

Keski- ja Itä-Euroopan maiden talouspolitiikka ja EU:n laajentuminen

Marketta Järvinen*

Finanssisihtööri

Valtiovarainministeriö

Meri Obstbaum*

Finanssisihtööri

Valtiovarainministeriö

1. Johdanto

Käsitlemme tässä artikkelissa laajentumisen valmistelussa esiin tulevia ajankohtaisia kysymyksiä finanssipolitiikan, valuuttakurssipolitiikan ja rakennepolitiikan alueilla. Ensin esittelemme valmistelun jatkovaiheita yleisesti sekä hakijamaiden tämänhetkisiä taloudellisia valmiuksia jäsenyyteen.

Laajentumisen taloudelliset kysymykset ovat nousseet selkeämmin EU:n ministerineuvoston asialistalle. Ranskan puheenjohtajuuskaudella tehtyjen periaatepäätösten mukaisesti talouspoliittisista kysymyksistä aletaan käydä säännöllistä vuoropuhelua hakijamaiden kanssa. Ensimmäinen tilaisuus tämän dialogin käynnistämiseksi oli Malmön epävirallisen Ecofinin yhteydessä järjestetty tapaaminen hakijamaiden valtiovarainministeriöiden ja keskus-

pankkiirien kanssa. Malmön hakijamaadialogin aiheena oli makro- ja rahoitusvakaus, josta Ecofin-neuvosto oli edellisenä syksynä lyhyesti keskustellut. Toisaalta käsiteltiin talouspoliittisia haasteita ennen liittymistä ja toisaalta rahoitusmarkkinoiden vakautta ja rakenteellisia kysymyksiä.

Toinen tilaisuus, jossa kollegat EU- ja hakijamaista kokoontuvat keskustelemaan talouskysymyksistä on kesäkuussa Tukholmassa järjestettävä korkean tason kokous talous- ja rahoituskomitean jäsenten ja hakijamaiden korkean tason edustajien välillä. Tällä kokoonpanolla dialogia jatketaan puolivuositain. Kesäkuussa käsiteltävien tulevien viime syksynä tehtyjen päätösten mukaisesti liittymistä edeltävät talousohjelmat (PEPs, Pre-Accession Economic Programmes) sekä komission arvio niistä. Syksyn korkean tason kokouksessa on tarkoitus käsitellä myös komission vakausarvioita (Macroeconomic and Financial Stability Assessments), jotka valmistunevat ensimmäistä kertaa lokakuussa. Näitä laajentumisen valmis-

* Kirjoituksessa on hyödynnetty valtiovarainministeriön alaisen laajentumisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia selvittävän työryhmän raporttia. Kirjoituksessa esitetyt mielipiteet ovat kuitenkin kirjoittajien omia, eivätkä välttämättä vastaa valtiovarainministeriön virallista kantaa.

telussa keskeisiä komission uusia menettelyitä kuvattiin tarkemmin *Heikki Oksasen* (2001) artikkelissa tämän julkaisun edellisessä numerossa.

Hakijamaiden kanssa käytävän vuoropuhelun lisäksi laajentumisen kokonaistaloudellisia ja talouspoliittisia kysymyksiä käsitellään, kun komissio vuosittain raportoi ECOFIN-neuvostolle alijäämien ilmoittamisen menettelystä (Fiscal Notification), talousohjelmien arvioinnista sekä korkean tason kokousten tuloksista.

2. Hakijamaiden taloudelliset valmiudet jäsenyyteen

Tullakseen EU:n jäseniksi hakijamaiden on täytettävä vuonna 1993 Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostossa määritellyt jäsenyyskriteerit.¹ Sekä hakijamaiden että nykyisten jäsenmaiden taloudellisen kehityksen kannalta on tärkeää varmistaa riittävä talouksien lähentyminen ennen hakijamaiden EU- ja etenkin euroalueen jäsenyyttä. Kööpenhaminan taloudelliset kriteerit pyrkivät varmistamaan sen, että hakijamaat saavuttavat ennen liittymistä jäsenyyden kannalta riittävän rakenteellisen lähentymisen. Talouden todellista toimintakykyä arvioi kriteeri toimivasta markkinataloudesta sekä edellytyksistä selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista EU:ssa.

¹ *Kööpenhaminan kriteerit ovat: 1) hakijamaassa on oltava vakaat yhteiskunnalliset instituutiot, joilla taataan demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja näiden aseman turvaaminen; 2) jäsenyys edellyttää toimivaa markkinataloutta ja kykyä selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista unionissa; 3) jäsenyys edellyttää kykyä vastata jäsenyyden mukanaan tuomiin velvoitteisiin, mukaan lukien poliittisen unionin ja talous- ja rahaliiton tavoitteiden toteuttaminen.*

