

EU:N SUUNTA

Kuinka tiivis liitto?

Juha Jokela, Markku Kotilainen,
Teija Tiilikainen, Vesa Vihriälä

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
Ulkopoliittinen instituutti UPI
Kustantaja: Taloustieto Oy

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
Sarja B261
ISSN 0356-7443
ISBN 978-951-628-605-4 (nid.)
ISBN 978-951-628-606-1 (pdf)

Ulkopoliittinen instituutti
UPI Raportti 39
ISSN 2323-5454 (verkkójulkaisu)

Kannen kuva: iStockphoto.com
Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki 2014

Tämä kirja ja sen erillisraportit (lueteltu kirjan lopussa) ovat vapaasti saatavilla osoitteista:

<http://www.etla.fi/julkaisut> (ETLA)

<http://www.fiia.fi/fi/publications> (UPI)

Suosittelava lähdeviittaus tähän kirjaan:

Jokela, Juha, **Kotilainen**, Markku, **Tiilikainen**, Teija, **Vihriälä**, Vesa (2014).

EU:n suunta – Kuinka tiivis liitto?

Helsinki: Taloustieto Oy.

Sisällys

1	Johdanto	9
2	Euroalueen ajautuminen kriisiin ja EMUn instituutiot	13
2.1	Eurokriisi ja yhteisen valuutan vaatimukset	13
2.2	Talouden rakenne ja suhdannedynamiikan erot	15
2.3	Työvoiman ja pääoman liikkuvuus sekä palkanmuodostus myös ongelmia	16
2.4	Julkiset sektorit erilliset, politiikkaperinteet erilaiset	17
2.5	Rahaliitto syntyi ennen kaikkea poliittisena hankkeena	18
2.6	Rahaliiton kriteerejä tulkittiin löysästi	21
2.7	Heikko EU ja vahvat jäsenvaltiot?	22
2.8	EMUn alkumenestys rakentui velalle	24
2.9	Globaali kriisi paljastaa euroalueen heikkoudet	26
2.10	Kriisi ja rahoitustukipolitiikka johtivat talouspolitiikan hallintamekanismien uudistamiseen	28
2.11	Yhteisvastuun ja suvereniteetin rajoittamisen yhteys	29
2.12	Kriisipolitiikka edelleen hyvin kiistanalainen kysymys	30
2.13	Institutionaalisten uudistusten toimivuudesta erilaisia näkemyksiä	33
2.14	Kriisi on siirtänyt EU:n ulos Maastricht-unionista	35
2.15	Miksi Suomi liittyi EMUun ja miten se on siinä menestynyt?	36
2.16	Kolme skenaarioria yhteisestä vastuusta ja vallasta	40
3	Pankkiunioni-EMU	43
3.1	Skenaarion kuvaus	43
3.2	Toteutetut EMU-uudistukset	43
3.2.1	Muutokset talous- ja finanssipoliittiseen vallanjakoon	46
3.2.2	Yhteiset rahoitusvälineet: Euroopan vakausmekanismi ja solidaarisuusmekanismi	52
3.2.3	Muutosten merkitys EU:lle	53
3.3	Pankkiunioni	55

3.3.1	Yhteinen pankkivalvonta	57
3.3.2	Yhteinen kriisinratkaisumekanismi	58
3.3.3	Yhteinen talletussuoja	61
3.3.4	Muutosten merkitys EU:lle	62
3.4	Pankkiunioni-EMUn vaikutukset unionin instituutioihin ja päätöksentekoon	64
3.5	Pankkiunioni-EMUn toimivuus ja kestävyys	66
3.5.1	Taloudellinen vakaus	67
3.5.2	Poliittinen vakaus ja demokraattinen legitimitetti	73
3.5.3	Kokonaisarvio	76
3.6	Pankkiunioni-EMU ja Suomi	77
4	Fiskaaliunioni-EMU	79
4.1	Skenaarion kuvaus	79
4.2	Fiskaaliunionin elementit	80
4.3	Yhteiset suhdannetasausvälineet	81
4.4	Yhteislainat	87
4.5	Fiskaaliunioni-EMUn kaksi eri maailmaa	92
4.6	Fiskaaliunioni-EMUn syntymisen vaikutukset unionin instituutioihin ja päätöksentekoon	94
4.7	Kokonaisarvio: Fiskaaliunioni-EMUn toimivuus	99
4.7.1	Taloudellinen vakaus	99
4.7.2	Poliittinen vakaus	103
4.8	Fiskaaliunioni-EMU ja Suomi	104
5	Liittovaltio-EMU	106
5.1	Skenaarion kuvaus	106
5.2	Fiskaalinen federalismi: talous- ja finanssipoliittisen toimivallanjaon muutos	107
5.3	Perustuslaillinen federalismi	117
5.4	Liitännäisjäsenen status	122
5.5	Kokonaisarvio liittovaltio-EMUn toimivuudesta	123
5.5	Liittovaltio-EMU Suomen näkökulmasta	126

