin punnittava tarkkaan. Kollegiaalisuuden periaatetta sovelletaan päätöksiin kaikilla niillä politiikan osa-alueilla, joilla komissiolla on toimivaltaa, kilpailukysymyksistä koheesiopolitiikkaan. Kyseessä on kollektiivinen sisäinen valvontajärjestelmä, jonka avulla parannetaan komission toimien oikeutusta.

Jossain vaiheessa voidaan harkita myös euroryhmän vahvistamista antamalla sille vastuu euroaluetta ja sen jäsenvaltioita koskevista päätöksistä. Tämä edellyttäisi perussopimuksen muuttamista, koska pöytäkirjassa N:o 14 vahvistettu euroryhmän täysin epävirallinen luonne tarkoittaa, että kyseessä on keskustelufoorumi, jolla ei ole päätösvaltaa. Voimassa olevissa perussopimuksissa, SEUT-sopimuksen 136 ja 138 artiklassa, on kuitenkin jo luotu malli neuvoston päätöksistä, joiden hyväksymiseen osallistuvat vain euroalueeseen kuuluvat jäsenet. Komissio esittää tässä suunnitelmassa, että perussopimuksen pohjalta luodaan lisää oikeusperustoja tämän mallin mukaisesti. Tärkein käytännön ero sen ja päätöksentekovaltuuksilla vahvistetun euroryhmän välillä olisi, että jälkimmäisessä tapauksessa euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden edustajat jätettäisiin äänestysten lisäksi pois myös hierarkiassa ministeritapaamisia alempana järjestettävistä neuvotteluista ja valmistelutyöstä. Tämä ei kuitenkaan olisi komission mielestä toivottavaa, sillä se johtaisi todellisuudessa erillisen toimielimen, ”euroalueen neuvoston”, luomiseen ilman, että nykyisten ja tulevien euroalueen jäsenten välinen lähentyminen otetaan asianmukaisesti huomioon.

Lisäksi perussopimuksen muutoksella pyritään myös lisäämään Euroopan keskuspankin demokraattista vastuuvollisuutta sen roolissa pankkivalvojana erityisesti antamalla Euroopan parlamentille tähän toimintaan liittyvä tavanomainen talousarvion valvontatehtävä. Samalla SEUT-sopimuksen 127 artiklan 6 kohtaa voitaisiin muuttaa, jotta tavallista lainsäätämisyjärjestystä voitaisiin alkaa soveltaa ja poistaa eräitä oikeudellisia rajoituksia, joita yhteisen valvontamekanismin rakenteeseen nyt kohdistuu (esimerkiksi euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat osallistua välittömästi ja peruuttamattomasti ”tiivin yhteistyön” mallia pidemmälle menevään yhteiseen valvontamekanismiin, yhteiseen valvontamekanismiin osallistuville euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille annetaan täysin yhtäläiset oikeudet osallistua EKP:n päätöksentekoon, sekä rahapolitiikkaan ja valvontaan liittyvä päätöksenteko erotetaan sisäisesti toisistaan entistä tarkemmin). Samoin voitaisiin harkita perussopimuksen muutosta, jolla annetaan erityisasema finanssialan sääntelyn alalla

rahoitusvakaussäätöjärjestelmän ja Euroopan vakaussäätöjärjestelmän puitteissa toteutettaviin talouden sopeuttamistoimiin. Lisäksi kaikki komission aloitteet, jotka voivat vaikuttaa kasvuun, kilpailukykyyn ja talouden vakauteen, edellyttävät varapuheenjohtajan tiimin kuulemista ennakolta.

toimiville virastoille ja lujitetaan näin kyseisten virastojen ylikansallista luonnetta ja niiden demokraattista vastuuvollisuutta. Tämä paitsi tehostaisi valvontaviranomaisten toimintaa huomattavasti, myös helpottaisi merkittävästi tulevan yhteisen kriisiratkaisumekanismin perustamista ja toimintaa.

EU:n oikeutusta voidaan vahvistaa myös laajentamalla unionin tuomioistuimen toimivaltaa eli poistamalla SEUT-sopimuksen 126 artiklan 10 kohta, jolloin rikkomismenettelyt siirtyvät jäsenvaltioiden käsiteltäviksi, tai luomalla uusia erityisiä toimivaltuuksia ja menettelyjä. Samalla on pidettävä mielessä, että eräät kysymykset eivät sovellu kaikilta osin tuomioistuinvalvontaan.

Jos perussopimusta uudistetaan myös muutoin kuin talous- ja rahaliittoa koskevien asioiden osalta, yhtenä tavoitteena olisi oltava tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön laajentaminen, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyä ja määrääneemmistöäänestystä olisi alettava soveltaa myös niissä jäljellä olevissa tilanteissa, joissa vielä sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä.

