

Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus ja euroalueen tulevat haasteet*

Marketta Henriksson

Kansantalousosasto, Valtiovarainministeriö

Sari Sontag

Kansantalousosasto, Valtiovarainministeriö

Ilkka Kajaste

Apulaisosastopäällikkö

Kansantalousosasto, Valtiovarainministeriö

Euroopan unionin jäsenmaiden julkisen talouden tasapainolle asetetut kriteerit ja tavoitteet ovat olleet keskeisin – ja ehkä kiistellyin – osa rahaliittoa. Näiden vaatimusten merkitystä korostaa se, että kriteerit on täytettävä myös euron käyttöönoton jälkeen. Vakaus- ja kasvusopimus luotiin, koska Maastrichtin sopimuksesta puuttuivat sellaiset kannustimet, jotka olisi-

vat varmistaneet julkisen talouden tervehdyttämisen myös euroalueen jäsenyyden toteutumista.

Vakaus- ja kasvusopimuksella on ollut tarpeettoman huono maine. Sopeutuminen uuteen ympäristöön ja uusiin sääntöihin on vaatinut oman aikansa. Euroalue on edelleenkin siirtymävaiheessa. Lisäksi kysymys on yhteisen rahan käyttöönoton jäsenvaltioiden yhteistyöstä, johon on vaikea istuttaa kovin jäykkää juridiikkaa. Kokemus onkin osoittanut, että enemmän kuin varsinaisista säädöksistä, kysymys on sääntöihin perustuvasta finanssipolitiikan kehikosta, jonka olennainen sisältö on muotoutunut ajan kuluessa sitä mukaa, kun keskeisistä kysymyksistä on päästy yhteisymmärrykseen talouspolitiikan monenvälisen koordinaation puitteissa. Tämä näkyy vuonna 2005 toteutetussa vakaus- ja kasvusopimuksen uudistuksessa, jonka yksityiskohdista melkein

* Artikkelellä perustuu valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevaan julkaisuun Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamisesta, jossa käsitellään sopimuksen historiaa, sen uudistamista ja siitä saatuja kokemuksia sekä sitä laajaa taustatyötä, joka on tehty finanssipolitiikan analyysikehikon kehittämiseksi EU-tasolla. Ministeriössä EU-alueen ja erityisesti sen julkisen talouden seuranta on edellyttänyt laajaa yhteistyötä ja merkittäviä panostuksia. Valtiovarainministeriössä julkaisun kirjoittamiseen ovatkin osallistuneet Ilkka Kajaste, Mikko Sariola, Sari Sontag, Meri Obstbaum, Jussi Huopaniemi, Lauri Taro, Marja Paavonen, Arvi Suunto, Sami Yläoutinen sekä Marketta Henriksson. Artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia.

jokainen voidaan palauttaa ratkaisuihin, joissa neuvosto ja komissio ovat tulkinneet sopimusta jonkin yksittäisen maan kohdalla.

Uutta sopimusta on taloudellisesti ja poliittisesti helpompi soveltaa, koska se sisältää aikaisempaa enemmän harkintavaltaa. Se on räätälöity vastaamaan eri maiden erilaisiin ongelmatilanteisiin ja tarpeisiin. Maakohtainen joustavuus on lisääntynyt, mutta samalla kansallisen omistajuuden merkitys on kasvanut. Sopimuksen täytäntöönpano riippuu viime kädessä eri maiden hallituksista, joilla on yhteinen intressi säilyttää sopimuksen uskottavuus. Yhteinen intressi liittyy niiden konkreettisten hyötyjen säilyttämiseen, jotka saavutettiin pääosin jo lähentymisvaiheen aikana ja jotka voidaan menettää, mikäli markkinat menettävät luottamuksensa sitoumusten pitävyyteen. Houkutus ryhtyä vapaamatkustajaksi on lisännyt sopimuskehikon vaativuutta ja talouspolitiikan koordinaation merkitystä.