6	EMUn osittaisen hajoamisen vaihtoehdot	128
6.1	Yksittäisen maan eroaminen eurosta – taloudelliset ja poliittiset seuraukset	130
6.2	Euroalueen laaja jakautuminen – taloudelliset ja poliittiset seuraukset	136
6.3	Hajoamisskenaarioiden merkitys Suomen kannalta	139
7	Johtopäätökset	141
	Lähteet	148
	Projektin erillisraportit	153
	ETLA	153
	UPI	153

EU:n suunta – Kuinka tiivis liitto?

Tiivistelmä: Raportissa arvioidaan EU:n kehitysvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koko unionille ja Suomelle. Arviointi nojaa erilaisten poliittis-taloudellisten mallien varaan. Ensimmäisen kehitysmallin lähtökohtana ovat jo pitkälti toteutuneet toimet kriisin taltuttamiseksi ja EMUn vahvistamiseksi. Kutsumme tätä vaihtoehtoa ”pankkiunioni-EMUksi”, koska sen keskeisin kokonaisvaltainen uudistus liittyy pankkiunionin rakentamiseen. Toisessa kehitysmallissa EMUn syventämisen arvioidaan tapahtuvan tiivistämällä talouden yhteisvastuuta ja vahvistamalla edelleen taloudenpidolle hyväksytyjen sääntöjen noudattamista kuitenkin ilman laajamittaisia muutoksia unionin poliittisessa ja institutionaalisessa järjestelmässä. Tämä merkitsee esimerkiksi suhdannetasausvälineiden luomista euroalueelle ja näiden edellyttämää yhteistä rahoituskapasiteettia, jolla voi olla mahdollisuus myös velkaantua tai erikseen luotavia yhteislainoja. Kutsumme tätä mallia ”fiskaaliunioni-EMUksi”, koska tämän kehitysmallin keskeiset yhteisvastuuseen ja toimivaltaan liittyvät muutokset koskevat unionin finanssipolitiikkaa. Malli edellyttää EU:n nykyisen perussopimus- ja toimielinjärjestelmän rajoitettua uudistamista. Raportin kolmannen kehitysmallin pohjaksi on otettu perustuslaillisen liittovaltion syntyminen euroalueen puitteissa. Tässä vaihtoehdossa euroalueen budjetti kasvaa huomattavasti ja liittovaltiossa siirretään uutta toimivaltaa erityisesti finanssi- ja muun talouspolitiikan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla. Nykymuotoisen EU:n oikeus- ja toimielinkehys uudistetaan kokonaisuudessaan ja perussopimukset korvataan perustuslailla, joka määrittelee liittovaltion suvereeniksi toimijaksi. Kutsumme tätä kehitysmallia ”liittovaltio-EMUksi”. Neljänneksi arvioimme erilaisia EMUn hajoamisvaihtoehtoja varsin yleisellä tasolla. Vaihtoehto poikkeaa kolmesta muusta skenaariosta siinä, että tämä vaihtoehto saattaa liittyä myös edellä kuvattuihin kehitysmalleihin.

Asiasanat: Euroopan unioni, Euroopan talous- ja rahaliitto, EMU.

The EU's Course – How Deep a Union?