Asianmukaiseen demokraattiseen vastuuvollisuuteen liittyviä erityisiä haasteita aiheuttaisi perussopimuksen muuttaminen siten, että valtiot voisivat laskea liikkeeseen valtion velkakirjoja, joihin liittyy kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden yhteisvastuullinen takaus. Ongelmana on se, että jos velkojat vaativat suoritusta tällaisen yhteisvastuullisen takauksen perusteella, yhdelle yksittäiselle jäsenvaltiolle voi aiheutua huomattava taloudellinen rasitus, josta kyseisen valtion parlamentti on vastuuvollinen, vaikka rasitus on tulosta ajan mittaan yhdessä tai useassa muussa jäsenvaltiossa kulloistenkin parlamenttien vastuulla tehdyistä poliittisista päätöksistä. Jos EU:n tasolle ei anneta hyvin laajoja toimivaltuuksia määrittää euroalueen talouspolitiikkaa eikä Euroopan parlamenttikan ole vastuussa merkittävän keskitetyn budjetin varoja koskevista päätöksistä, tätä perustavanlaatuista vastuuvollisuusongelmaa ei voida ratkaista pelkästään antamalla yhteisen valtionvelan hallinnointia EU:n toimeenpanevan elimen tehtäväksi, vaikka se olisi vastuuvollinen Euroopan parlamentille.

Tätä ongelmaa ei kuitenkaan enää syntyisi täysimittaisessa finanssi- ja talousunionissa, jonka käytettävissä olevaan omaan merkittävään keskitettyyn budjettiin hankittaisiin varat osittain kohdennetulla ja riippumattomalla verotusoikeudella ja mahdollisuudella laskea liikkeeseen EU:n omia velkakirjoja. Samalla suvereniteettia siirrettäisiin talouspolitiikan osalta laajalti EU:n tasolle. Tämän jälkeen Euroopan parlamentilla olisi lisää tällaista itsenäistä verotusta koskevaa säädösvaltaa, ja se vastaisi kaikkien EU:n toimeenpanevan elimen tekemien päätösten tarvittavasta demokraattisesta valvonnasta. Jäsenvaltiot eivät olisi yhteisvastuussa toistensa veloista, vaan korkeintaan EU:n omista veloista.

Jos perussopimuksia muutetaan niin, että välivaiheena liikkeeseen lasketaan euroalueen yhteisiä lyhytaikaisia velkakirjoja (eurobills) ja talouden ohjausvaltaa vahvistetaan, on syytä laatia sekä EU:hun että jäsenvaltioihin perustuva vastuuvollisuusmalli. Euroopan

parlamentti olisi tarvittavalla tavalla vastuuvollinen euroalueen velkakirjojen hallinnointia koskevista päätöksistä, jotka tekisi komission yhteydessä toimiva EMU-varainhoitoelin. Euroalueen velkakirjoja koskevan järjestelmän perustamisesta ja myöhemmästä säännöllisestä uusimisesta pitäisi kuitenkin tehdä neuvoston päätökset, jotka euroalueen jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yksimielisesti Euroopan parlamentin suostumuksella. Jäsenvaltiot voisivat ottaa omissa kansallisen perustuslain mukaisissa järjestelmissään kansallisten parlamenttiansa kautta vastuuvollisuuden näistä perustamista ja uusimista koskevista päätöksistä siinä määrin kuin ne pitävät tätä tarpeellisenä.

Velanlunastusrahastoa koskeva ehdotus tuo esiin omanlaisiaan vastuuvollisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tätä rahastoa koskevan vastuuvollisuuden riittävästi varmistava malli edellyttäisi, että sen oikeusperusta määriteltäisiin oikeudellisesti täsmällisesti siirrettävän velan enimmäismäärän, toiminnan enimmäisajan ja kaikkien muiden ominaisuuksien osalta. Näin voitaisiin taata kansallisissa perustuslaeissa vaadittu oikeusvarmuus. Jos tämä olisi mahdollista, perussopimuksessa voitaisiin hahmotella uusi oikeusperusta, jonka ansiosta rahasto voitaisiin perustaa euroalueen jäsenvaltioiden yksimielisesti hyväksymällä neuvoston päätöksellä parlamentin suostumuksella edellyttäen, että jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Kyseisessä päätöksessä vahvistettaisiin rahaston enimmäismäärä, kesto ja tarkat osallistumisehdot. Komissio, joka vastaa toiminnastaan Euroopan parlamentille, hallinnoisi tämän jälkeen rahastoa neuvoston päätöksessä vahvistettujen tarkkojen sääntöjen mukaisesti.