Tämän artikkelin tarkoitus ei ole vain esitellä ja arvioida toteutettua uudistusta vaan myös katsoa eteenpäin ja pohtia niitä haasteita, joita viime vuonna uudistettuun sopimuskehikkoon liittyy jatkossa. Viime aikoina, erityisesti keskusteltaessa uusien jäsenmaiden eurojäsenyydestä tai osallistumisesta valuuttakurssimekanismi ERM II:een, on ryhdytty kiinnittämään huomiota julkisen talouden ohella myös muihin vakausongelmiin kuten inflaatioon, ulkoiseen tasapainoon, hintakilpailukykyyn ja osin myös työllisyyteen. Esimerkiksi hintavakauden toteutumisesta ei ole olemassa erityisiä määräyksiä eikä julkisen talouden vakauden seurantaan (liiallisten alijäämien menettely) rinnastettavia yhteisötason menettelyjä. Myös monien vanhojen jäsenvaltioiden kohdalla kysymykset kilpailukykyyn ja kasvupotentiaalin heikkenemisestä tai inflaatiovauhdista ja erityisesti asunto-

hintojen nopeasta noususta ovat nousseet, ei vain asianomaisia maita, vaan koko euroaluetta koskeviksi kysymyksiksi. Tulevaisuudessa joudutaankin ehkä miettimään, miten näihin muihin vakausongelmiin puututaan.

Vakaus- ja kasvusopimus vuoteen 2005 saakka

Vakaus- ja kasvusopimus luotiin, koska Maastrichtin sopimuksesta puuttuivat sellaiset kannustimet, jotka olisivat tukeneet julkisen talouden tervehdyttämistä ja velkaantumisen leikkaamista myös euroalueen jäsenyyden toteututtua. Pakotteiden uskottavuus on ollut helppo kyseenalaistaa, koska viime kädessä niiden soveltaminen on riippunut poliittisesta päätöksenteosta. Toisaalta talous- ja rahaliiton ja vakaussopimuksen syntyminen on heijastanut vahvaa poliittista tahtoa. Talous- ja rahaliitto tai vakaussopimus eivät olisi syntyneet ilman hallitusten päämiesten näkyvää sitoutumista.

Jäsenvaltioiden yhtäläinen kohtelu on neuvoston toimintaa ohjaava keskeinen periaate, minkä vuoksi yksittäistä maata koskevilla ratkaisuilla on aina myös yleisempää merkitystä. Sopimuksen ongelmat ja heikot kohdat ovat tulleet esiin vähitellen neuvoston käsitellessä yksittäisten maiden budjettitilanteita ja -ongelmia. Näin on syntynyt vähitellen käytäntöjä ja tulkintoja, jotka virallistettiin, kun sopimus vuonna 2005 uudistettiin.

Saadut kokemukset olivat taustalla, kun uudistuksessa painotettiin erityisesti sopimuksen ennaltaehkäisevän osan merkitystä. Kun vakaussopimus syntyi, luotiin ennakkovaroitusmenettely, jonka piti hälyttää silloin, kun jäsenvaltiot ovat ajautumassa pois vakausuralta. Käytännössä menettely ei toiminut. Sitä on sovellettu vain kahdesti. Ensimmäinen tapaus oli

vuonna 2001 ja liittyi Irlannin myötäsykliseksi arvioituun budjettipolitiikkaan, joka poikkesi yhteisistä politiikkasuosituksista ja jonka katsottiin olevan uhka euroalueen vakaudelle. Toinen tapaus – ja ainoa kerta, kun sitä on sovellettu julkisen talouden alijäämiin – koskee Ranskaa vuonna 2003. Se että Saksan kehitykseen ei kyetty puuttumaan ajoissa, osoitti alkuperäisen sopimuksen ongelmat. Neuvoston oli vaikea puuttua alijäämäkehitykseen ajoissa ja antaa ennakkovaroitusta, koska se oli vuotta aiemmin antanut tukensa Saksan kyseenalaisille veronalennuksille. Saksan tapaus on ollut muutenkin tärkeä sopimuksen tulkinnalle, koska sen yhteydessä on ollut pakko ottaa huomioon maan talouden merkitys koko euroalueen kehitykselle.