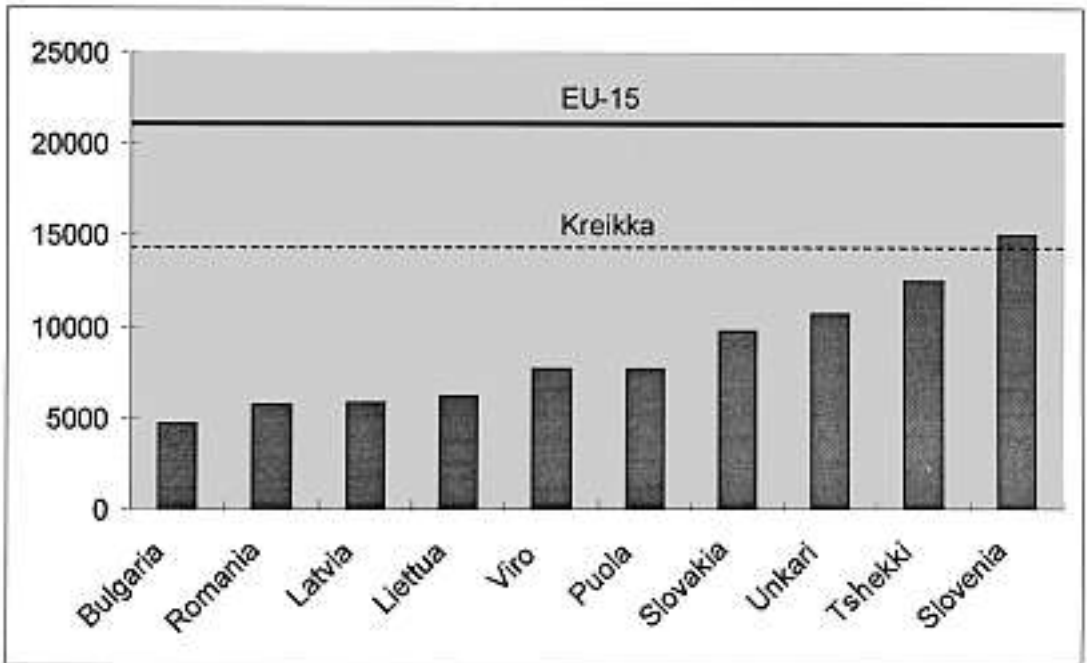
Maastrichtin kriteerien täyttäminen ei ole EU-jäsenyyden edellytys, mutta Kööpenhaminan kriteerien mukaan jäsenyys edellyttää kykyä vastata jäsenyyden mukanaan tuomiin velvoitteisiin, mukaan lukien talous- ja rahaliiton tavoitteiden toteuttaminen, eli hakijamaiden tulee sitoutua talous- ja rahaliiton tavoitteisiin. Euroopan keskuspankki (EKP 2000) toteaa, että hakijamaiden keskipitkän aikavälin talouspolitiikan tulee vastata euroalueen maiden talouspolitiikkaa. Valmius täyttää jäsenyyteen liittyvät velvoitteet pitää lisäksi sisällään hakijamaiden kyvyn toimeenpanna tehokkaasti yhteisön toimintapolitiikkoja ja lainsäädäntöä. Hakijamaiden hallinnon, lainsäädännön ja instituutioiden vahvistaminen on tässä keskeistä.

2.1. Hakijamaiden taloudellinen tilanne

Kansantuote henkeä kohden (ostovoimaparieteilla (PPP) mitattuna) kymmenessä Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaassa vuonna 1999 oli keskimäärin 41 % EU-15:n keskiarvosta. Kuviossa 1 verrataan hakijamaiden kansantuotetta henkeä kohti EU-keskiarvoon sekä Kreikkaan, jolla on EU:n alin kansantuote henkeä kohti. Kuten kuvioista näkyy, maiden väliset erot ovat huomattavia. Luvut vaihtelevat Bulgarian 22 prosentista Slovenian 71 prosenttiin. Vertailun vuoksi Kreikan kansantuote henkeä kohti oli liittymishetkellä vuonna 1981 69 % silloisten jäsenmaiden keskiarvosta ja Portugalin ja Espanjan vastaavat luvut vuonna 1986 olivat 62 ja 71.

Komission tilaamassa tutkimuksessa (European Commission 2000a) on arvioitu kahden eri mallin – *Barro* (1991) ja *Levine-Renelt* (1992) – perusteella, millä aikavälillä hakijamaat pystyisivät saavuttamaan EU:n kolmen

Kuvio 1. Kansantuote henkeä kohti (PPP) vuonna 1999



Lahde: Eurostat (2000).

heikoimmin kehittyneiden maiden elintason.² Nämä arviot perustuvat toteutuneisiin kasvulukuihin, mutta tulevaisuudessa kasvu – ja lähentyminen – voi olla arvioita nopeampaa tai hitaampaa. Näiden varsin samankaltaisia tuloksia tuottavien laskelmien perusteella KIE-hakijamaat saavuttaisivat matalan elintason EU-

² Molemmat laskelmat korostavat inhimillisen pääoman ja lähtöbetken kansantuote henkeä kohti -tason merkitystä, minkä lisäksi Barron mallissa on mukana julkinen kulutus ja Levine-Reneltin mallissa kiinteiden investointien taso. Lähtöoletuksena Barron mallin mukaisissa laskelmissa on käytetty vuosikasvuja, jotka vaihtelevat Bulgarian 4,9 prosentista Liettuan 6,1 prosenttiin, kun taas Levine-Reneltin pohjalta tehdyt laskelmat perustuvat kasvuoletuksiin Tshekin 4,4 prosentin ja Liettuan 6,2 prosentin välillä.

maat, Espanjan, Portugalin ja Kreikan, keskimäärin 20–30 vuoden päästä. Esimerkiksi Puolalla ja Unkarilla, jotka ovat edistyneimpiä hakijamaita, aikaa kuluisi 20 vuotta.

Keskimääräinen talouskasvu hakijamaissa on 90-luvun toisella puoliskolla ollut vain hieman korkeampaa kuin EU-alueella ja vuonna 1999 vain 2,2 % eli pienempi kuin EU:n vastaava luku, 2,5 %. Kun puhutaan kansantuotteen kasvusta tulisi kuitenkin muistaa, että erot kymmenen KIE-maan talouskehityksessä ovat erittäin suuria, kuten nähdään taulukosta 1. Viime vuosina Aasian ja Venäjän taluskriisit sekä Kosovon konflikti ovat olleet taustasyinä hidastuneeseen talouskasvuun. Muutaman edistyneimmän hakijamaan kyky selviytyä em.

Taulukko 1. Makrotaloudellisia ja rakenteellisia indikaattoreita vuonna 1999

	BKT- kasvu, %	1999 BKT, % (1989=100)	Inf- laatio, %	Työttö- myys*, %	Vaihto- tase, % BKT:sta	Julkisen talou- den tasapaino, % BKT:sta	Valtion velka**, % BKT:sta	Yksityinen sektori, % BKT:sta
Bulgaria	2,4	67	2,6	17,0 (16,0)	-5,3	-1,0	93,6	70
Latvia	0,1	60	2,4	14,5 (9,1)	-10,6	-2,8	10,6	65
Liettua	-4,2	62	0,8	14,1 (10,0)	-11,2	-8,6	28,6	70
Puola	4,1	122	7,2	15,3 (13,0)	-7,5	-3,5	43,0	65
Romania	-3,2	76	45,8	6,8 (11,5)	-3,8	-3,4	32,2	60
Slovakia	1,9	100	10,6	16,2 (19,2)	-5,9	-3,4	26,5	75
Slovenia	4,9	109	6,1	7,6 (13,0)	-2,9	-0,6	24,3	55
Tshekki	-0,2	95	2,0	8,7 (9,4)	-2,0	-1,9	29,0	80
Unkari	4,5	99	10,0	7,0 (9,6)	-4,3	-4,0	72,7	80
Viro	-1,1	77	4,6	12,3 (6,7)	-5,8	-4,7	11,0	75

* ILO:n määritelmä (kansallisten viranomaisten luku).