LIITE 1: Lähentymis- ja kilpailukykyväline

Talouspolitiikan koordinoinnin alueella olisi edettävä kohti aitoa talous- ja rahaliittoa nykyisen järjestelmän pohjalta, mutta prosessia edelleen vahvistaen. Kansallinen sitoutuminen uudistuksiin on tässä järjestelyssä keskeistä, kuten myös se, että euroalueen tason ohjauksessa olisi tarvittaessa mentävä asteittain pidemmälle silloin, kun jäsenvaltiot eivät pysty toteuttamaan asianmukaisia toimia. Laajemmat heijastusvaikutukset rahaliiton sisällä edellyttävät euroalueen jäsenvaltioiden osalta tällaista tiukempaa talouspolitiikan koordinointiprosessia. Voimassa olevien perussopimusten nojalla lainsäätäjä voisi luoda talouspolitiikkojen valvonnalle yhdenmetyksen kehyksen kahdesta tekijästä, jotka olisivat 1) mekanismi, jonka avulla jäsenvaltioiden merkittävät uudistushankkeet sovitetaan talouspolitiikan EU-ohjausjakson puitteissa järjestelmällisesti ennalta yhteen, kuten vakaussopimuksen 11 artiklassa määrätään. 2) komission ja euroalueen jäsenvaltioiden välisiin sopimusjärjestelyihin perustuva, makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn puitteissa toteutettava lähentymis- ja kilpailukykyväline, johon liittyy rahoitustuen mahdollisuus.

Kehys täydentäisi makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä ja nykyistä jäsenvaltioiden julkisen talouden tilanteen valvontaan käytettävää kehystä (vakaus- ja kasvusopimus). Sillä olisi kaksi tavoitetta: ensiksikin se vahvistaisi olemassa olevia menettelyjä erityisesti vahvistamalla merkittävien talousuudistusten yhteensovittamista ennalta; toiseksi se vahvistaisi euroalueen jäsenvaltioiden kanssa käytävää vuoropuhelua, jolla kansallista sitoutumista voitaisiin lujittaa ottamalla käyttöön komission ja jäsenvaltioiden välillä tehtävät sopimusjärjestelyt. Siihen liittyisi rahoitustukijärjestelmä, joka olisi talous- ja rahaliiton yhteisen rahoituskapasiteetin muodostamisen ensimmäinen vaihe. Sopimusjärjestelyt ja rahoitustuki muodostaisivat talous- ja rahaliiton lähentymis- ja kilpailukykyvälineen.

Komissio aikoo tulevissa ehdotuksissa esittää sekä ennakolta tapahtuvaa uudistusten yhteensovittamista koskevan mekanismin että sopimusjärjestelyihin ja rahoitustukeen perustuvan lähentymis- ja kilpailukykyvälineen täsmälliset ehdot. Komission ehdotuksissa on tarkoitus myös virtaviivaistaa tähän mennessä käyttöön otettuja menettelyjä (EU-ohjausjakso, kansalliset uudistusohjelmat, makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely jne.).

Prosessin suunnitellaan etenevän seuraavasti:

Talouspolitiikan EU-ohjausjakson uutuuksia olisivat merkittävien talousuudistusten järjestelmällinen yhteensovittaminen ennalta; vahvempi vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa;

komission ja euroalueen jäsenvaltioiden välillä tehtävät sopimusjärjestelyt; ja rahoitustuki, joka on yhteydessä sopimusjärjestelyjen täytäntöönpanoon.

1. Komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksen ja ehdotuksen yhdenmetyiksi suuntaviivoiksi (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat). Niissä esitettäisiin sekä jäsenvaltioiden että EU:n tason politiikkojen prioriteetit ja tavoitteet (määrälliset tai ei-määrälliset) tulevaisuudeksi. EU:n tason toimenpiteisiin voisi kuulua konkreettisia ehdotuksia, joiden osalta tarvitaan neuvoston ja Euroopan parlamentin toimia, kun niistä on sovittu ja ne on käynnistetty. Euroopan parlamenttia kuultaisiin (tällä hetkellä se on pakollista ainoastaan työllisyysuuntaviivojen osalta; EP:n kuulemisesta koko suuntaviivapaketesta tehtäisiin poliittinen sopimus). Samaan aikaan komissio esittää varoituskoneismia koskevan kertomuksen ja määrittää siinä jäsenvaltiot, joissa on epätasapaino ja joista on tehtävä perusteellinen tarkastelu (sen arvioimiseksi, onko epätasapainotiloja ja ovatko ne liiallisia).
2. Kukin euroalueen jäsenvaltio esittää tämän ohjauksen perusteella kansallisen uudistusohjelman. Se on asiakirja, joka sisältää kasvun ja työllisyyden parantamisen kannalta keskeisiä ehdotuksia politiikkatoimiksi. Lisäksi kukin euroalueen jäsenvaltio esittää vakausohjelman, jossa esitetään julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnitelmat.
3. Komissio arvioi ohjelmat ja esittää arviointinsa valmisteluasiakirjoissa, joissa kerrotaan myös jäljellä olevista haasteista. Nämä asiakirjat julkaistaisiin nykyistä aikaisemmin, jotta analyysistä voidaan käydä vuoropuhelua. Samaan aikaan komissio kirjoittaa horisontaalisen arvioinnin euroalueen maiden merkittäviä talousuudistuksia koskevista ehdotuksista. Tästä horisontaalisesta asiakirjasta ja sen päätelmistä keskustellaan euroryhmässä ja Ecofin-neuvostossa, jotta merkittävät uudistussuunnitelmat voidaan ennakolta järjestelmällisesti sovittaa yhteen.
4. Tämä jälkeen komissio tekee ehdotuksen maakohtaisista suosituksista, joissa esitetään sovitut politiikkatoimet ja niiden täytäntöönpanolle ajateltu aikataulu. Samaan aikaan komissio esittää niille jäsenvaltioille, joilla on liiallisia epätasapainotiloja, suosituksen, jossa todetaan tällaisten liiallisten epätasapainotilojen olemassaolo ja suositellaan, että kyseiset jäsenvaltiot toteuttavat korjaavia toimia. Politiikka-analyysistä käytävän epävirallisen vuoropuhelun ansiosta maakohtaisista suosituksista tulee yksityiskohtaisempia, politiikkakohtaisempia ja aikaan sidottuja. Maakohtaisissa suosituksissa keskityttäisiin vain muutamiin keskeisiin tekijöihin, jotka liittyvät kyseisen jäsenvaltion kasvu- ja sopeutuspuutteisiin. Keskittyminen ja täsmällisyys voisi antaa potkua jäsenvaltioiden uudistustoimille.

