

Rahaliitosta talousliitoksi*

Ilkka Kajaste

Apulaisosastopäällikkö

Valtiovarainministeriö

Kevästä 2010 lähtien on talouspolitiikan koordinaatiota EU- ja euroalueella jälleen kerran tarmokkaasti uudistettu. Puhutaan kvanttihypystä (Trichet), joka olisi saatava aikaan, jotta edessä oleviin mittaviin haasteisiin kyettään vastaamaan. Uudistuspuuskan taustalla on kaksi tekijää. Toinen on talous- ja rahoituskriisi, joka on kuluneen vuoden aikana erityisesti Kreikan ongelmien yhteydessä kärjistynyt velkakriisiksi. Toinen syy on se, että vuoden alusta voimaan tullut Lissabonin sopimus on antanut unionille uutta puhtia ja toimivaltaa erityisesti euroalueen osalta.

Uudistus on edennyt kevästä lähtien samaan aikaan kahdella raiteella. Toisaalta sitä on viety eteenpäin korkealla poliittisella tasolla (top down). Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman Van Rompuy on vetänyt lähinnä valtiovarainministereistä muodostuvaa uudistusta valmistellutta työryhmää, joka raportoi asiasta toimeksiantonsa mukaisesti lokakuun lopussa Eurooppa-neuvostolle. Samaan aikaan (bottom up) komissio on valmistellut asiaa ja

laatinut useita tiedonantoja sekä lopulta syyskuun lopulla antanut lainsäädäntöesityksiä, joita ryhdytään käsittelemään ensin neuvoston työryhmässä ja keväällä 2011 Euroopan parlamentissa. Uusi piirre on myös se, että ensimmäisen kerran parlamentti pääsee todella vaikuttamaan siihen, kuinka talouspolitiikkaa koordinoidaan EU-tasolla. Tämäkin on seurausta uudesta Lissabonin sopimuksesta.

Aikataulullisesti tämä tarkoittanee sitä, että talouspolitiikan EU-koordinaatiossa käynnistyneen siirtymävaihe vuoden 2011 aikana. Eri syistä uuteen regiimiin siirtyminen tulee viemään jonkin verran aikaa. Tavoitteena on vahvistaa vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuutta ja sitovuutta, laajentaa koordinaatiota laajemmin makrovakauteen, jotta huomio kohdistuisi yhä enemmän rakenteisiin, sekä luoda yhteys kriisinhallintaan, josta saataneen konkreettisia esityksiä vasta myöhemmin.

Tässä vaiheessa on vielä vaikea nähdä, mikä on lopputulos. On mahdollista, että edetään siihen suuntaan, että unionista tulee yhä enemmän aito talousliitto. Joka tapauksessa unionin ja euroalueen talouspolitiikka tulee perustumaan koordinaatioon, koska näköpiirissä ei

* Perustuu *Taloustieteellisen Yhdistyksen kokouksessa 7.9.2010 pidettyyn esitelämään.*

ole, että jäsenvaltiot luopuisivat talouspoliittisesta päätöksenteostaan. Kokonaan toinen asia on se, että samaan aikaan markkinaintegraatio voi edetä siten, että poliittisen päätöksenteon on vain seurattava perässä.

Vakaussopimuksen haasteet

Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimusta ei ole tapana kauheasti mainostaa. Useimmiten sitä päinvastoin moititaan tehottomaksi, jollei peräti pakkopaidaksi, joka estää jäsenvaltioita harjoittamasta järkevää talouspolitiikkaa. Kriittikkiin on aihetta, mutta tasapuolisuuden vuoksi kannattaa palauttaa mieleen myös se, mitä sopimuksella on saavutettu.

Talous- ja rahaliiton lähtökohdat eivät olleet erityisen tasapainoiset. Pelisäännöt on periaatteessa tarkoitettu maille, jotka ovat jo saavuttaneet vakaus- ja kestävyystavoitteensa. Käytännössä tällaisia jäsenvaltioita ei ole ollut, joten rahaliiton alkutaival on ollut vastamäkeä, vaikka ei edes otettaisi huomioon talous- ja rahoituskriisin aikaansaamaa takaiskua. Ennen kriisiä koko euroalueen julkinen talous oli kuitenkin saatu suurin piirtein tasapainoon ja myös velkaantuminen oli lähtenyt alenemaan.

Kolikron toinen puoli on se, että samaan aikaan jäsenvaltioiden rakenteellinen tasapaino oli parantunut huomattavasti vähemmän. Tämä kertoo sen, että korkeasuhdannetta ei kyetty riittävästi hyödyntämään budjettitilanteiden korjaamiseksi. Kuten tunnettua, pahimmat virheet talouspolitiikassa tehdään hyvinä aikoina. Ilman kriisiä edeltäneitä korjaustoimia olisivat jäsenvaltioiden mahdollisuudet harjoittaa elvyttävää finanssipolitiikkaa taantuman aikana olleet kuitenkin paljon niukemmat. Ne jäsenvaltiot, jotka olivat tehneet kotitehtäväänsä, kykenivät vastatoimiin, mutta monilla mail-

la ei ollut kerta kaikkiaan varaa yrittää tasoittaa syvän taantuman vaikutuksia.