Summary: The report analyses and assesses different alternatives for the development of the European Union as well as their implications for both the EU itself and Finland. The analysis is based on different political and economic scenarios. At the heart of the first scenario are the various measures the EU has already undertaken in order to combat the eurozone crisis and to strengthen the EMU. We call this scenario the “Banking Union EMU” because its central innovation is the banking union. The second scenario is built on the assumption that the EMU will be deepened by extending mutual liability and by reinforcing the established rules for responsible budgeting. These reforms will, however, be implemented without radically altering the current political and institutional set-up of the EU. An important step in this scenario is the establishment of mechanisms for counter-cyclical fiscal policy in the eurozone. This requires the creation of a euro area fiscal capacity. A further possible step is the introduction of a system of mutual debt. We label this scenario the “Fiscal Union EMU” because the crucial reforms in this scenario revolve around the EU's fiscal policy. The scenario requires amending the EU's current treaties and institutional architecture. The third scenario looks at the possibility of building the eurozone into a constitutional federation. This scenario would mean a vast expansion of the EU budget as well as the transfer of new powers to the federal level particularly in the area of economic and fiscal policy as well as in the field of foreign and security policy. This scenario would involve a thorough overhaul of the EU's current legal and institutional framework. The EU's treaties would be replaced with a constitution that would make the Union a sovereign actor. We call this scenario the “Federal EMU”. In the end, we also briefly discuss the possibility of disintegration in the euro area. Some form of disintegration could take place simultaneously with one of the three above-mentioned scenarios.

Keywords: European Union, Economic and Monetary Union, EMU.

Esipuhe

Tämä julkaisu on loppuraportti Jane ja Aatos Erkon säätiön rahoittamasta projektista ”EU kriisin jälkeen”. Kiitämme säätiötä saamastamme rahoituksesta, joka tarjosi meille mahdollisuuden paneutua tähän mielenkiintoiseen ja tärkeään tutkimusaiheeseen. Loppuraportin ohella projekti on tuottanut useita erillistutkimuksia, jotka on lueteltu tämän kirjan liitteessä.

Kiitämme myös kaksi kertaa projektin alkuvaiheessa kokoontunutta korkeatasoista ohjausryhmää, jonka kanssa testasimme ajatuksiamme EU:n kehitysvaihtoehdoista. Saimme ryhmältä arvokkaita kommentteja. Ohjausryhmään kuuluivat Eurooppa-tutkimuksen verkoston johtaja Juhana Aunesluoma (Helsingin yliopisto), professor of practice Sixten Korkman (Aalto-yliopisto), tuomari Allan Rosas (EU:n tuomioistuin), alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo (ensin Suomen Pankki, sittemmin valtiovarainministeriö), yksikön päällikkö Martti Salmi (valtiovarainministeriö), suurlähettiläs Jan Store, johtokunnan neuvonantaja Antti Suvanto (Suomen Pankki) ja tohtoritutkija Klaus Tuori (Helsingin yliopisto).

Projektin vastuullisina johtajina ovat toimineet tutkimusjohtaja Markku Kotilainen Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta (ETLA) ja johtaja Teija Tiilikainen Ulkopoliittisesta instituutista (UPI).

Tutkija Tuomas Iso-Markku (UPI) on toiminut korvaamattomana apuna tutkimusprojektissa. Kimmo Aaltonen on huolehtinut kirjan taitosta ja Laila Riekkinen käsikirjoituksen oikoluvusta. Haluamme kiittää heitä kaikkia lämpimästi.

Helsingissä 16.4.2014

Tekijät

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan Euroopan unionin (EU) kehitysvaihtoehtoja. Tarkastelun keskiössä ovat talous- ja rahaliitto EMU sekä siihen liittyvät, Euroopan rahoitus- ja velkakriisin liikkeelle sysäämät uudistukset.

Vuodesta 2009 alkaen nopeasti laajentunut kriisi katkaisi yhteisvaluutan käyttöön ottoa seuranneen suotuisan talouskehityksen Euroopassa. Syksyllä 2011 ja uudelleen kesällä 2012 euroalueen hajoaminen oli vakavan keskustelun kohteena. Rahoitusvakauden palauttamiseksi ja yhteisvaluutan puolustamiseksi turvaututtiin poikkeuksellisiin toimiin. Kriisimaille räätälöitiin mittavat ehdolliset rahoitusapupaketit. Ne merkitsivät poikkea-
maa periaatteesta, jonka mukaan jokainen jäsenmaa on yksin vastuussa julkisesta velastaan. Euroopan keskuspankki turvautui niin ikään poikkeustoimiin, ja sen lupaus ostaa valtioiden velkakirjoja tietyin ehdoin oli tärkeä tekijä kriisin rauhoittumisessa loppukesästä 2012 lähtien.