5. Sen jälkeen, kun neuvosto on hyväksynyt maakohtaiset suositukset ja makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyvät suositukset, jäsenvaltiot esittävät edellä mainittujen suositusten perusteella menettelyn ennaltaehkäisevän ja korjaavan osion puitteissa ehdotuksen sopimusjärjestelyksi (menettelyn ennaltaehkäisevän osion piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osalta tämä on vapaaehtoista), joka sisältää niiden suunnitteleman politiikkatoimet ja niiden toteutusaikataulun. Ehdotuksen esittäminen on menettelyn korjaavan osion piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osalta pakollista, ja korjaussuunnitelma vastaisi komission kanssa tehtävää sopimusjärjestelyä. Menettelyn ennaltaehkäisevän osion piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osalta sopimusehdotuksen esittäminen olisi vapaaehtoista, mutta sopimusjärjestely olisi samankaltainen toimintasuunnitelma kuin korjaavan osion yhteydessä vaaditaan.

Korjaavan osion piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osalta sopimusjärjestelystä neuvottelu vastaa korjaussuunnitelman hyväksymistä, joten sovelletaan asetuksen (EU) N:o 1176/2011 8–12 artiklaa.

Myös ennaltaehkäisevän osion piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osalta olisi sovellettava samanlaista menettelyä ja määräaikoja muun muassa sopimusjärjestelyssä määrättyjen toimenpiteiden seurannan ja arvioinnin suhteen. Seuraamuksia ei kuitenkaan sovelleta.

Jäsenvaltiot raportoisivat sopimusjärjestelyjensä täytäntöönpanon edistymisestä vuosittain kansallisissa uudistusohjelmissaan.

6. Sopimusjärjestelyjen rinnalla myönnettäisiin rahoitustukea. Sopimukset liittyisivät makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä seuraaviin maakohtaisiin suosituksiin, joiden painopiste on jäsenvaltioiden sopeutumiskyvyn ja kilpailukyvyn vahvistamisessa eli osa-alueilla, joilla uudistuksilla olisi mittavia myönteisiä heijastusvaikutuksia muihin jäsenvaltioihin ja joilla uudistukset ovat näin ollen välttämättömiä talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan varmistamiseksi.

Rahoitustuki muodostuisi kertasuorituksesta, joka maksettaisiin sopimusjärjestelyä kohti, eikä sitä olisi osoitettu mihinkään tiettyihin uudistuksiin. Summien määrittelemisen ja käyttämisen sekä niiden maksatus (joka voi tapahtua useammassa erässä) on ehdollista (jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja uudistukset), ja ne olisi määritettävä myös sopimusjärjestelyssä.

Jäsenvaltioihin korjaavan osion puitteissa sovellettavien seuraamusten ja menettelyjen (asetus (EU) N:o 1174/2011) lisäksi sopimusjärjestelyjen täytäntöönpano voitaisiin

varmistaa siten, että komissio voi antaa varoituksia (SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohdan nojalla), jos jäsenvaltio ei noudata sopimusjärjestelyä. Näissä varoituksissa, joita komissio voisi antaa itsenäisesti, jäsenvaltioita voitaisiin kehottaa korjaamaan poikkeama määrättyssä aikataulussa. Jos näin ei tapahdu, rahoitustuki voidaan peruuttaa.

Rahoitustuki rahoitetaan erityisestä rahastosta/rahoitusvälineestä, kuten varsinaisessa asiakirjassa mainitaan. Euroalueen jäsenvaltioiden on suoritettava rahastoon BKTL:n perusteella laskettava maksuosuus.