Pettymys on ollut myös se, että unionialueen eroavaisuudet ovat ajan myötä lisääntyneet siitä huolimatta, että tavoitteena on ollut läheneminen. Tähän on käytetty runsaasti yhteisiä budjettivaroja, mutta ne näyttävät valuneen suureksi osaksi hukkaan. Mahdollisesti ne ovat jopa pahentaneet tilannetta paisuttamalla tasapainottomuuksia ja kiihdyttämällä talouden ylikuumenemistä.

Myös vanhoissa jäsenvaltioissa on suuria maakohtaisia eroja, jotka ovat vaikeuttaneet yhtenäisen politiikkalinjan löytämistä. Erot ovat tulleet esiin erityisesti kriisin yhteydessä. Belgia on pystynyt pitämään kiinni alkuperäisistä sitoumuksistaan ja korjaamaan velkasuhdettaan tuntuvasti kymmenen vuoden aikana. Toiset velkaantuneet maat, Italia ja Kreikka eivät tähän kyenneet. Ennakkoavustus, jonka mukaan osa jäsenvaltioista asettuu vapaamatkustajan asemaan, on osoittautunut paljolti oikeaksi.

Suomessa pääteltiin rahaliittoon siirryttäessä, että kansallisessa talouspolitiikassa on nojaututtava entistä enemmän rakenteellisiin toimiin, jotta kilpailukyky voidaan säilyttää uusissa olosuhteissa. Monissa muissa maissa euroalue nähtiin turvasatamana, joka ei edellyttänyt erityistä varautumista. Esimerkiksi Kreikan kriisi on suuressa määrin rakenteellinen ja heijastaa vuosien laiminlyöntejä. Huolestuttavaa on myös se, että Kreikan ja monien muiden haavoittuvien maiden talouksien heikkoudet ovat olleet tiedossa, mutta niihin ei pystytty puuttumaan yhteisötason toimenpitein.

Rahaliitto vai talousliitto

Kun talous- ja rahaliittoa puuhattiin, haettiin tasapainoa yhtäältä talousliiton ja toisaalta ra-

haliiton, reaalisen ja nimellisen konvergenssin välillä. Saatiin aikaan vain rahaliitto, koska talousliiton edellytysten syntymistä ei voitu jättää odottamaan. Talousliiton sijalle saatiin talouspolitiikan koordinaatio, jota pyritään nyt tehostamaan.

Monien mielestä rahaliitto ontuu, jos sen rinnalla ei ole riittävän vahvaa talousliittoa. Jotkut ovat sitä mieltä, että talous- ja rahaliittoon ei ole sellaisenaan riittävä vaan, jotta se toimisi, tarvitaan vielä syvempää poliittista integraatiota ja unionia. Tämä keskustelu on jälleen/edelleen ajankohtainen. Samat näkökohdat voidaan esittää jälleen kerran. Jotkut asiat ovat kuitenkin ajan kuluessa muuttuneet ja siitä syystä samat argumentit kannattaa punnita uudelleen. Ennen kaikkea markkinaintegraatio on syventynyt yli kymmenen vuoden aikana, mikä on tullut näkyviin rahoituskriisin yhteydessä. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, kuinka paljon rajat ylittävää Euroopan ja euroalueen tasoista sääntelyä ja politiikkaa tarvitaan, jotta riskit pysyvät hallinnassa.

Kun vakaus- ja kasvusopimusta valmisteltiin runsaat kymmenen vuotta sitten, käytiin keskustelua pakotteista, joilla voitaisiin varmistaa kansallisen finanssipolitiikan kurinalaisuus euroympäristössä. Maastrichtin sopimuksen mukaisen korottomiin talletuksiin ja sakkoihin perustuvan sanktiomekanismin toimivuutta epäiltiin aiheellisesti. Katsottiin, ettei ministerineuvosto pysty tekemään langettavaa poliittista päätöstä määränemistöllä ainakin, jos on kysymys suuresta jäsenvaltiosta. Saksa, joka ajoi tiivistä unionia, halusi tehdä sanktioista automaattisia. Niiden piti tulla voimaan ilman erityistä päätöstä sen jälkeen, kun olisi todettu sovittujen ehtojen täyttyneen.