Saksan – ja Ranskan – liiallisia, kolmen prosentin rajan ylittäneitä alijäämiä koskenut erimielisyys neuvoston ja komission välillä käynnisti sopimuksen uudistamisen. Kiista päättyi lopulta Euroopan tuomioistuimeen, jonka heinäkuussa 2004 antama päätös selkeytti talouspolitiikan koordinaatioon liittyviä toimivalta-kysymyksiä. Samalla kun tuomioistuin totesi, että neuvosto oli tehnyt menettelytapavirheen, se painotti kuitenkin, että neuvostolla on olemassa olevien menettelyjen puitteissa laaja liikkumavara ja harkintavalta. Tämä on linjassa sen kanssa, että jo vakaussopimusta alun perin solmittaessa oli todettu, ettei menettelyä, kuten liiallisesta alijäämästä päättämistä tai sanktioiden asettamista, voida viedä eteenpäin automaattisesti. Päätöksen voidaan katsoa vahvistaneen sen, että budjettipolitiikkaa koskeva päätösvalta on viime kädessä edelleenkin pääkaupungeissa ja että yhteisön toimivalta on loppujen lopuksi varsin rajoitettu. Toimivallan siirtymistä on saatettu alkuaikoina liioitella. Tuomioistuimen päätös täsmensi näkemyksiä

toimivaltasuhteista. Pian päätöksen jälkeen komissio antoi vakaussopimuksen täytäntöönpanosta tiedonannon, joka johti sopimuksen uudistamiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus

Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus oli seurausta sekä sopimuksen täytäntöönpanosta saaduista kokemuksista että siitä analyyttisestä työstä, jota julkisesta taloudesta komission ja neuvoston piirissä oli vuosien aikana tehty. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina oli vastata niihin uskottavuusongelmiin ja puutteellisuuksiin, mitä aikaisemmin sopimuksen soveltamisessa oli kohdattu.

Komission tiedonanto ja sen pohjalta käyty keskustelu johti lopulta maaliskuussa 2005 siihen, että Ecofin-neuvosto määritteli uudistuksen keskeiset kohdat, joista Eurooppa-neuvoston hyväksynnän jälkeen tuli osa uutta vakaussopimusta.

Neuvoston raportin pohjalta tehtiin talous- ja rahaliittoa ja vakaussopimusta koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön joukko muutoksia ja täsmennettiin neuvoston aiemmin hyväksymiä käytäntösääntöjä. Uudistuksessa pidettiin tarpeellisina

- lisätä sääntöjen taloudellista rationaalisuutta; ts. painotettiin taloudellista harkintaa, jotta paremmin voitaisiin erotella 25 erilaisen jäsenmaan taloudelliset tilanteet ja kehitysuunnat,
- parantaa kansallista omistajuutta ja sitoutumista vakaus- ja kasvusopimukseen,
- käyttää tehokkaammin hyvien aikojen mahdollisuudet julkisen talouden tervehdyttämiseen,

- ottaa paremmin huomioon tavallista hitaamman talouskasvun ajat ja
- korostaa aiempaa enemmän velkaa ja pitkän aikavälin kestävyyttä.

Aikaisemmat 3 prosentin ja 60 prosentin viitearvot liiallisen alijäämän ja velkasuhteen rajoina säilyttivät edelleen keskeisen asemansa. Todettakoon, ettei näihin eikä muihin euroalueen jäsenyyskriteereihin haluttu puuttua myöskään perustuslaillisen sopimuksen uudistamista koskeneen keskustelun yhteydessä. Toissijaisen lainsäädännön muutokset koskevat vakaussopimukseen liittyvää kahta asetusta, joista toinen käsittelee ennalta ehkäisevää budjettivalvontaa ja talouspolitiikkojen yhteensovittamista ja toinen täsmentää sopimuksen korjaavan osan, ns. liiallisen alijäämän menettelyn eri vaiheet.