Tehdessään ehdotuksensa nykyisten menettelyjen lujittamisesta ja virtaviivaistamisesta komissio käsittelee myös mahdollisten tahattomien vaikutusten riskejä, joita tällaisen rahoitustuen käyttöönotolla voi olla. Riskejä voivat olla esimerkiksi moraalikato (suhteellisen heikosti menestyvien palkitseminen) ja puhtaan tappion tekeminen (uudistuksia, jotka olisi joka tapauksessa toteutettu myös ilman lisäkannustimia).

LIITE 2: Euroalueen ulkoinen edustus

Yhdentymisen lisääminen, josta sovitaan, on saatava näkymään myös ulkosuhteissa, erityisesti niin, että edetään kohti EU:n ja erityisesti euroalueen ulkoista taloudellista edustusta. Talous- ja rahaliiton äänen vahvistaminen on erottamaton osa nykyisiä toimia, joilla euroalueen talousohjausjärjestelmää pyritään parantamaan.

Yksi kriisin keskeisistä opetuksista on, että kohdattaessa maailmanlaajuisia iskuja, joihin on vastattava yhdessä, euroalueen koko on se asia, jolla voidaan vaikuttaa kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla tehtäviin politiikkaa koskeviin päätöksiin. Unionista on erityisesti euron ansiosta tullut viime vuosina suurten talousmahtien luonnollinen keskustelukumppani, kun on kyse maailmanlaajuisesta kasvusta, rahoitusavusta tai rahoitusalan sääntelystä. Euroalueella ei kuitenkaan ole taloudellista painoarvoaan vastaavaa vaikutusvaltaa ja johtajuutta, koska sen edustus kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja muilla foorumeilla on hajanainen.

Jotta pyrkimykset euroalueen talousohjausjärjestelmän vahvistamiseksi olisivat kaikilta osin tuloksellisia, on myös edettävä kohti yhtenäisempää ja johdonmukaisempaa euroalueen ulkoista edustusta. Kehityksen olisi vastattava sitä huomattavaa vahvistumista, joka on käynnissä sisäisessä talouden ohjausjärjestelmässä.

Euroalueen ulkoista edustusta²⁵ olisi vahvistettava, jotta sillä voisi olla aktiivisempi rooli sekä monenvälisissä instituutioissa ja monenvälisillä foorumeilla että kahdenvälisissä vuoropuheluissa strategisten kumppaneiden kanssa. Tämän pitäisi johtaa siihen, että esimerkiksi talous- ja finanssipolitiikkaa, makrotalouden valvontaa, valuuttakurssipolitiikkaa ja rahoitusjärjestelmän vakautta koskevissa asioissa annetaan yksi ja sama viesti.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sopimista etenemissuunnitelmasta, jolla pyritään virtaviivaistamaan ja yhtenäistämään euroalueen ulkoinen edustus kansainvälisissä talous- ja rahoitusalan organisaatioissa ja foorumeilla.

Painopisteen olisi oltava Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF), joka lainanantovälineidensä ja valvontansa ansiosta on keskeinen institutionaalinen pilari maailmantalouden ohjausjärjestelmässä. Tällä hetkellä euroalueen 17 jäsenvaltiota kuuluvat kahdeksaan eri maa- ja äänestysryhmään ja niitä edustaa johtokunnassa enintään viisi jäsentä. Tällä hetkellä unionin toimielinten läsnäolo IMF:ssä on erittäin vähäinen. Euroopan keskuspankki on IMF:n johtokunnassa ja kansainvälisessä valuutta- ja rahoituskomiteassa (IMFC) tarkkailijana. Euroopan komissiolla on tarkkailijan asema ainoastaan IMFC:ssä.

²⁵ Tällä tarkoitetaan sitä, että EU edustaa euroalueen jäsenvaltioita perussopimusten mukaisesti.

SEUT-sopimuksen 138 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi hyväksyä aiheellisia toimenpiteitä yhtenäisen edustuksen varmistamiseksi kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja -konferensseissa. Artiklan taustalla on tavoite saada aikaan vahvempi ja yhtenäinen unionin edustus euroalueen jäsenvaltioille tällaisissa laitoksissa ja konferensseissa, koska euroalueen nykyisten epävirallisten edustusjärjestelyjen tuloksellisuus on katsottu epätydyttäväksi.²⁶