Tavoite kaatui, koska oikeusoppineet toteivat sen mahdottomaksi. Ministerineuvostolta

ei voitu viedä harkintavaltaa. Paradoksaalista on se, että vakaussopimus ajautui ensimmäiseen kriisiinsä vuonna 2003, kun käsiteltiin juuri Saksan liiallista alijäämää ja neuvosto äänesti Saksaa koskevan komission langettavan esityksen nurin. Tämä johti myöhemmin sopimuksen uudistamiseen, jossa jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja kansallista omistajuutta lisättiin. Myöhemmin talous- ja rahoituskriisin aikana liikkumavaraa todella tarvittiin, mutta samalla voitiin todeta, että sopimuksen olisi pitänyt olla ankarampi sitä edeltäneinä hyvinä aikoina.

Kriisin oloissa vakaussopimus tuli uudelleen arvoonsa, koska monet haavoittuvassa asemassa olevat maat hakivat siitä turvaa ja uskottavuutta. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat nyt sitoutuneet monivuotiseen sopeutusohjelmaan, jonka mukaan julkisen talouden alijäämää on määrä korjata. Milloinkaan eivät markkinoiden paineet ole olleet yhtä kouriintuntuvia kuin viimeksi kuluneen vuoden aikana. Ei ole siis mikään ihme, että jäsenvaltiot ovat olleet valmiita sitoutumaan korjaustoimiin aiempaa näkyvämmiin. Kysymys on osin siitä, että markkinoiden toiminnan kautta tulevat varsin arvaamattomat pakotteet voitaisiin korvata sääntöihin perustuvilla pakotteilla ja uskottavalla budjettikurilla.

Momentum

Vuoden 2010 aikana talous- ja rahoituskriisi kehittyi velkakriisiksi. Kriisi on kohdistunut erityisesti maihin, joiden edellytyksiä selviytyä nopeasti kasvaneesta velkataakasta ja siihen liittyvistä vastuista on ryhdytty epäilemään rahoitusmarkkinoilla. Luottamuksen vahvistamiseksi on monissa maissa käynnistetty lisätoimia ja samalla unionin tasolla on sovittu järjestelyis-

tä, joilla Euroopan unioni tai euroalueen maat voivat yhdessä Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa antaa rahoitustukea yksittäisen jäsenvaltion joutuessa akuuttiin kriisiin. Tästä huolimatta on edelleen voimassa periaate, jonka mukaan kunkin maan tulee viime kädessä vastata omasta taloudestaan ja pitää huolta sen vakaudesta. Filosofia on se, että tukitoimilla pyritäänkin lähinnä ehkäisemään yhden jäsenvaltion kriisin laajentuminen koskemaan koko aluetta.

Jotta ei syntyisi tilannetta, jossa jokin jäsenvaltio voisi euroalueen sisällä toimia vapaamatkustajana, ja jotta ei muodostuisi ns. moraalikatoa, on pidetty tärkeänä, että tukitoimiin liittyy aina vahva ehdollisuus. Tukitoimien kohteena olevan jäsenvaltion on – kuten on nähty Kreikan tapauksessa – sitouduttava erittäin vaativaan sopeutusohjelmaan ja -aikatauluun. Nämä kokemukset ovat heijastuneet tarpeeseen vahvistaa talouspolitiikan koordinaatiota euroalueella ja ne tulevat näkyviin niissä ehdotuksissa uudeksi eurooppalaiseksi lainsäädännöksi, jotka komissio julkisti syyskuun lopulla.

Talous- ja rahoituskriisin ohella toinen seikka, joka on merkittäväällä tavalla vaikuttanut siihen, että talouspolitiikan EU-tason koordinaatiota pyritään tehostamaan, on Lissabonin sopimuksen voimaantulo. Ennen muuta sopimuksen uusi 136 artikla, joka antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille mahdollisuuden säätää erityisesti euroaluetta koskevista koordinaatiotoimenpiteistä, on avannut kokonaan uusia mahdollisuuksia. Tähän saakka talouspolitiikan koordinaatiolla on ollut kaksi oikeusperustaa; 121 ja 126 artiklat, joihin vakaussopimuksen toissijainen lainsäädäntö on perustunut. Uusi oikeusperusta on luonteeltaan verraten yleinen ja antaa mahdollisuuden sopia aiempaa pitemmälle menevistä menettelyistä euromaiden osalta.

Talouspolitiikan koordinaatio jälleen kerran

Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun talouspolitiikan koordinaatiota on päätetty kehittää EU-tasolla. Maastrichtin sopimuksen jälkeen asialla on oltu tähän mennessä jo kahteen otteeseen. Ensimmäisen kerran asia oli esillä silloin, kun vakaus- ja kasvusopimus luotiin 1990-luvun jälkipuoliskolla. Todettiin, että perustamissopimuksen määräysten lisäksi tarvittiin tarkentavaa toissijaista lainsäädäntöä. Sillä haluttiin varmistaa, että jäsenvaltiot tekevät muutakin kuin kaikkein vähimmän. Pelkästään alijäämäkriteerien täyttäminen ei varmistaisi pitemmän aikavälin kestävyyttä, joka sisältyy perustamissopimuksen velvoitteisiin.