Sopimuksen ennaltaehkäisevä osa

Uuden sopimuksen mukaan jokaisella jäsenmaalla tulee olla maakohtainen *keskipitkän aikavälin budjettitavoite*. Aikaisemmin keskipitkän aikavälin tavoitteenasettelua kuvattiin sanoilla ”lähellä tasapainoa tai ylijäämä”. Uusi tapa asettaa tavoite ei ole vähemmän kunnianhimoinen, mutta korostaa tavoitteen kansallista omistajuutta. Kunkin maan hallitus asettaa sen itse, ei komissio tai neuvosto. Tavoitteen tulee sisältää riittävä turvamarginaali kolmen prosentin viitearvoon, joten sitä asettaessa on otettava huomioon julkisen talouden suhdanneherkkyys. Lisäksi sen pitää johtaa nopeaan pitkän aikavälin kestävyuden paranemiseen. Kriteerinä käytetään maan nykyistä velkasuhdetta sekä arviota pitkän aikavälin potentiaalisesta kasvusta. Jatkossa tavoitteen määrittelyssä pyritään ottamaan huomioon myös ns.

implisiittiset vastuut, jotka johtuvat ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvusta.

Tavoitteenasettelu ei suinkaan ole vapaata. Euromaiden ja ERM II:een kuuluvien maiden tavoitteet voivat sovitun mukaisesti vaihdella yhden prosentin alijäämän ja tasapainon tai ylijäämän välillä. Tavoitteet ovat suhdannekorjattuja lukuja ja puhdistettuja kertaluonteisista vaikutuksista tai muista tilapäisistä toimenpiteistä (nk. rakenteellisia budjettijäämiä). Vaikka kysymys on kansallisista tavoitteista, tarvitaan viime kädessä neuvoston hyväksyntä, koska asetuksen mukaan neuvosto tutkii, ovatko tavoitteet yhteensopivia asetuksen ja käytännösääntöjen kanssa.

Neuvosto korosti raportissaan aikaisempaa symmetrisempää otetta finanssipolitiikkaan eri suhdannevaiheissa. *Määriteltäessä vuosittaista sopeutumisuraa* keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi painotetaan budjettikurin säilyttämistä noususuhdanteen aikana ja myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämistä. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden odotetaan erityisesti hyödyntävän hyviä aikoja julkisen talouden tervehdyttämiseksi. Uudistuksen myötä hyväksyttiin myös uusi määrällinen, vähimmäissopeutusta koskeva normi. Ne euro- ja ERM II -maat, jotka eivät ole saavuttaneet keskipitkän aikavälin tavoitettaan, ja kaikki liiallisen alijäämän menettelyssä olevat maat, ovat sen mukaan sitoutuneet korjaamaan julkisen talouden rakenteellista alijäämäänsä vuosittain vähintään 0,5 prosenttiyksikköä BKT:sta, kunnes keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu. Hyvinä aikoina – maan talouskasvun ylittäessä potentiaalinsa – tämän parannuksen tulee olla vielä suurempi. Maille voidaan sallia *tilapäinen poikkeama* tältä sopeutusuralta, jos ne toteuttavat merkittäviä rakenneuudistuksia.

Ennakkovaroitustajärjestelmää muutettiin

uudistuksen yhteydessä siten, että komissio voi itsenäisesti antaa nk. *politiikkaohjeen* (policy advice). Tämä muutos ei kuitenkaan astu voimaan ennen kuin uusi perustuslaillinen sopimus mahdollisesti hyväksytään. Komission avoin julkisuuskäytäntö on taannut jo tähän astikin sen, että tieto alijäämähkista tulee julkisuuteen ajoissa.