Euroalueen koordinointi-infrastruktuuria Brysselissä ja Washingtonissa on tarpeen tehostaa. Euroalueen koordinointia olisi parannettava, ja jäsenvaltiot olisi velvoitettava noudattamaan yhteisiä viestejä. IMF:ssä maa- ja äänestysryhmät olisi järjestettävä uudelleen niin, että euroalueen maat olisivat samoissa euroalueen ryhmissä, joihin voisi kuulua myös tulevia euroalueen jäsenvaltioita. Samaan aikaan euroalueelle olisi pyrittävä saamaan tarkkailijan asema IMF:n johtokunnassa. Tämä edellyttää neuvotteluja IMF:n kanssa. Euroalueen jäsenillä on yhteinen raha sekä yhteinen raha- ja valuuttakurssipolitiikka, ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä hoitaa jäsenten valuuttavarantoja. Euroalueen ohjausjärjestelmään äskettäin tehdyt muutokset ovat perusteellisesti muuttaneet tapaa, jolla finanssi- ja talouspolitiikkaa Euroopan tasolla koordinoidaan. Euroopan komissiosta on tullut euroalueen asioissa IMF:n luonnollinen keskustelukumppani. Lisäksi komissio ja EKP ovat viime aikoina tehneet tiivistä yhteistyötä IMF:n kanssa, kun on neuvoteltu euroalueen ja EU:n jäsenvaltioiden rahoitustukipaketeista, ja yleensäkin valvontaa koskevan yhteistyön puitteissa. Tässä tilanteessa tarkkailijan aseman myöntäminen euroalueelle, jota Euroopan komissio edustaa – rahapolitiikan alalla yhdessä Euroopan keskuspankin kanssa – on olennaisen tärkeää, jotta IMF:n ja euroalueen päivittäisestä hallinnoinnista vastaavien instituutioiden yhteistyöstä saatavia synergiaetuja voitaisiin lisätä.

Pitkän aikavälin tavoitteena on yksi ainoa yhteinen euroalueen paikka IMF:ssä. Se edellyttää asteittaista lähestymistapaa, jossa kaikki toimijat voivat tehdä euroalueen yhteisen paikan edellyttämät institutionaaliset järjestelyt.

Konkreettisella tasolla Euroopan komissio:

- esittää suunnitelman toimista, joilla euroalueen edustus IMF:ssä yhdistetään ajan myötä yhteen yhteiseen paikkaan,
- tekee aikanaan SEUT-sopimuksen 138 artiklan 2 kohdan nojalla viralliset ehdotukset, joilla muodostetaan yhtenäinen kanta tarkkailijan aseman saamisesta euroalueelle IMF:ssä, tarkkailijan aseman saamisesta IMF:n johtokunnassa ja sen jälkeen yhteisestä paikasta,
- tekee ehdotuksen talous- ja rahaliittoon liittyvien IMF-asioiden koordinoinnin parantamiseksi jäsenvaltioiden välillä,

²⁶ Ks. myös EU-valmistelukunnan talouden ohjausjärjestelmää käsittelevän VI työryhmän loppuraportti, WG VI 17, 21.10.2002, s. 8. Ks. myös ulkoisia toimia käsittelevän VII työryhmän loppuraportti, WG VII 17, 16.12.2002, s. 66.

- harkitsee, olisiko syytä käyttää SEUT-sopimuksen 138 artiklan 1 kohdan tarjoamia mahdollisuuksia ehdottaen yhteisiä kantoja talous- ja rahaliiton kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin toimivaltaisissa kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja -konferensseissa,
- vaalii edelleen euroalueen edustusta kahdenvälisissä suhteissa tärkeimpien talouskumppaneidensa kanssa. Kiinan kanssa käytävät keskustelut makrotalouteen ja valuuttakursseihin liittyvistä asioista (joita käsittelee euroalueen valtuuskunta²⁷) voisivat toimia tässä mallina.

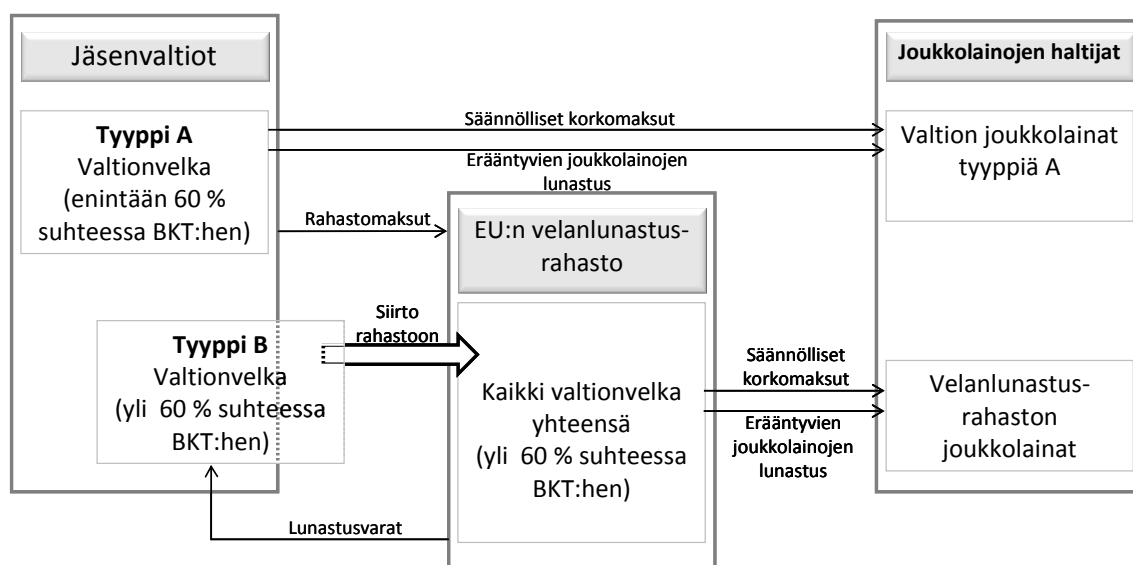
²⁷ Valtuuskunnassa ovat talous- ja raha-asioista vastaava komissaari, euroryhmän puheenjohtaja ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja.