Kun sopimus saatiin aikaan, syntyi varsin yleinen väärinkäsitys siitä, että EU-tason säädökset velvoittavat jäsenvaltioita sitoutumaan kestäväan finanssipolitiikkaan ja että komissio on välineet tämän varmistamiseksi. Uutta toimivaltaa ei syntynyt. Vuoden 2003 kriisin yhteydessä sitä testattiin Euroopan tuomioistuimessa, joka totesi, ettei neuvoston harkintavaltaa voida rajoittaa. Vuoden 2003 tapahtumat ja oikeuden päätös heikensivät sanktioiden ja talouspolitiikan koordinaation uskottavuutta. Vuoden 2005 lainsäädäntöuudistusten on katsottu vesittäneen sopimusta, mutta oikeasti toissijaisen lainsäädännön muutoksissa vain selkiinnytettiin jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivaltasuhteita.

Keskustelussa talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta, jota on käyty vuoden 2010 alusta lähtien, on ollut kaksi tasoa. Yhtäältä Euroopan komissio on antanut asiasta tiedonantoja, jotka ovat luoneet perustaa neuvoston tasolla käydylle keskustelulle ja valmistelleet pohjaa lainsäädäntöehdotuksille. Toisaalta

Eurooppa-neuvoston uusi puheenjohtaja Van Rompuy on ollut aktiivinen ja edistänyt hankkeen etenemistä poliittisella tasolla.

Maaliskuun Eurooppa-neuvosto perusti Van Rompuyn johdolla toimineen työryhmän, joka raportoi työnsä tuloksista Eurooppa-neuvostolle lokakuussa 2010. Työryhmän toimeksianto oli kolmeosainen. Ensinnäkin sen tuli selvittää vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamista. Toiseksi sen tuli tarkastella laaja-alaisemmin kokonaistaloudellisen vakauden vahvistamista ja esittää tätä koskevia toimenpiteitä. Kolmas alue, jossa työryhmältä odotettiin esityksiä, liittyi kriisinhallintaan.

Työryhmän työssä saatiin aikaan yhteisymmärrys keskeisistä kysymyksistä jo verraten varhaisessa vaiheessa. Kesäkuun Eurooppa-neuvosto hyväksyi talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskevat päätelmät, jotka muodostavat perustan komission lainsäädäntöehdotuksille, jotka julkistettiin 29.9.2010. Julkistamisen jälkeen ne tulevat käsittelyyn komitea- ja työryhmätasolla ja Euroopan parlamentissa. Kriisinhallintaa koskeviin kysymyksiin palataan myöhemmin.

Tavoitteena on ollut saattaa käsittely- ja hyväksyntäprosessi päätökseen siten, että uusi lainsäädäntö voisi astua voimaan viimeistään vuoden 2012 alusta, mahdollisesti jo aiemmin. Hankkeen toteutuminen kokonaisuudessaan – myös muiden kuin euroalueen jäsenvaltioiden osalta – edellyttää muutoksia myös unionin rahoituskehyksiä koskeviin säädöksiin, jotka tulevat käsittelyyn vuoden 2011 aikana samalla, kun komissio antaa esityksensä vuosien 2014–2020 rahoituskehysistä.

Mitä komissio esittää

Komission esitykset, jotka koostuvat yhdestä direktiivistä ja viidestä asetusehdotuksesta, muodostavat kokonaisuuden. Kansallisia budjettikehikoita koskeva direktiiviesitys lähtee siitä, että vain EU-tason toimenpiteet eivät ole riittäviä vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseksi. On varmistettava, että myös kansallisella tasolla ryhdytään toimiin.

Komission esitykset vakaus- ja kasvusopimusta koskevan toissijaisen lainsäädännön täydentämiseksi tähtäävät sopimuksen ennaltaehkäisevän haaran vahvistamiseen sekä perustamissopimuksessa asetetun velkakriteerin operationalisointiin. On osoittautunut, ettei nykyinen sopimuskehikko ole toiminut riittävässä määrin etupainotteisesti eikä ole kyennyt estämään julkisen talouden lisääntyvää velkaantumista. Tarvitaan uusia toimia pitkän aikavälin kestävyuden vahvistamiseksi.