Sopimuksen korjaava haara: liiallisen alijäämän menettely

Uudessa sopimuksessa komission on *aina* tehtävä raportti, kun jonkin jäsenmaan alijäämä ylittää 3 prosentin viitearvon. Laatiessaan raporttia viitearvon ylityksestä komission tulee uuden sopimuksen mukaan ottaa huomioon kaikki perustamissopimuksen mainitussa artikkelissa tarkoitetut *merkitykselliset tekijät*. Tähän kiinnitettiin runsaasti huomiota sopimuksen uudistamisen yhteydessä, koska sen katsottiin johtavan sopimuksen vesittymiseen. Mahdollisia merkityksellisiä tekijöitä ovat esim. keskipitkän aikavälin taloudellisessa tilanteessa tapahtunut kehitys, kuten potentiaalisen kasvun tai suhdannetilanteen muutos sekä Lissabonin strategiaan kuuluvien politiikkojen täytäntöönpano. Lista ei ole tyhjentävä, vaan komission tulee ottaa huomioon myös muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa viitearvon ylitystä. Näiden seikkojen vaikutus jäi kuitenkin käytännössä vähäiseksi, koska komissio on velvollinen kiinnittämään huomiota niihin vain rajatapauksissa silloin, kun ollaan hyvin lähellä kolmen prosentin viitearvoa ja viitearvon ylitys on vain väliaikaisista.

Muut merkitykselliset tekijät voidaan ottaa huomioon myös määriteltäessä määräraikaa liiallisen alijäämän poistamiselle. Erityistapaus ovat

eläkeuudistukset, joilla otetaan käyttöön täysin rahastoivan pilarin sisältämä monipilarinen järjestelmä, johon sisältyy pakollinen täysin rahastoiva pilari. Tämäkin on vain väliaikainen helppotus, jolla tullaan vastaan niitä, lähinnä uusia maita, jotka ovat ottamassa käyttöön komission ja neuvoston suosittaman eläkejärjestelmän. Sinänsä järkevällä uudistuksella on alkuvuosina tasapainoa heikentävä vaikutus.

Velkaan ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN kiinnitetään uudessa sopimuksessa enemmän huomiota. Velkakriteerin soveltamista ei kuitenkaan kyetty konkretisoimaan, koska yksikäsitteistä kriteeriä ei löytynyt. Perustamissopimuksessa asetetulla tavoitteella, jonka mukaan velkasuhteen tulee olla riittävästi aleneva ja lähestyä tyydyttävällä vauhdilla viitearvoa, on yhä keskeinen rooli julkisen talouden monenkeskisessä valvonnassa ja vakaussopimuksen täytäntöönpanossa. Tämän tavoitteen saavuttamista arvioitaessa otetaan huomioon makrotaloudellinen kehitys, velkadynamiikka, ml. sopivan tasoisen perusjäämän tavoittelu sekä muut velkaa pienentävät keinot ja velanhallintastrategiat.

Kokemuksia uudistetun sopimuksen täytäntöönpanosta

Sopimuskehikko on kokonaisuudessaan aiempaa toimivampi. Selkeiden kansallisten budjettitavoitteiden asettaminen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin merkityksen korostaminen julkisen talouden hoidossa lisännee paitsi sopimuksen tehokkuutta ja velvoittavuutta myös sen läpinäkyvyyttä ja budjettipolitiikkaan liittyvää tilivelvollisuutta. Tällä lienee yhdessä lisääntyvien markkinapaineiden kanssa ajan myötä budjettikuria vahvistavia vaikutuksia. Jäsenvaltiot – päättäjät, markkinat ja kansalai-

set – ovat yhä enemmän tietoisia kasautuvista pitkän aikavälin haasteista. Uusi kehikko kannustaa lisäämään varautumista. Tästä selvänä merkinä on se, että monissa jäsenvaltioissa ollaan rakentamassa erilaisia kehysmenettelyjä ja menokatkoja, jotta julkisen talouden meno-kehitys olisi paremmin hallittavissa.