** Määritelmä saattaa erota EU:n määritelmästä.

Lähde: EBRD (2000a), European Commission (2000c,d), ECE (2000), IMF (2000) ja Deutsche Bank (2001).

ulkoisista shokeista on kuitenkin huomionarvoinen. Se viittaa siihen, että nämä maat olisivat edistyneet rakennesopeutumisessa ja vakauttavan makrotalouspolitiikan harjoittamisessa. Ulkoiset tekijät eivät myöskään juuri vaikuttaneet näiden edistyneimpien siirtymätalouksien kykyyn saada rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta kriisien puhjetuina.

Kuitenkin vielä vuonna 1999 hyvin harva siirtymätalousmaa oli onnistunut saavuttamaan kymmenen vuoden takaista tuotantotasoaan. EU-hakijamaista tähän pystyivät vain Puola, Slovakia ja Slovenia, mutta myös Tshekki ja Unkari pääsivät jo varsin lähelle. Tosin on kyseenalaista, voidaanko aikaisimpien siirtymävaiheen vuosien tilastotietoja pitää luotettavina tai vertailukelpoisina.

Hakijamaiden suoritukset mm. hintavakauden ja vaihtotaseen alueilla ovat vaihtelevia. Siirtymävaiheen alussa inflaatio kohosi räjähdysmäisesti monissa maissa hintojen vapautta-

misen ja valtion setelirahoituksen seurauksena. Inflaatio on hidastunut 1990-luvun puolivälin jälkeen ja se on tällä hetkellä suurimmassa osassa hakijamaita alle 10 %. Työttömyys kasvoi siirtymävaiheen alussa räjähdysmäisesti ja korkea työttömyys on edelleen yksi vaikeimpia ongelmia hakijamaissa.

Kaikissa siirtymätalouksissa on ollut suuri vaihtotaseen vaje koko vuosikymmenen ajan. Alijäämät kasvoivat jyrkästi siirtymävaiheen alussa, kun vienti sekä entisen Neuvostoliiton alueelle että Keski- ja Itä-Euroopan maihin romahti alueellisten kauppajärjestelyjen purkamisen seurauksena ja läntisten tuontitavaroitten saatavuus samalla parani. Siirtymätalouksien oma tuotanto ei toisaalta ollut kilpailukykyistä avoimilla markkinoilla. Tuotannon nopean rakennemuutoksen toteuttamiseksi kotimaasta saatava rahoitus ei olekaan riittänyt, vaan talouden rakenteiden uudistaminen on edellyttänyt myös ulkomaisia investointeja.

2.2. Reaalinen ja nominaalinen lähentyminen

Reaalinen lähentyminen

EU:n hakijamaat ovat siirtymätalouksia. Niihin kohdistuu samaan aikaan kaksi haastetta. Toisaalta niiden on luotava toimiva markkinatalous ja toisaalta täytettävä EU-jäsenyyden ehdot. Eri maat ovat edenneet tässä eri tavoin.

Rakenteellisella tai reaalilla lähentymisellä viitataan rikkaiden ja köyhien maiden välisten elintaso-, tuottavuus- ja hintatasoerojen pienenemiseen taloudellisen integraation syvennyksessä. Resurssien tehokkaamman kohdentumisen ja työnjaon syvenemisen myötä tuottavuus paranee vähemmän kehittyneissä maissa ja saavuttaa rikkaiden maiden tasoa. Kauppa ja investoinnit vahvistavat talouskasvua paitsi tehokkuushyötyjen myös teknologian ja tietotaidon siirron kautta. Rakenteelliset uudistukset, kuten yksityistäminen, lainsäädännön ja institutionaalisen ympäristön vahvistaminen, pankkijärjestelmän lujittaminen ja kotimaisten rahoitusmarkkinoiden kehittäminen ovat välttämättömiä, jotta pääoman ja inhimillisten voimavarojen kohdentuminen tehostuisi ja yksityinen sektori kehittyisi.

Rakenteellinen lähentyminen on tärkeä tekijä arvioitaessa hakijamaiden taloudellista valmiutta EU-jäsenyyteen, minkä lisäksi se vaikuttaa olennaisesti myös siihen, mitä hakijamaiden integrointi yhteisön aluepolitiikkaan ja maatalouspolitiikkaan tulee maksamaan. Hakijamaiden nopea taloudellinen kasvu ennen liittymistä vähentää tulonsiirtojen tarvetta niihin jäsenyyden toteutuessa ja kohottaa niiden palkkatasoa, mikä vuorostaan kaventaa työvoimakustannusten eroja idän ja lännen välillä. Mitä vauraampia ja kilpailukykyisempiä hakijamaiden taloudet ovat liittymishetkellä, sitä pienemmät

ovat rakenteelliset sopeutumispaineet niiden ollessa jäseniä ja sitä vähemmän siirtymäaikoja ja varoja yhteisöbudjetista tarvitaan.

Kiinniottamisprosessissa hintatasoilla on taipumus nousta henkeä kohden lasketun kansantuotteen kasvun mukana (ns. *Balassa-Samuelson* -efekti), eli inflaatio on nopeampi maissa, joissa tulotaso henkeä kohti on matalampi, kun taas varakkaiden maiden hintataso on korkeampi. Ilmiöön liittyy toisaalta myös alhaisemman tulotason maiden reaalisen valuuttakurssin vahvistuminen. Kiinteiden kursien vallitessa inflaatio on muiden tekijöiden ollessa annettuja yleensä nopeampi niissä maissa, joissa tulotaso henkeä kohti nousee nopeasti. Joustavien valuuttakurssien oloissa nopean talouskasvun maan reaalinen valuuttakurssi voi vahvistua myös ilman muita maita nopeampaa inflaatiota.³

Nominaalinen lähentyminen

Nominaalisesta lähentymisestä puhuttaessa tarkoitetaan yleisesti Maastrichtin kriteerejä. Korjoja, inflaatiota, julkisen talouden tasapainoa, valtion velkaa sekä valuuttakurssia koskevat Maastrichtin kriteerit eivät ole EU:n jäsenyys-