Sopimuksen uskottavuuden vuoksi on puuttuttava myös sen sisältämiin sanktiomekanismeihin, jotka eivät ole olleet toimivia. Tämän vuoksi komissio esittää uusia sanktioita sekä vakaussopimuksen ennaltaehkäisevään että sen korjaavaan osaan. Tähän liittyy myös ehdotus päätöksentekomenettelyn tehostamisesta. Komission esitykset kokonaistaloudellista valvontaa koskevan uuden menettelyn käynnistämisestä sekä siihen liittyvästä sanktiomenettelystä on myös osa kokonaisuutta. Kokemus on osoittanut, että julkisen talouden poikkeamat ovat osin seurausta, ei vain jäsenvaltioiden budjettikurin puutteista, vaan kokonaistaloudellisista häiriöistä ja kehityssuunnista, jotka ovat tulleet esille tasapainottomuuksina ja kilpailukyvyn puutteena. Tästä syystä olisi tärkeä, että myös poikkeamat kokonaistaloudellisella tasolla voidaan havaita mahdollisimman varhain, jotta

niihin voidaan puuttua ajoissa. Seuraavassa lyhyt katsaus komission esitysten sisältöön:

1. Direktiivi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan kehyksiä koskevista vaatimuksista. Direktiiviehdotuksessa on viisi osaa: tilinpitojärjestelmiä ja tilastoja koskevat vaatimukset, ennustejärjestelmiin kohdistuvat ehdotukset, numeeriset budjettisäännöt, keskipitkän aikavälin budjettikehikot sekä koko julkista sektoria ja sen rahoitusta koskevat vaatimukset.

Ensin mainittu osa, joka liittyy tilinpitojärjestelmiin ja julkisen talouden tilastoihin, koskee julkisen sektorin aleriä kuten työeläkejärjestelmää ja edellyttää kuukausittaista kassaperusteista tietoa. Ennustejärjestelmiä koskevat vaatimukset edellyttävät jäsenvaltioiden tuotavan perusurien lisäksi myös vaihtoehtoistarkasteluja. Ennustetoimintaan on luonnollista kohdistaa korkeita laatuvaatimuksia, koska poikkeamat ovat usein syynä politiikkavirheisiin ja virhearviointeihin.

Jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön finanssipolitiikan sääntöjä, jotka liittyvät perustamissopimuksen mukaisiin alijäämiä ja velkaa koskeviin viitearvoihin, sekä omaksuvan budjettipolitiikassaan monivuotisen suunniteluhorisontin, joka ottaa huomioon keskipitkän aikavälin tavoitteet. Sääntöjen tulisi sisältää tietyt elementit kuten toteutumisen seuranta ja menettelyt siltä varalta, etteivät tavoitteet toteudu. Jäsenvaltioiden edellytetään omaksuvan keskipitkän aikavälin budjettikehikkoja, jotka sisältävät riittävän yksityiskohtaisen informaation tavoitteista ja jotka ovat linjassa numeeristen sääntöjen kanssa. Kehysten tulisi heijastaa myös hallitusten keskipitkän aikavälin prioriteetteja. Samalla niiden tulisi olla linjassa kokonaistaloudellisten ennusteiden kanssa.

Lopuksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että edellä mainitut kohdat kattavat kaikki hal-

linnon tasot ja ovat konsistentteja. Tarvitaan toimiva mekanismi, jolla eri hallinnon tasot koordinoivat taloussuunnitteluaan ja budjettointiaan. Vastuujaon eri sektoreiden välillä tulee olla selvä. Budjetin ulkopuoliset rahastot on integroitava budjettiprosessiin. Verotukia koskeva informaatio on julkistettava samoin kuin tiedot erilaisista vastuista, joilla on potentiaalisesti huomattava vaikutus julkiseen talouteen.

Jäsenvaltioiden odotetaan saattavan voimaan direktiivin mukaiset lait, säädökset ja hallinnolliset määräykset vuoden 2013 loppuun mennessä. Direktiivin mukaisista toimenpiteistä raportoidaan komissiolle. Lista on varsin vaativa ja on hyvin todennäköistä, että se ei toteudu sellaisenaan, kun direktiiviehdotusta käsitellään neuvostossa ja parlamentissa. Komissio kuitenkin katsoo, että vaadittava oikeusperusta – 126(14) artikla – löytyy. Asia on toki tärkeä ja kyllähän direktiivejä on laadittu paljon vähäisemmistäkin asioista.

2. Asetuksesta, jolla on tarkoitus muuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota on asiaa valmistelleessa työryhmässä valinnut laaja yhteisymmärrys. Komissio esittelee uuden käsitteen – varovainen finanssipolitiikka (prudent fiscal policy-making) – ja sen toteuttamista koskevat periaatteet, joilla on koordinaation kannalta keskeinen merkitys.

Yksinkertaisimmillaan kysymys on läpinäkyvästä menosäännöstä, joka antaa helposti havainnoitavan mittatikun budjettipolitiikan arvioinnille toisin kuin jo vakiinnutettu keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), jonka laskentaperusteet ovat kaikesta huolimatta edelleen jossain määrin kiistanalaisia ja jonka toteuttamista on vaikea suoraan todentaa. Menosäännön mukaan julkiset menot eivät saisi kasvaa nopeammin kuin kokonaistuotanto keskimää-

rin tai sitten poikkeamat on kompensoitava päätösperäisillä verotusta koskevilla muutoksilla. Poikkeaminen varovaisesta finanssipolitiikasta olisi mahdollista myös vakavan taloudellisen taantumän oloissa. Selkeän mittatikon olemassaolo mahdollistaa euromaita koskevan sanktiomenettelyn.