Valtaosa jäsenvaltioista on määrittänyt laatumissaan vakaus- ja lähentymisohjelmissaan itselleen keskipitkän aikavälin budjettitavoitteen. Ainakin tässä suhteessa uudistus on saavuttanut tavoitteensa. Seitsemän maata asetti tavoitteen, joka on minimivaatimuksia vaativampi ja yhdeksän maata tähtää budjettitasaamiseen. Uusissa jäsenvaltioissa – Viroa ja Maltaa lukuun ottamatta – tavoitteena on pieni alijäämä. Ylijäämäistä julkista taloutta tavoittelevat kolme pohjoismaata ja Belgia. Seitsemän maata on jo saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteensa ja neljä maata on saavuttamassa tavoitteensa vuoteen 2008 mennessä. Sen sijaan 12 jäsenvaltiota saavuttaisi tavoitteensa vasta ohjelmakauden jälkeen. Näistä kymmenellä maan alijäämä ylittää kolmen prosentin viitearvon ts. niillä on liiallinen alijäämä. Ongelma- maiden osalta tilanne ei ole siis korjaantumassa kovinkaan nopeasti. Varsinkin Kreikka, Unkari ja Portugalit ovat vielä kaukana tavoitetasosta.

Euro- ja ERM II -maille määritetty määrällinen vähintään 0,5 prosenttiyksikön (rakennekorjattu) finanssipolitiikan korjausnormi oli uudistuksen keskeisimpiä saavutuksia, koska se antaa yhteisesti hyväksytyyn konkreettisen mittatikun politiikkatoimien tehokkuuden arvioinnille. Täytäntöönpanon osalta ensimmäisen vuoden tulos oli kuitenkin kyseenalainen, sillä neuvosto joutui esittämään lähes puolelle jäsenvaltioista suosituksen finanssipolitiikan kiristämiseksi, joko riittämättömän mitoituksen

tai myötäsyklisyyden vuoksi. Neuvoston kriittistä asennetta jäsenmaiden suhteen voi kuitenkin pitää myös myönteisenä merkinä. Sopimukseen suhtaudutaan vakavasti.

Tärkeä testi uuden vakaussopimuksen toimivuudesta on se, miten neuvosto viime kädessä soveltaa uusia sääntöjä ongelmatapauksiin. Komissio sovelsi uutta sopimusta ensi kerran jo kesäkuussa 2005 laatiessaan raportteja Italian ja Portugalin liiallisista alijäämistä. Italian alijäämäpäätös oli ensimmäinen kerta, kun merkityksellisten tekijöiden vaikutus otettiin huomioon liiallisen alijäämän poistamisen aikarajaa asetettaessa. Myös Portugalille annettu pidennetty sopeutumisjakso liittyy uudistetun sopimuksen henkeen. Jäsenvaltioita ei pidä vaatia korjaamaan budjettitalanteita yhdellä rysäyksellä, mikä saattaisi merkitä finanssipolitiikan kiristämistä laskusuhdanteen vielä jatkueksa. Vakaus- ja kasvusopimuksen uutta tulemistä kuvaa se, että maaliskuussa 2006 Saksalle annettua päätöstä alijäämää pienentävistä toimenpiteistä tiukennettiin ja seuranta tiivistettiin. Vuonna 2003 neuvosto ei kyennyt tekemään vastaavaa päätöstä.

Uudistusta on kiitelty, mutta myös kritisoitu. Vakavammin on suhtauduttava siihen kritiikkiin, jota sopimuksen uudistamiseen ja täytäntöönpanoon on kohdistettu Euroopan keskuspankin, IMF:n ja komission taholta. Euroopan keskuspankki totesi heti sopimuksen uudistamisen jälkeen sopimuksen pahasti vesittyneen. Tuoreemmat arviot ovat maltillisempia, joskin edelleen kriittisiä. Ongelmana nähdään se, että uuden kehikon mukaiset säännöt eivät ole yhtä selkeästi määriteltyjä kuin vanhassa sopimuksessa tai riittävän yksinkertaisia ja että sopimus voi tarjota liian paljon porsaanreikiä. Lisäksi sopimuksen hallinnassa ja kannustimissa ei ole tapahtunut muutoksia. Kansainvälinen valuut-

tarahasto IMF on puolestaan pitänyt vakaus- ja kasvusopimusta onnistuneena kehikkona. Samalla on kuitenkin kiinnitetty huomiota sen täytäntöönpanon heikkouksiin ja ongelmiin kestävyysnäkökulmasta. IMF painottaa kansallisella tasolla tapahtuvia ratkaisuja, mutta ehkä enemmän kuin kansallisten budjetisääntöjen omaksumista, se on korostanut erilaisia institutionaalisia ratkaisuja, joilla budjettikuria ja -politiikkaa voidaan tehostaa.