Samanaikaisesti EU:n ja erityisesti euroalueen talouspoliittista koordinaatiota on lisätty. Talouspolitiikan kurinalaisuuteen liittyviä sääntöjä on tiukennettu ja laajennettu julkisen talouden hoidon ulkopuolelle. Euroalueen maihin kyetään jatkossa soveltamaan helpommin erilaisia sanktioita, jos ne eivät noudata yhteisesti sovittuja pelisääntöjä. Pankkitoiminnan sääntelyä on kiristetty, ja sääntöjen valvonta sekä kriisinhallinta ollaan siirtämässä jäsenmailta euroalueen tasolle.

Sekä kriisinhallintaa että taloushallinnon kehittämistä koskevat toimet ovat osoittautuneet poliittisesti vaikeiksi. Tehtyjä avustuspäätöksiä ja uusia rahoitusvälineitä on kritisoitu ankarasti sekä kriisiin ajautuneissa että rahoitusapua tarjonneissa maissa. Tuen kohteena olleissa maissa tukeen liittyvät ehdot on koettu kohtuuttomina, kun taas rahoitusapua tarjonneissa maissa toteutunutta yhteisvastuuta on pidetty liiallisena ja Maastrichtin sopimuksen periaatteiden vastaisena.

Myös talouspolitiikan koordinaation lisäämiseksi tehdyt uudistukset ovat johtaneet jakolinjojen korostumiseen unionissa. Osassa maita on kritisoitu lisääntyvää yhteisvastuuta ja päätösvallan siirtymistä kansalliselta tasolta EU-tasolle. Joissain maissa tiukentuneita sääntöjä puolestaan on kritisoitu liian jäykiksi ja niiden noudattamisen on arvioitu johtavan huonoon talouskehitykseen. Eripuran lisäksi kriisi on johtanut unionin eriytymiseen. Jakolinja euroon kuuluvien ja sen ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden välillä on vahvistunut.

Jo toimeen pantujen ja päätettyjen uudistusten lisäksi on esitetty joukko talous- ja rahaliiton vahvistamiseen tähtäviä keskipitkän ja pitkän aikavälin uudistusajatuksia. Uudistusten jatkaminen ja yhteisten instituutioiden vahvistaminen on usealla taholla katsottu välttämättömäksi raha- ja talousliiton toimivuuden varmistamiseksi. Toisaalta tällaisten ehdotusten taloudelliset hyödyt ja läpiviennin poliittiset mahdollisuudet on kyseenalaistettu. Uudistusten on pelätty johtavan liialliseen yhteisvastuuseen ja voimistavan jäsenvaltioiden välistä eripuraa sekä unionin eriytymistä entisestään. Keskustelua on värittänyt myös tyytymättömyys sekä unionin että kansallisella tasolla harjoitettua talouspolitiikkaa kohtaan.

Tämän raportin tavoitteena on hahmottaa ja arvioida EU:n kehitysvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koko unionille ja Suomelle. Muodostamme kolme erilaista kehitysmallia. Näiden hahmottamista ovat ohjanneet viime vuosien kehitystrendit, EMUn vahvistamiseksi esitetyt suunnitelmat sekä näihin liittyvä talouspoliittinen keskustelu. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole arvioida erilaisten kehitysvaihtoehtojen toteutumisen todennäköisyyttä. Taloudellisten ja poliittisten vaikutusten arviointi tarjoaa kuitenkin eväitä myös tälle keskustelulle, emmekä kokonaan pidättäydy myöskään eri vaihtoehtojen todennäköisyyttä koskevien näkökohtien esittämisestä.

Raportissa esitellyn ensimmäisen kehitysmallin (luku 3) lähtökohtana ovat jo pitkälti toteutuneet toimet kriisin taltuttamiseksi ja EMUn vahvistamiseksi. Kutsumme tätä vaihtoehtoa ”pankkiunioni-EMUksi”, koska sen keskeisin kokonaisvaltainen uudistus liittyy pankkiunionin rakentamiseen. Kehitysmallin analyttinen tavoite on arvioida jo toteutettuihin päätöksiin ja pankkiunioniin liittyviä taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia.