³ *Balassa-Samuelson* -mallissa maa tuottaa vienti- ja kotimarkkinabyödykkeitä. Vientisektorin tuottavuus on korkeampi varakkaissa maissa kuin köyhissä, sen sijaan kotimarkkinasektorien välillä ei ole suuria eroja. Tuottavuus kasvaa nopeammin vientisektorilla, jona koordistuu ulkomaisesta kilpailusta. Kotimarkkinasektorin palkat seuraavat vientisektorin palkkakehitystä, joten kotimarkkinasektori pystyy säilyttämään kannattavuutensa vain nostamalla hintoja. Tämä kohottaa kotimarkkinatuotteen subteellista hintaa, mikä merkitsee reaalisen valuuttakurssin revalvoitumista. Reaalinen valuuttakurssi riippuu mallissa vain kotimarkkinatuotteen sisäisistä subteellisista hinnoista, koska vientisektorin hinnat määräytyvät maailmanmarkkinoilla. Kansainväliset tuottavuuserot vaikuttavat siis reaaliseen valuuttakurssiin.

kriteerejä, mutta hakijamaat usein mittaavat taloudellista menestystään näillä kriteereillä. Useissa yhteyksissä on arvioitu, että reaalisien lähentymisen saavuttaminen tulee kestämään kauemmin kuin nominaalisten kriteerien täyttäminen. Empiirisissä tutkimuksissa ei myöskään ole löydetty suoraa vuorovaikutussuhdetta Maastrichtin kriteerien täyttämisen ja rakennemuutosten sekä taloudellisen kehityksen tason välillä.

Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 1997 vahvistettiin yhdenvertainen kohtelu Maastrichtin kriteerien suhteen euroalueen nykyisten jäsenten sekä euroalueeseen myöhemmin liittyvien maiden välillä. Keskusteltaessa Maastrichtin kriteereistä hakijamaisa tulee ottaa huomioon, että KIE-maiden lähtökohdat, esim. velkakriteerin suhteen, olivat sangen erilaisia.⁴ Useat hakijamaista näyttävät täyttävän julkisen talouden kriteerit lähivuosiina, mutta tässäkin tilastojen luotettavuus sekä määritelmien vertailukelpoisuus on epävarmaa. On joka tapauksessa liian aikaista arvioida hakijamaiden julkisen talouden kestävyyttä, koska julkiseen talouteen kohdistuu kustannuspaineita sekä jatkuvan rakennemuutoksen että EU-jäsenyysspyrkimysten seurauksena.

Hakijamaat menestyvät heikommin inflaatio- ja korkokriteerien suhteen. Onkin odotettavissa, että lähentyminen tällä alueella tulee olemaan hidasta ja vaikeaa, vaikka inflaatio on huomattavasti hidastunut ja on tällä hetkellä alle 10 % useimmissa hakijamaissa. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF 2000) mukaan korkeampia inflaatioasteita tai nimellisten valuuttakurssien liikkeitä verrattuina kehitty-

neempiin talouksiin tulisi pitää normaalina ja odotettuna osana kiinniottamisprosessia. Ennen euron käyttöönottoa lähentymiskriteerit pakottavat hakijamaat inflaation alentamiseen. Euron käyttöönoton jälkeen rahapolitiikka poliittikkavälineenä kuitenkin menetetään, jolloin reaalisien lähentymisen eteneminen näkyy korkeampana inflaatioasteena (*Björkstén* 2000). Tämä ilmiö on nähtävissä tällä hetkellä euroalueella: vielä kiinniottamisvaiheessa olevissa Espanjassa ja Portugalissa on nähtävissä euroalueen keskiarvoa nopeampi inflaatio.

Valuuttakurssikriteerin täyttämisestä ECOFIN-neuvosto (2000) on todennut, että ERM II-jäsenyys on juridinen vaatimus euron käyttöönotolle. Koska osallistuminen ERM II-järjestelmään on mahdollista vain EU-jäsenmaille, Maastrichtin kriteerien mukaan euroalueeseen liittyminen näyttäisi olevan mahdollinen vasta aikaisintaan kaksi vuotta hakijamaiden EU-jäsenyyden toteutumisen jälkeen. Kaikki hakijamaat eivät kuitenkaan ole välttämättä valmiita liittymään ERM II:een heti EU:n jäseneksi tulonsa jälkeen. Lisäksi liian aikainen ERM II-jäsenyys tai liittyminen euroalueeseen saattaisi olla haitallinen sekä uusien että vanhojen jäsenmaiden talouksille.

2.3. Arvioita lähentymisen asteesta

Komissio arvioi vuosittain hakijamaiden valmiutta EU-jäsenyyteen Kööpenhaminan kriteerien perusteella. Kriteeri toimivasta markkinataloudesta sekä edellytyksistä selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista EU:ssa voidaan tulkita vaatimukseksi saavuttaa riittävä lähentymisen taso ennen EU-jäsenyyttä.⁵ Komissio ei

⁴ Esimerkiksi Baltian maiden velka subteessa kansantuotteen on alhainen, koska Venäjä peri kaikki Neuvostoliiton velat.

⁵ Vuonna 1997, *Agenda 2000:ta laatiessaan, komissio täsmensi kriteerejä seuraavasti:*

täten mittaa lähentymistä taloudellisilla tunnusluvuilla, kuten kansantuote henkeä kohden.

Komissio julkaisi viimeisimmät edistymisraporttinsa marraskuussa 2000, joissa se arvioi hakijamaiden edistymistä jäsenyysvelvoitteiden täyttämässä Kööpenhaminan kriteerien pe-

Toimiva markkinatalous:

- *Markkinavoimien vapaan vuorovaikutuksen on määriteltävä kysynnän ja tarjonnan tasapaino; hinnat ja kauppa on vapautettava.*
- *Merkittäviä esteitä ei saa olla markkinoille pääsulle (uusien yritysten perustaminen) eikä markkinoilta poistumiselle (konkurssit).*
- *Maassa on oltava oikeusjärjestelmä, johon kuuluu omistusoikeuksien sääntely. Lakien ja sopimusten noudattamista on voitava valvoa.*
- *Talouden on oltava vakaa, mihin kuuluu riittävä hintavakaus sekä kestävä julkinen talous ja maksutase.*
- *Talouspolitiikan keskeisistä tekijöistä on oltava laaja konsensus.*
- *Rahoitussektorin on oltava riittävän kehittänyt säästöjen ohjaamiseksi tuottaviin investointeihin.*