LIITE 3: EU:n velanlunastusrahasto

Velanlunastusrahaston käsitteen esitti ensimmäisen kerran saksalainen talousasiantuntijoiden neuvosto German Council of Economic Experts vuonna 2011. Rahaston keskeisenä ajatuksena on tarjota puitteet, joissa euroalueen jäsenvaltioiden julkinen velka voidaan saattaa kestäväälle tasolle vähentämällä niiden rahoituksen kokonaiskustannuksia vastineena sille, että ne antavat finanssipolitiikan ohjausjärjestelmään liittyviä lisäsitoumuksia.

Peruslähdekohta on, että jäsenvaltioiden julkinen velka jaettaisiin kahteen osaan: 1) ensimmäinen osa on vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätyn raja-arvon suuruinen eli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen; tämä osa olisi edelleen kunkin yksittäisen jäsenvaltion vastuulla; ja 2) suhteessa BKT:hen määritellyn 60 prosentin raja-arvon ylittävä julkisen velan osa, joka siirrettäisiin ja koottaisiin velanlunastusrahastoon ja näin ollen tulisi rahaston omistukseen, joskin jäsenvaltiot olisivat velvollisia itsenäisesti lunastamaan siirretyn velan takaisin tietyn ajan kuluessa (esim. 25 vuotta). Velanlunastusrahasto rahoittaisi toimintansa laskemalla liikkeeseen omia joukkolainoja, joiden kustannuksiin kaikki mukana olevat jäsenvaltiot osallistuisivat yhteisesti. Jotta velanlunastusrahaston joukkolainat olisivat houkuttelevia ja kävisivät kaupaksi, sijoittajilla pitäisi olla riittävän vahvat takeet lainojen laadusta. Siksi velanlunastusrahaston joukkolainoilla olisi mieluiten oltava kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden yhteisvastuullinen takaus. Velanlunastusrahaston joukkolainojen yhteisvastuullisen takaamisen ansiosta osallistuvien jäsenvaltioiden rahoituskustannukset olisivat suhteellisen alhaiset, mikä keventäisi niiden velanhoitotaakkaa. Kunkin jäsenvaltion takaisinmaksuaikataulu on määritettävä tarkasti käyttäen läpinäkyvää laskukaavaa, jolla maksuerät määritetään (aina yhtä suuret tai taloudellisesta tilanteesta riippuvaiset, esim. tietty prosenttimäärä suhteessa BKT:hen, jolloin vuotuisissa maksuissa otettaisiin huomioon suhdannevaihtelu). Järjestelmän puitteet on esitetty kuviossa 1.

Kuvio 1: EU:n velanlunastusrahasto



Velanlunastusrahastoon liittyy moraalikadon ongelma, sillä yhteisvastuullinen takaaminen ja jäsenvaltioiden alhaiset rahoituskustannukset voisivat luoda tahattomia kannustimia lisävelkaantumiseen. Tämä moraalikadon riski olisi ratkaistava lisäämällä jäsenvaltioiden sitoumuksia talouden ohjausjärjestelmän yhteydessä. Kunkin jäsenvaltion osalta määritettäisiin julkisen talouden vakautusura ja toteutettavat rakenneuudistukset ennakkoedellytyksenä velanlunastusrahastoon osallistumiselle, mikä velvoittaisi jäsenvaltiot itsenäisesti lunastamaan siirretyn velan takaisin tietyn ajan kuluessa. Sopiminen vakauttamisesta ja uudistuksista ovat uskottavuuden edellytys, ja niihin voisi sisältyä: i) verotulojen korvamerkitseminen erityisesti velanlunastusrahaston maksuvelvoitteisiin, ii) vakuuden tallentaminen, iii) pakollinen sitoutuminen aiemmin sovittuihin rakenneuudistuksiin ja vakautustoimenpiteisiin. Jos vaatimuksia ei noudateta, kansallisen velan siirto velanlunastusrahastoon voitaisiin välittömästi lopettaa.

Käytännössä osallistuvien jäsenvaltioiden erääntyvien velkojen lunastukset ja uudet rahoitustarpeet katettaisiin velanlunastusrahaston joukkolainojen myynnistä saatavilla varoilla²⁸, kunnes siirretyt vastuut saavuttavat sovitun määrän. Velan siirtoa varten tarvitaan selkeät ja tiukat oikeudelliset puitteet tai sopimus, jossa vahvistetaan muun muassa: i) siirrettävät enimmäismäärät²⁹, ii) takaisinmaksuohjelma, ja iii) velanlunastusrahaston liikkeeseen laskemien joukkolainojen etuoikeusasema kansallisiin joukkolainoihin nähden.