Toisessa kehitysmallissa (luku 4) EMUn syventämisen arvioidaan tapahtuvan talouden yhteisvastuuta lisäämällä ja taloudenpidolle asetettuja sääntöjä edelleen vahvistamalla, mutta kuitenkin niin, ettei unionin poliittiseen ja institutionaaliseen järjestelmään tehdä laajamittaisia muutoksia. Käytännössä tämä merkitsee esimerkiksi suhdannetasausvälineiden luo-

mista euroalueelle ja näiden edellyttämää yhteistä rahoituskapasiteettia, jolla voi olla mahdollisuus myös velkaantua, tai erikseen luotavia yhteislainoja. Talouspoliittista toimivaltaa siirretään tässä kehitysvaihtoehdossa pankkiunioni-EMUa enemmän EU-tasolle. Vaihtoehto voi saada monenlaisia muotoja riippuen siitä, painotetaanko ensisijaisesti yhteisvastuun lisäämistä vai EU-tasolla sovittujen sääntöjen noudattamista. Kutsumme tätä mallia ”fiskaaliunioni-EMUksi”, koska tämän kehitysmallin keskeiset yhteisvastuuseen ja toimivaltaan liittyvät muutokset koskevat unionin finanssipolitiikkaa. Malli edellyttää EU:n nykyisen perussopimus- ja toimielinjärjestelmän rajoitettua uudistamista.

Raportin kolmannen kehitysmallin (luku 5) pohjaksi on otettu perustuslaillisen liittovaltion syntyminen euroalueen puitteissa. Tässä vaihtoehdossa euroalueen budjetti kasvaa huomattavasti ja liittovaltiotasolle siirretään uutta toimivaltaa erityisesti finanssi- ja muun talouspolitiikan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla. Nykymuotoisen EU:n oikeus- ja toimielinkehys uudistetaan kokonaisuudessaan ja perussopimukset korvataan perustuslailla, joka määrittelee liittovaltion suvereeniksi toimijaksi. Kutsumme tätä kehitysmallia ”liittovaltio-EMUksi”.

Neljänneksi arvioimme luvussa 6 erilaisia EMUn hajoamisvaihtoehtoja kartoittamalla niitä pääasiassa varsin yleisellä tasolla. Tämä vaihtoehto poikkeaa kolmesta muusta skenaariosta siten, että se saattaa liittyä myös edellä kuvattuihin kehitysmalleihin.

Raportissa esitetyt vaihtoehdot on rakennettu niin, että ne erottuvat selkeästi toisistaan keskeisten perusratkaisujen osalta. Selvärajaisten kehitysvaihtoehtojen funktio on pitkälti tutkimuksellinen. Selkeiden mallien vaikutusten arviointi on helpompaa. Käytännössä toteutuvat vaihtoehdot voivat olla erilaisia yhdistelmiä tarkastelemistamme malleista.

Vaihtoehtoja arvioidaan niiden taloudellisten ja poliittisten vaikutusten osalta pohtien niiden kestävyyttä ja niihin kytkeytyviä keskeisiä epävaikustekijöitä. Talouden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat eri vaihtoehtojen vaikutukset taloudelliseen vakauteen ja tehokkuuteen. Poliittikan näkökulmasta tärkeitä ovat vaihtoehtojen demokraattisen oikeutuksen mahdollisuudet sekä niiden suhde EU:n poliittisiin jakolinjoihin.

Mallien rakentaminen ja niiden vaikutusten arviointi on toteutettu monitieteistä lähestymistapaa hyödyntäen. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimustyössä on nojattu sekä taloustieteen että politiikan tutkimuksen synnyttämiin kysymyksenasetteluihin ja kirjallisuuteen. Mallien rakentamisessa ja niiden vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty myös oikeustieteellistä

kirjallisuutta sekä kuultu EMUn uudistushankkeita läheltä seuranneita asiantuntijoita ja virkamiehiä. Kehitysvaihtoehtoihin liittyvästä rajanvedosta ja arviointityöstä vastaavat tämän raportin kirjoittajat. Tutkimustyössä käytetty materiaali nojaa vahvasti virallisiin dokumentteihin, käytettävissä olevaan tutkimuskirjallisuuteen ja eri alan asiantuntijoilta tilattuihin politiikkarelevantteihin tutkimuspapereihin.¹

¹ Viime aikoina EU:n tulevaisuuden vaihtoehtoja ovat kirjamuotoisissa julkaisuissa arvioineet mm. Heise (2013), Korkman (2013), Marsh (2013), Van Overtveldt (2011) sekä oikeudellisesta näkökulmasta Tuori ja Tuori (2014). Oma tutkimuksemme poikkeaa näistä (monitieteisyytensä ohella) siinä, että me olemme rakentaneet esityksemme eksplisiittisten skenaarioiden pohjalle ja olemme pyrkineet verraten yksityiskohtaiseen poliittisten ja taloudellisten instituutioiden arviointiin.