Kyky selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista Euroopan unionissa:

- *Onko olemassa toimiva markkinatalous ja riittävä talouden vakaus, jotta taloudelliset toimijat voivat tehdä päätöksensä vakaassa ja ennustettavassa ympäristössä?*
- *Onko inhimillistä ja aineellista pääomaa riittävästi ja ovatko niiden kustannukset kohtuulliset, mukaan lukien infrastruktuuri (energiahuolto, televiestintä, liikenne, jne.), koulutus ja tutkimus sekä tuleva kehitys tällä alalla?*
- *Missä määrin hallituksen politiikka ja lainsäädäntö vaikuttavat kilpailukykyyn esimerkiksi kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan, valtiontukien ja pk-yritysten tukemisen kautta?*
- *Kyseisen maan Euroopan unionin kanssa saavuttaman kaupallisen yhdentymisen aste ja nopeus. Tämä koskee kaupankäynnin kohteena olevien tavaroiden määrää ja laatua.*
- *Pienten yritysten määrä, sillä pienet yritykset hyötyvät yleensä enemmän markkinoille pääsyn helpottumisesta kuin suuret. Suuryritysten sopeutumishalukkuus voi mahdollisesti myös olla pienempi.*

rusteella. Komissio jakaa hakijamaat edistymisen perusteella seuraaviin ryhmiin: 1) Kypros ja Malta; 2) Viro, Unkari ja Puola; 3) Tshekki ja Slovenia; 4) Latvia, Liettua ja Slovakia; sekä 5) Bulgaria ja Romania, joiden välillä on kuitenkin huomattava ero edistymisessä Bulgarian hyväksi.

Myös Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD) seuraa markkinatalouteen siirtymistä kaikissa entisissä suunnitelmatalouksissa. Lähtökohta on hieman erilainen kuin komissiolla. EBRD:n käyttämiä mittareita siirtymävaiheen edistymiselle ovat: suurten yritysten yksityistäminen, pienten ja keskiuurten yritysten yksityistäminen, muu yrityssektorin rakennemuutos, hintojen vapauttaminen, ulkomaankauppa, kilpailupolitiikka, pankkisektorin uudistukset ja korkojen vapauttaminen sekä arvopaperimarkkinat ja muut rahoituslaitokset.

Viimeisimmän raportin (EBRD 2000) mukaan uudistustahti on kuluneen vuoden aikana uudelleen kiihtynyt koko alueella ja kaikilla sektoreilla. EBRD:n mittareilla Unkari on selvästi edistynein hakijamaa, jonka jälkeen tulevat Tshekki, Viro ja Puola. Näiden neljän maan perässä tulevat EBRD:n mittarien mukaan Slovakia, Slovenia, Liettua, Latvia ja Bulgaria, tässä järjestyksessä. Viimeiseltä sijalta löytyy näiläkin indikaattoreilla mitattuna Romania.

Hakijamaiden rakenteellista lähentymistä EU:hun mittaa myös Deutsche Bankin (2001) konvergenssi-indikaattori, joka arvioi taloudellisten, juridisten sekä muiden institutionaalisten rakenteiden sopeutumista kohti EU:n keskiarvoa.⁶ Tämän mittarin mukaan edistyneim-

⁶ *Muuttujia ovat kansantuote henkeä kohti (PPP), työttömyys, maatalouden osuus kansantuotteesta, yksityisen sektorin osuus kansantuotteesta, kansantuotteen ja tuottavuuden kasvu, oikeusjärjestelmän, hallinnon, pankkisektorin,*

mät maat ovat Slovenia, Unkari ja Tshekki (lähentymisaste yli 70 %), joita seuraavat Viro, Puola, Slovakia, Latvia, Liettua ja Bulgaria. Myös tämän mittarin mukaan vähiten edistynyt on Romania (lähentymisaste 53 %).

3. EU-jäsenyyden tuomat haasteet hakijamaiden talouspolitiikalle

EU-hakijamailla on edessään vaikeita valintoja, kun ne päättävät keskipitkän aikavälin talouspolitiikan prioriteeteista. Toisaalta niiden finanssi- ja rahapolitiikan prioriteeteina on matala inflaatio ja terve julkinen talous sekä yleisesti makrotaloudellinen vakaus, mutta samanaikaisesti niiden on jatkettava rakennuudistusten toimeenpanoa, jotta ne voisivat edelleen saavuttaa EU-maita (reaalinen lähentyminen). Hakijamaiden maantieteellinen läheisyys ja suhteellisesti korkeat investointien tuottoasteet viittaavat siihen, että ne tulevat houkuttelemaan merkittävästi pääomia, erityisesti EU-jäsenyysnäkymien lisätessä sijoittajien luottamusta hakijamaiden talouksiin.

Samanaikaisesti rakennemuutospaineet voivat kuitenkin monimutkaistaa maiden raha- ja finanssipolitiikkaa esimerkiksi luomalla inflaatiopaineita ja aiheuttamalla valuuttakurssiheilahteluja. Reaalinen lähentyminen edellyttää suhteellisten hintojen muutosta, julkisen sektorin tehostamista ja rakennemuutosta. Mikäli hakijamaat pyrkivät kehitysvaiheeseensa nähden liian matalaan inflaatioon sekä ennenaikaiseen nominaalisten lähentymiskriteerien täyttämiseen, se saattaisi haitata maiden talouksien reaalista kehitystä.

kaupan ja valuuttamarkkinoiden vapauttamisen indeksit, vaihtotaseen vaje subteessa kansantuotteeseen, inflaatio, julkisen talouden vaje sekä julkinen velka.

3.1. Finanssipolitiikka

Siirtymävaiheen alkaessa finanssipoliittisten uudistusten tarve yleisesti aliarvioitiin. Verotulojen romahdus ja sosialismin perintönä saatu ylisuuri julkinen sektori ajoivat monet hakijamaat finanssipoliittisiin kriiseihin 90-luvun alkuvuosina. Julkista sektoria on sittemmin supistettu ja se on tällä hetkellä samaa kokoluokkaa kuin EU-maissa keskimäärin. Suurin haaste hakijamaiden julkiselle taloudelle on ollut markkinatalousmaisen veropohjan luominen, mikä prosessi on edelleen kesken. Tärkeimpiä jo toteutettuja muutoksia on arvonlisäveron käyttöönotto hakijamaissa. Uudistusten toteuttaminen ei kuitenkaan ole riittävästi nostanut verotuloja, mistä johtuen hakijamaat ovat joutuneet turvautumaan menoleikkauksiin. Tämä on taas hankaloittanut tarvittavien uudistusten, kuten sosiaali- ja eläkejärjestelmien uudistusten läpivientiä.