3. Asetuksessa, jolla muutetaan vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion muodostavaa lainsäädäntöä, keskeisin uutuus koskee velkakriteerin operationalisointia. Yksi EU:n talouspolitiikan koordinaation iäisyyskysymyksistä on ollut se, että jo Maastrichtin sopimuksen sisältyvää velkakriteeriä (60 % BKT:sta) on ollut niin vaikea operationalisoida. Komissio tekee tätä koskevan ehdotuksen. Viitearvon ylittävän velan katsotaan supistuvan tyydyttävällä vauhdilla, kun ero viitearvoon on kolmen edellisen vuoden aikana supistunut yhdellä kahdeskymmenesosalla (5 %) vuodessa. Laatiessaan raporttia maan keskipitkän ajan velkapositiosta komission on otettava huomioon joukko relevantteja tekijöitä, jotka vaikuttavat velkasuhteen kehitykseen. Näitä voivat olla mm. velkamaturiteetit, inflaatio, BKT:n kasvu, valuuttakurssit, implisiittiset vastuut kuten ikäsidonnaiset menot. Uutena kohtana asetukseen on tulossa säädös, jonka mukaan jäsenvaltion tulee raportoidessaan korjaavista toimista sisällyttää tähän raporttiin tiedot menotavoitteista ja tulopuolen toimenpiteistä. Raportti on julkinen. Myös alijäämämaiden raportointivelvollisuutta korjaavista toimista on tiukennettu.

4. Asetus julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella koskee vakaussopimukseen liittyviä sanktiomekanismeja euroalueen maissa. Kysymys on kokonaan erillisestä asetuksesta, joka koskee vain euromaita ja jossa muutetaan päätöksentekjärjestystä siitä, mitä muussa toissijaisessa lain-

säädännössä noudatetaan. Komission ehdotus on kaksiosainen. Toinen – korollisen talletuksen tekeminen – liittyy sopimuksen ennaltaehkäisevään osaan ja toinen – korottoman talletuksen asettaminen ja sen muuttaminen sakoiksi – koskee sopimuksen korjaavaa osaa.

Ennaltaehkäisevässä osassa sanktiomenettelyyn mentäisiin tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei komission varoituksesta huolimatta edisty riittävästi julkisen talouden sopeutuksessa. Edellytys sanktioiden käyttöönotolle on se, että neuvosto on hyväksynyt jäsenvaltiota koskevan suosituksen tilanteessa, jossa budjettipolitiikka poikkeaa merkittävästi varovaisen budjettipolitiikan periaatteista siten, kun ne on määritetty edellä. Korollinen talletus olisi maksimissaan 0,2 % BKT:sta.

Korjaavaa osaa koskeva sanktiomenettely käynnistyisi, kun neuvosto päättää liiallisen alijäämän olemassaolosta. Talletus muuttuisi vastaavansuuruiseksi sakoksi, kun on todettu, ettei jäsenvaltio ole ryhtynyt riittäviin toimiin sen korjaamiseksi. Neuvoston on otettava kantaa komission esitykseen 10 päivän kuluessa, jolloin tarvitaan määränemmistö sen hylkäämiseen. Myös korottoman talletuksen ja mahdollisen sakon määrä olisi esityksen mukaan 0,2 % BKT:sta. Menettely mahdollistaa sanktioiden aikaistamisen sekä asteittaisen etenemisen. Äänestyksiin voivat osallistua vain euroalueen jäsenvaltiot pois lukien asianomainen jäsenvaltio.

Sanktioista käydyn keskustelun yhteydessä saatiin aikaan jo varhain merkittävä läpimurto, kun jäsenvaltiot sopivat, että myös EU:n budjettivaroja voidaan käyttää sanktiomekanismina. Käytännössä jo aikaisemminkin koheesiorahoitus on voitu katkaista liiallisen alijäämän menettelyssä olevalta jäsenvaltiolta, joka ei toteuta riittäviä korjaavia toimia. Nyt on sovittu, että ehdollisuutta voidaan laajentaa myös mui-

hin yhteisöbudjetin eriin. Olennaista on se, että uusi sanktiomekanismi koskisi kaikkia jäsenvaltioita, ei vain euromaita.