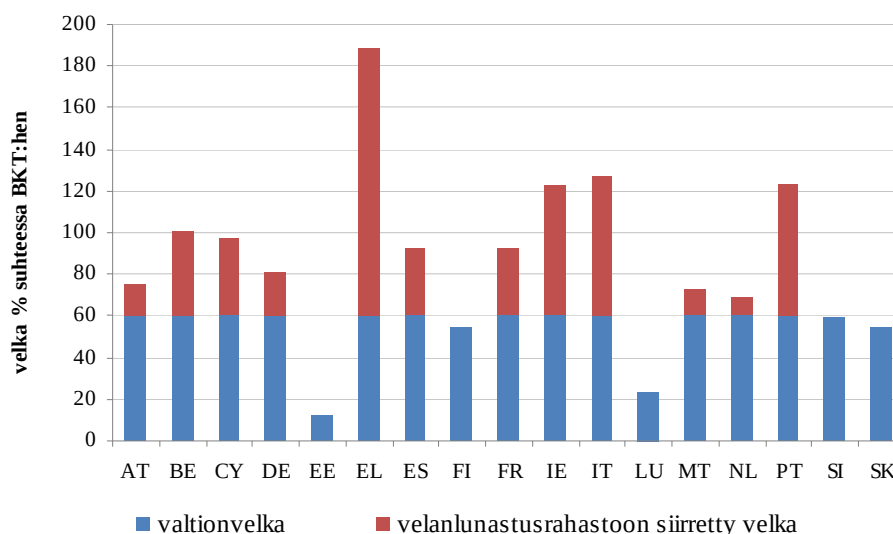
Velanlunastusrahastoon tehdyn siirron seurauksena maan kokonaisvelka jaettaisiin kahteen osaan: kansalliseen velkaan ja velanlunastusrahaston liikkeeseen laskemiin joukkolainoihin³⁰ (ks. kuvio 2).

²⁸ Velanlunastusrahaston hoito annettaisiin tehtäväksi perussopimuksen nojalla perustettavalle erityiselle elimelle eli komissiossa olevalle EU:n velanhoitoyksikölle, joka vastaa toiminnastaan Euroopan parlamentille.

²⁹ Sopimuksessa olisi myös täsmennettävä selvästi, että sovittuja siirrettäviä määriä ei voi paisuttaa.

³⁰ Velanlunastusrahaston koko voisi nousta 3 biljoonaan euroon. Laskelma perustuu Euroopan komission talousennusteeseen syksyiltä 2012.

Kuvio 2: Jäsenvaltioiden velkarakenne velanlunastusrahaston periaatetta noudattaen



Lähde: Euroopan komission syksyn 2012 talousennuste, velkaa koskevat luvut ennusteita vuodelle 2013

Velanlunastusrahaston perustamiseen liittyy monia haasteita. Ensinnäkin, vaikka koko euroalue hyötyisikin siitä, että valtion riskit ja järjestelmäriskit pienenevät, kun velan määrä yleisesti ottaen ja erityisesti heikommassa asemassa olevissa maissa vähenee, ne jäsenvaltiot, joiden luottokelpoisuus on korkea, näyttäisivät hyötävän rahastosta suhteellisesti vähemmän. Näin ollen olisi luotava kannustimia näiden jäsenvaltioiden osallistumiselle. Toiseksi, kun liialliselle velalle annettaisiin yhteisvastuullinen takaus, se muuttuisi suhteellisen vähäriskiseksi omaisuuseräksi. Näin ollen markkinakurin vaikutus heikkenisi huomattavasti. Itse asiassa kurinpitotehtävä siirtyisi kokonaan yhteistakaajille. Kolmanneksi velanlunastusrahaston avulla on tarkoitus alentaa velan määrää eikä jäsenvaltioita tulisi kannustaa tarpeettomasti pitkittämään osallistumistaan rahastoon vain siksi, että ne hyötävät alhaisemmista rahoituskustannuksista. Lopuksi todettakoon, että markkinoiden näkökulmasta järjestelmän rajoitettu kesto vähentäisi markkinoiden likviditeettiä järjestelmän loppua kohti. Tämä kyseenalaistaisi yhteisesti liikkeeseen laskettujen joukkolainojen aseman viitejoukkolainana ja myös todennäköisyyden, että syntyisi asianmukaiset johdannaismarkkinat. Yhteisesti liikkeeseen laskettujen joukkolainojen erääntymisen jälkeen euroalueen valtionlainamarkkinat olisivat yhtä vähän yhdentyneet kuin nyt eikä mitään yhteisen liikkeeseenlaskun etuja olisi saavutettu.