Monilla mailla on kunnianhimoisia verouudistussuunnitelmia. Veropohjan vahvistamiseksi on jo otettu käyttöön arvonlisävero, parannettu verohallintoa sekä otettu käyttöön keskitettyjä valtionvarainhallintajärjestelmiä. Verouudistusten tärkeä osa on ollut valtionyhtiöiden finanssikuri, mikä liittyy kiinteästi yksityistämiseen, jossa hakijamaat ovat edenneet merkittävästi. Komission mukaan yksityistämisprosessi on lähes loppuunsaatettu Virossa, Unkarissa ja Latviassa, minkä lisäksi Puolassa toteutetaan parasta aikaa kunnianhimoista ohjelmaa. Yksityistämistulojen kirjaaminen eroaa maiden välillä; toisissa ne lasketaan budjettituloiksi ja toisissa rahoitukseksi. Kasvavaa huomiota on alettu kiinnittää eläkejärjestelmän ja terveyssektorin menoihin. Useissa maissa onkin esitelty eläkejärjestelmän uudistuksia, kun taas terveyssektorin menojen vakauttaminen on jäänyt vähemmälle huomiolle.

EU-jäsenyys luo huomattavia paineita hakijamaiden finanssipolitiikalle. Malmön hakijamaadiologissa hakijamaat itse pitivät julkisen talouden kestävyyttä suurimpana talouspoliittisena haasteena lähitulevaisuudessa. Paineita tulee mm. hallinnollisista EU-jäsenyyden valmisteluun liittyvistä menoista, menetettävistä tullituloista kolmansista maista yhteisen tullitariffin käyttöönoton vuoksi, infrastruktuurin rakentamisesta sekä EU:n ympäristövaatimusten täyttämisestä. Lisäksi on huomattava, että hakijamaat tarvitsevat budjettivaroja rakennerahastosiirtojen yhteisrahoitukseen. Jäsenyyden mukanaan tuoman, todennäköisesti fiskaalisesti merkittävän, EU:n avustuspanostuksen hyödyntämiseksi uudet jäsenmaat tarvitsevat myös huomattavan kansallisen rahoitusosuuden. Tämä voi osaltaan luoda tarvetta väliaikaiseen velanoton lisäämiseen. Mittakaavaltaan tämä rahoitustarve voi olla tuntuva, koska pelkääntään rakennerahastojen tuki voi olla 4 % maan kansantuotteesta. Lähes vastaavasti tultaneen edellyttämään kansallista rahoitusta, mikä olisi merkittävä osuus maan bruttokansantuotteesta.

Pelkääntään ympäristö- ja kuljetussektoreiden investointitarpeiden arvioidaan olevan 200 miljardin euron luokkaa. Mikäli nämä kustannukset jaetaan 10–20 vuodelle (kuljetus 10 ja ympäristö 20), niistä aiheutuva vuosittainen kustannus on 4 % hakijamaiden kansantuotteesta seuraavan vuosikymmenen ajan. Jos mukaan lasketaan myös muilla sektoreilla vaadittavat investoinnit, niistä aiheutuvien kustannusten on arvioitu voivan nousta jopa 11 prosenttiin alueen kansantuotteesta seuraavalla vuosikymmenellä. Edistyneimmille hakijamaille kustannuspaineet ovat pienemmät ja mahdollisuudet niiden rahoittamiseen suuremmat. Vaikka EU osallistuukin näihin kustannuksiin

liittymistä edeltävillä tukivälineillään (Phare, Ispa, Sapard) ja myös kansainväliset rahoituslaitokset toimivat alueella, suuri osa jää hakijamaiden omille harteille. Hakijamaiden tulee olemaan hankalaa löytää rahoitus EU-jäsenyyden vaatimiin kustannuksiin varsinkin, kun yksityistämisen prosessin edetessä siitä saatavat tulot alkavat ehtyä. (EBRD 2000a)

Varmistaakseen julkisen talouden kestävyyspitemmällä aikavälillä hakijamaiden tulee ratkaista rakenteelliset ongelmat erityisesti teollisuudessa ja sosiaaliturvassa. Hakijamaisissa on samantyyppinen ikääntyvä väestörakenne kuin nykyisissä EU-maissa. Useimmissa maissa väestönkasvu on kääntynyt negatiiviseksi sosialismin romahdettua syntyvyyden laskiessa selkeästi kuolleisuutta nopeammin, minkä lisäksi osassa maita ongelmana on ollut maastamuutto. Seurauksena on samoja ikääntymisen mukanaan tuomia ongelmia, joita on odotettavissa läntisessä Euroopassa. Esimerkiksi Puolassa työikäinen väestö kasvaa vuoteen 2010 saakka, minkä jälkeen sen määrä alkaa laskea. Eläkejärjestelmän uudistuksia on jo toteutettu joissakin maissa ja niitä on suunniteltu useissa maissa. Terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen on toistaiseksi alkutekijöissään. Julkisen talouden kestävyyskannalta on myös tärkeää parantaa juridisia ja taloudellisia rakenteita kuten kilpailulainsäädäntöä, konkurssimenettelyjä sekä veronkantoa.