5. Asetus kokonaistaloudellisten tasapainottomuuksien ehkäisemisestä ja korjaamisesta sisältää kokonaan uuden menettelyn, joka koskee kaikkia jäsenvaltioita. Kysymys on menettelystä, jolla pyritään puuttumaan riittävän ajoissa makrovakauden ja kilpailukyvyyn vakaviin poikkeamiin. Se on kaksiosainen siten, että siihen sisältyy sekä ennaltaehkäisevä että korjaava osa samalla tavoin kuin vakaussopimuksessa.

Ennaltaehkäisevä osa sisältää hälytysmekanismien ja tulostaulun, joka koostuu useista makrotalouden indikaattoreista. Määräajoin julkistettavan tulostaulun perusteella komissio laatii listan maista, joissa esiintyy tasapainoriskejä. Arviot altistetaan keskustelulle neuvostossa. Komissio viittaa myös uuden, EKP:n johdolla toimivan järjestelmäriskikomitean (ESRB) rooliin, kun jäsenvaltioille osoitetaan varoituksia ja politiikkasuosituksia. Riippuen siitä, millaisia riskejä maittain esiintyy, voidaan päätyä eritasoiisiin jatkotoimiin.

Silloin kun havaitaan vakavia tasapainottomuuksia, neuvosto voi komission suosituksesta julistaa, että ao. jäsenvaltiota koskee liiallinen epätasapaino, ja edellyttää tältä maalta toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi määräajassa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion tulisi käynnistää korjaava toimintasuunnitelma ja esittää politiikkatoimia koskeva tiekartta. Asetusehdotuksessa on otettu huomioon se, etteivät tasapainottomuudet, joita sen avulla pyritään korjaamaan, ole suinkaan aina jäsenvaltioiden hallitusten käsissä ja että voidaan tarvita aikaa muutoksen aikaansaamiseksi. Menettelyyn liittyy kuitenkin myös mahdollisuus tarttua velvoittaviin toimiin ja euroalueen maiden ollessa

kyseessä pakotteisiin. Menettelyllä on myös yhteys vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon, jossa tasapainottomuuksien voidaan katsoa olevan osasy julkinen talouden ongelmiin.

Asetustekstin mukaan komissio laatii konsultoituaan neuvostoa indikaatiivisen tulostaulun, jonka avulla tasapainottomuuksia seurataan. Komissio määritteli myös eri kynnyksarvot, joiden perusteella hälytysjärjestelmä toimisi. Myös tulostaulun ylläpito ja arviointi olisi komission tehtävä. Komissio päivittää tulostaulun vähintään vuosittain ja laatii sen perusteella raportin. Komissio esittää, että ao. maalla olisi kaksi kuukautta aikaa laatia korjaava, yksityiskohtainen toimintasuunnitelma ja siihen liittyvä aikataulu. Tämän jälkeen arvioidaan, onko esitetty suunnitelma riittävä ja seuranta käynnistyy. Tähän liittyy yhtenä elementtinä arvioiden ja ohjelmien julkistaminen, mikä toiminee yhtenä pakotteena.

6. Asetuksella täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella on tarkoitus luoda sanktiot jäsenvaltioille, jotka toistuvasti jättävät täyttämättä neuvoston suositukset liiallisen tasapainottomuuksien korjaamiseksi. Komissio esittää sanktiota, joka olisi 0,1 % BKT:sta.

Päätöksentekomenettely olisi samalla tavoin puoliautomaattinen kuin päätettäessä vakaussopimuksen sanktioista. Kysymys ei olisi kuitenkaan pakollisesta talletuksesta, vaan sakkosta. Jos vallitsee taloustilanne, jota voidaan kutsua poikkeukselliseksi vakaus- ja kasvusopimuksen määritelmän mukaan ts. taantuma, neuvosto voi komission esityksestä pienentää sakkoa tai poistaa sen. Sanktiot koskisivat vain euroalueen maita.

Ehdotusten arviointia

Voisi ajatella, että komission lainsäädäntöesityksistä ehdotuksella kansallisia budjettikehikoita koskevaksi direktiiviksi olisi välittömin potentiaalinen vaikutus Suomeen ja budjettimenettelyihin, onhan direktiivi nimenomaan lainsäädäntöohje. EU:n lainsäädäntöprosessin lopputulosta on vaikea ennakoida, vaikka monet jäsenvaltiot suhtautuvat asiaan epäillen. Todennäköistä onkin, että lopputuloksena on verraten väljä direktiivi ja sitä täydennetään poliittisella julistuksella. Tällöin Suomen, jolla on toimiva kehysmenettely, tuskin tarvitsee muuttaa budjettilainsäädäntöään ulkopuolista syistä.

Suomi on itse pitänyt EU-toiminnassaan kysymystä kansallisista budjettikehikoista ja -säännöistä näkyvästi esillä. Tarkoitus on vahvistaa kansallista budjettikuria ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin orientaatiota ja pitkän ajan kestävyyttä. Taustalla ovat omat hyvät kokemuksemme kehysmenettelystä, joka on varmistanut huolellisen taloudenpidon ja julkisten varojen hoidon.