3.2. Valuuttakurssipolitiikka

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen myötä kysymys KIE-maiden tulevasta euroalueen jäsenyydestä on herättänyt laajalti keskustelua. Hakijamaissa valuuttakurssijärjestelmän valintaa pidetään keskeisenä politiikkaratkaisuna: Useat maat ovatkin jo ottaneet käyttöön euro-

orientoituneen valuuttakurssipolitiikan ja monet ovat ilmaissut halukkuutensa euron mahdollisimman nopeaan käyttöönottoon.⁷

Hakijamaiden euron käyttöönottamiseen siirtymisessä voidaan tunnistaa kolme vaihetta: liittymistä edeltävä vaihe, liittymistä seuraava vaihe sekä euron käyttöönotto. Ennen EU-jäsenyyttä hakijamaan harjoittaman valuuttakurssipolitiikan tulee tukea muuta talouspolitiikkaa ja edistää reaalista lähentymistä sekä makrotaloudellista vakautta (ECOFIN 2000). Valuuttakurssijärjestelmän valinnalle ei tässä vaiheessa aseteta rajoituksia. Useimmat tutkimukset hakijamaiden valuuttakurssipolitiikasta päätyvätkin lopputulokseen, että sama valuuttakurssijärjestelmä ei välttämättä sovi kaikille hakijamaille, vaan hakijamaiden tulee valita sopiva järjestelmä omista maakohtaisista lähtökohdistaan, jotka poikkeavat varsin paljon toisistaan. On myös mahdollista, että valuuttakurssipolitiikkaan on hakijamaissa kiinnitetty liikaa huomiota. Mm. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF 2000) on arvioinut, että valuuttakurssipolitiikka ei ole osoittautunut ratkaisevaksi tekijäksi siirtymävaiheeseen liittyvän makrotaloudellisen vakauttamisen onnistumisessa tai epäonnistumisessa.⁸

Euroopan keskuspankki (2000) on todennut, että riippumatta siitä, minkä valuuttakurssijärjestelmän kukin maista on valinnut, tavoitteena tulisi olla vakaan talousympäristön var-

mistaminen mm. välttämällä reaalisten valuuttakurssien vääristymiä ja nimellisten valuuttakurssien liiallisia vaihteluita. Lisäksi hakijamaiden tulee valuuttakurssipolitiikassaan ottaa huomioon kiinnittämisen prosessiin liittyvä reaalisen valuuttakurssin vahvistuminen, mikä saattaa vaikeuttaa matalan inflaation ja vakaan nimellisen valuuttakurssin ylläpitämistä. Hintavakaus vaikuttaa positiivisesti talouskehitykseen, erityisesti tuotanto- ja työllisyysnäkyymiin, koska hintavakaus lisää hintamekanismin toiminnan selkeyttä, mikä on edellytys resurssien tehokkaalle kohdentumiselle markkinoilla. Hintavakauden avulla voidaan myös välttää varallisuuden ja tulojen epätasaista ja keinoteikoista uudelleenjakautumista. Lisäksi se vähentää epävarmuutta, mikä johtaa pitkien korkojen laskuun.

Uudet jäsenmaat tulevat osallistumaan EMUn kolmanteen vaiheeseen poikkeusmaan asemalla (Member State with a derogation). Poikkeusmaat voivat harjoittaa itsenäistä rahaja valuuttakurssipolitiikkaa, mutta niiden tulee pitää valuuttakurssi- ja talouspolitiikkaansa yhteisen edun asiana, osallistua talouspolitiikan koordinaatioon, välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja noudattaa muutenkin vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä. Kansallisesta keskuspankista on tehtävä itsenäinen ennen jäseneksi liittymistä ja keskuspankkilainsäädäntö on muiltakin osin sovittava yhteisen rahapolitiikan vaatimusten mukaiseksi ennen euroalueeseen liittymistä.

ECOFIN-neuvoston (2000) päätelmien mukaan EU-jäsenyyden toteuduttua uusien jäsenmaiden voidaan myös olettaa jonkin ajan kuluttua osallistuvan ERM II-järjestelmään. Samassa yhteydessä neuvosto totesi useimpien valuuttakurssijärjestelmien olevan yhteensopivia ERM II-järjestelmän kanssa lukuun otta-

⁷ Tällä betkellä Bulgariassa ja Virossa on euroon sekä Liettuassa dollariin sidottu valuuttakatejärjestelmä, Latvian valuutta on kiinnitetty valuuttakoriin (SDR), Puola kelluttaa valuuttaansa, Unkarilla on liukuva pariteetti (crawling peg) valuuttakoriin (70 % euro ja 30 % dollari) ja Romanian, Slovakian, Slovenian ja Tšekin järjestelmänä on hallittu kellutus, jossa viitevaluuttana toimii euro.

⁸ Samaan tulokseen on päätenyt myös Wyplosz (2000).

matta täysin vapaata kellutusta, kiinnityksiä muihin valuuttoihin kuin euroon sekä ns. liukuvaa pariteettia. Lisäksi neuvosto totesi, että euroistaminen, eli euron yksipuolinen käyttöönotto, ei voi olla oikotie euroalueeseen liittymiselle. Täten vaikuttaa siltä, että ainakin jokin hakijamaat joutuvat muuttamaan valuuttakurssipolitiikkaansa osallistuakseen ERM II-järjestelmään.

Riittävän lähentymisen varmistaminen on tärkeää uskottavan ERM II-kiinnityksen toteuttamiseksi. Liian aikainen ja epärealistisella kurssitasolla tehty ERM II-kytkentä – samoin kuin ennenaikainen pyrkiminen Maastrichtin kriteerien täyttämiseen – on haitallinen kaikille osapuolille. Lisäksi ERM II-jäsenyyden sekä yhteisen rahan käyttöönoton ajankohtaa päätettäessä on otettava huomioon mahdolliset siirtymäajat esim. työvoiman liikkuvuuden osalta. Työvoiman liikkuvuutta koskevat rajoitukset hidastavat lähentymiskehitystä sekä työmarkkinoiden sopeutumista unionialueella. Tällaisessa tilanteessa kysymys valuutan kiinnityskurssista saattaa muodostua ongelmalliseksi sekä ERM II-järjestelmään liiyyttäessä että myöhemmin kurssia pysyvästi kiinnitettäessä. Valuuttakurssien pysyvä kiinnittäminen tilanteessa, jossa työmarkkinoiden sopeutuminen on olennaisesti kesken sisältääkin suuria riskejä.