Jo tähän mennessä on hyväksytty siirtymien ns. eurooppalaiseen lukukauteen, joka mahdollistaa EU-tason keskustelut eri maiden budjettivalmisteluista. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot toimittavat vakaus- ja lähentymisohjelmansa komissioon jo kevätkaudella, jolloin niitä voidaan arvioida seuraavan vuoden budjettivalmisteluja silmällä pitäen. Samoin on hyväksytty näitä ohjelmia koskevat käytäntösäännöt, joissa lisätään ohjelmien informaation sisältöä, mikä osaltaan vahvistaa ex ante -koordinaation edellytyksiä.

Talouspolitiikan koordinaation vahvistamisen tarve liittyy talous- ja rahoituskriisin aikana syntyneeseen pyrkimykseen tiivistää Euroopan

unionin jäsenvaltioiden ja erityisesti euroalueen maiden välistä talouspolitiikan yhteensovittamista. Hyödyt liittyvät parempaan budjettikuriin ja talouspolitiikan lisääntyvään uskottavuuteen, jonka tarve on kriisioloissa korostunut. Euroalueen lisääntynyt keskinäinen riippuvuus on vahvistanut yhteistä intressiä, johon koordinaatio rakentuu.

Uudet asetukset heijastavat vähäisemmässä määrin varsinaista kriisinhallintaa, johon tullaan palaamaan jo joulukuussa 2010, jolloin Eurooppa-neuvoston on määrä päättää pysyvän kriisinhallintamekanismin yleisistä piirteistä ja mahdollisista perussopimuksen muutoksista. Parhaimmillaan uudet asetukset vahvistavat politiikkakoordinaation uskottavuutta ja yleistä luottamusta markkinoilla sekä antavat päättäjille jatkossa mahdollisuuden puuttua riittävän varhain poikkeamiin sekä julkisessa taloudessa että koko taloudessa ja edellyttää jäsenvaltioilta tehokkaita korjaavia toimia. Sanktioiden merkitys on siinä, että ne ovat uskottavia ja toimivat ennaltaehkäisevässä mielessä. Ilman sanktioita ei ole olemassa tehokasta koordinaatiota kuten viime vuosina on voitu havaita.

Talousliitto

Uudistusehdotuksissa on runsaasti sellaisia aineksia, joiden voidaan katsoa toteutuessaan vievän Eurooppaa yhä enemmän kohti oikeaa talousliittoa. Koordinaation painopiste on siirtynyt tähän suuntaan, kun julkisen talouden vakauden ja kestävyuden valvonnan rinnalle on tullut laajempi makrotalouden valvonta. Tämän puolesta puhuvat myös tehokkaampien sanktioiden käyttöönotto ja niitä koskeva päätöksenteko, joka osin rajoittaa neuvoston ja jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Kriisinhallin-

nassa on ollut pakko ottaa askeleita kiinteämman yhteistyön suuntaan, vaikkakin se on tapahtunut jäsenvaltioiden välisenä yhteistyönä eikä välttämättä unionin toimintana. EU-budjetin käytön laajentaminen ja ehdollisuuden sisällyttäminen yhteisövarojen käyttöön on merkittävä päänavaus.

Kaikesta tästä huolimatta on kuitenkin vaikea nähdä, että muutos kohti talousliittoa voisi olla nopea. Läpimurrot on saatu aikaan talous- ja rahoituskriisin ja erityisesti velkakriisin olosuhteissa, joten ei ole mitään takeita siitä, etteivät asenteet eri pääkaupungeissa muuttuisi jälleen, kun ajat ovat paremmat. Yksi testi on se, kuinka komission muutosehdotuksille tulee jatkossa käymään, ei vain neuvostossa vaan Euroopan parlamentissa, jolla on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen entistä vahvempi rooli myös talouspolitiikan koordinaati-

ossa. Parlamentti on ollut aktiivinen mm. sovittaessa rahoitusmarkkinoiden valvonnan kehittämisestä. Teoriassa parlamentin vahvemman roolin tulisi heijastua EU-tason koordinaation legitimitietin vahvistumisena ja tiiviimpänä poliittisena integraationa, mitä on pidetty edellytyksenä talous- ja rahaliiton syvenemiselle. Tästä ei ole kuitenkaan mitään merkkejä.

Lokakuun Eurooppa-neuvosto 2010 totesi päätelmissään, että uudet järjestelyt on syytä panna täytäntöön mahdollisimman nopeasti ja lisäksi rohkaisevasti, että niiden johdosta ”EMUn talouspilari lujittuu huomattavasti, mikä parantaa luottamusta ja edistää siten kestäväää kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä.” Selvästikin lainsäätäjillä on näkemys siitä, millaisen unionin tulisi olla, jotta se olisi vahvempi ja ehjempi. □