3.3. Rakennemuudistukset hakijamaissa

Vuosina 1997–99 tahti KIE-maiden rakennemuudistuksissa hieman hidastui. Tämän arvelaan johtuvan paitsi niiden talouksiin vaikuttaneista ulkoisista tekijöistä, kuten Venäjän talouskriisistä, myös siitä, että monet niistä ovat saavuttaneet muutosprosessissa sellaisen vaiheen, jossa eteneminen on luonnostaan hitaam-

paa. Kaiken kaikkiaan ehkä perustavinta laatua oleva tulevaisuuden haaste hakijamaissa liittyykin sellaisten instituutioiden luomiseen ja rakenteiden vahvistamiseen, jotka tukevat markkinatalouden toimintaa ja yksityisen sektorin kehittymistä. Tämä on kaikista uudistuksista todennäköisesti hitain ja hankalin toteuttaa, koska se vaatii sosiaalisten normien, käytäntöjen ja käytösmallien asteittaista muuttumista.

Niistä monista rakennemuudistushaasteista, jota hakijamailla on vielä edessään käsittelemme tässä vain rahoitusmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä. Hakijamaiden rahoitusmarkkinat ovat yleisesti ottaen vielä kehittämisen ja rakenteellisen parantamisen tarpeessa, ennen kuin ne voivat täyttää tehtävänsä taloudellisen kasvun edistäjänä kanavoimalla säästöjä tuottaviin investointeihin. Se on yksi niistä alueista, joilla hakijamailla on mm. komission vuosittaisten edistymisraporttien mukaan eniten tehtävää. Myös EBRD:n (2000a) arvion mukaan se on alue, jolla edistyminen markkinataloudelle ominaisten rakenteiden kehittämisessä on hitainta. Rahoitusmarkkinoiden vakautta hakijamaissa aletaankin nyt arvioida tarkemmin komission makro- ja rahoitustaloudellisissa vakausarvioissa. Tämän lisäksi rahoitusmarkkinalainsäädännön käyttöönottoa seurataan osana *acquis'n* implementointia ja nk. 'peer review' prosessissa keskitytään rahoitusmarkkinoiden käytännön toimivuuden arvioimiseen.

Rahoitusmarkkinoihin liittyvien lainsäädännöllisten uudistusten toteuttamisessa on edetty melko hyvin, mutta täytäntöönpanossa on edelleen puutteita. Lainsäädäntöä ja rahoitusmarkkinoiden valvontaa on vielä vahvistettava melkein kaikissa maissa. Tämä koskee kirjanpitosääntöjä, tilintarkastusta ja tilinpäätöksen julkaisemista sekä rahoitusmarkkinoiden vakautta koskevia sääntöjä. Rahoitusmarkkinoi-

den heikko valvonta ja esimerkiksi rahanpesun estämiseen tähtäävien toimien laiminlyönti helpottavat myös rikollisen toiminnan leviämistä, mikä on lisäsyys valvonnan tehostamiselle. Rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta keskeistä on myös yleisesti ottaen toimiva oikeusjärjestelmä ja taustalainsäädäntö, esim. yksityisoikeuden, omistusoikeuksien ja konkurssilainsäädännön alueilla. Malmössä hakijamaiden kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esiin myös pankkisektorin yksityistämisen loppuun vieminen ja siirtyminen kohti vähemmän pankkikeskeistä rahoitussektoria sekä tarve selkeälle kokonaisuudelle talouspolitiikassa. Johdonmukaisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan lisäksi julkisen talouden vahva rahoitusasema on omiaan vahvistamaan maiden kykyä kytkeytyä ongelmitta vapaasti toimiviin rahoitusmarkkinoihin.

KIE-maiden rahoitusmarkkinajärjestelmien käytännön toiminnan vahvistaminen on tärkeää, koska ne tulevat olemaan osa EU:n yhteisiä rahoitusmarkkinoita. Yhteisten rahoitusmarkkinoiden huono toiminta voisi myös vaikuttaa euroalueen vakauteen, missä on otettava huomioon kansainvälisten markkinoiden reaktiot. □

Kirjallisuus

- Björkstén, N. (2000): Real convergence in the enlarged Euro area: a coming challenge of monetary policy, *Bank of Finland Economics Department Working Papers*, 1/2000.
- Deutsche Bank Research (2001): *EU Enlargement Monitor: Central and Eastern Europe* No. 3.
- Euroopan keskuspankki (2000): Eurojärjestelmä ja EU:n laajentuminen. *Kuukausikatsaus*, helmikuu 2000, 39–52.
- European Bank for Reconstruction and Development (2000a): Employment, Skills and Transition, *Transition Report 2000*.
- European Bank for Reconstruction and Development (2000b): *Transition Report 2000, Update*.
- European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs (2000a): *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States – Final Report*, 22.5.2000. http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamri/movement/index_en.htm
- European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs (2000b): Recent Fiscal Developments in the Candidate Countries, *Enlargement Papers* No. 2. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/enlargement/elp02en.htm
- European Commission, Directorate General for Enlargement (2000c): *Enlargement Strategy Paper – Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, 8.11.2000. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm
- European Commission (2000d): *Economic forecasts for the Candidate Countries – Autumn 2000*, 22.11.2000. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/eesuppc/2000_4/main_en.htm
- Eurostat (2000): The GDP of the Candidate Countries. *Statistics in focus*, Theme: Economy and Finance, 27/2000.
- Firdmuc, J. – Schardax, F. (1999): Increasing Integration of Applicant Countries into International Financial Markets: Implications for Monetary and Financial Stability. *Focus on Transition*, 2/1999, Österreichische Nationalbank, 28–46.
- International Monetary Fund (2000): *World Economic Outlook October 2000*.
- Kolodko, G. W. (2000): Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies. *IMF Working Paper*, 00/100.
- Köhler, Horst and Marina Wes. 1999. Implications

- of the euro for the integration process of the transition Economies in Central and Eastern Europe, *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper* No. 38.
- Neuvosto (ECOFIN) (2000): 2301. Neuvoston istunto, Bryssel 7.11.2000. Lehdistötiedote. <http://ue.eu.int/Newsroom>
- Oksanen, H. (2001): EU:n laajentumisen talouspoliittisia näkökohtia. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 97, No. 1, 19–26.
- Roland, G. (2000): *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts ja Lontoo.
- United Nations Economic Commission for Europe – UN/ECE (2000): *Economic Survey of Europe 2000(1)*.
- Valtiovarainministeriö (2001): EU:n itälaajentumisen taloudellisia näkökohtia: Tilannekatsaus, *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita*, 2/2001, 2.2.2001. <http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tyoryhmuistiot/tyoryhma2001.html>
- Wyplosz, C. (2000): Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons, *Policy Research Working Papers* No. 2288. World Bank.