Komission julkisen talouden raportissa kesällä 2006 arvioidaan ensimmäisen vuoden kokemuksia. Yleisarvio on myönteinen. Esiin ei ole noussut sellaisia itse sääntökehikkoa koskevia asioita, joita tulisi muuttaa. Vuosi sitten komissio ehdotti myös tehokkaampaa koordinaatiota jäsenvaltioiden budjettipolitiikkojen kesken mm. budjettiaikataulujen parempaa synkronointia. Tähän suuntaan ei ole ollut mahdollista eikä ehkä myöskään tarpeellista edetä. Joka tapauksessa ajatus tiiviimmästä koordinaatiosta elää edelleen ja keskustelu jatkuu sitä mukaa, kun taloudet integroituvat entistä läheisemmin. toistaiseksi komissio painottaa kuitenkin kansallisten sääntöjen ja instituutioiden kehittämistä. Tämä on looginen jatke uudistukselle ja liittyy läheisesti siihen jäsenvaltioiden vastuuta korostavaan toimivalta-asetelmaan, joka on uudistetun vakaussopimuksen täytäntöönpanon taustalla.

Uudessakin sopimuksessa on tuntuvia puutteita. Viime kädessä on kysymys siitä, kuinka sitoutuneita jäsenvaltiot ovat panemaan sitä täytäntöön. Rohkaiseva merkki on se, että muutamassa vuodessa tietoisuus edessä olevista kestävyysaasteista on selvästi lisääntynyt. Tämä näkyy myös uudistetussa sopimuskehikossa, jossa on monia sellaisia aineksia, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata. Näitä ovat keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen,

rakenne-, erityisesti eläkeuudistusten huomioon ottaminen, myötäsyklisen politiikan välttäminen ja hyvien aikojen hyödyntäminen, 0,5 prosenttiyksikön vähimmäissopeutuksen vaatimus sekä velvollisuus välttää kertaluontoisia toimia.

Haasteita euroalueen laajentumisesta

Euroalue laajenee ensimmäisellä uudella jäsenmaalla vuoden 2007 alussa, kun euro otetaan käyttöön Sloveniassa. Aikataulu on ollut nopea, sillä tänä vuonna tuli kuluneeksi kaksi vuotta siitä, kun ensimmäiset uudet EU-jäsenmaat – Viro, Liettua ja Slovenia – liittyivät valuuttakurssimekanismi ERM II:een. Uusien jäsenmaiden eurokelpoisuutta arvioidaan samojen hinta- ja valuuttakurssivakauteen, julkiseen talouteen sekä pitkään korkoon perustuvien lähentymiskriteerien perusteella kuin nykyisiäkin euroalueen jäseniä arvioitiin. Osallistuminen ERM II:een kahden vuoden ajan oli se euron käyttöönotolle asetetuista vaatimuksista, joka määritteli aikaisimman mahdollisen ajankohdan euron käyttöönotolle uusissa jäsenmaissa. Osa uusista jäsenvaltioista – pienemmät maat – on kiirehtinyt liittymistä euroalueeseen hyötyäkseen jäsenyyden suomasta vakaudesta. Toisaalta suuremmissa jäsenvaltioissa sopeutuminen on ollut hitaampaa ja valmius sopeutua yhteisiin pelisääntöihin selvästi vaikeampaa.

Keski- ja Itä-Euroopan siirtymätaloudet ovat edelleen kaukana euroalueen tulotasosta samoin kuin hinta- ja tuottavuustasoista. Lähentymisprosessiin liittyy kiinniottokijän vuoksi EU-aluetta nopeampi kasvu ja inflaatio. Tämän vuoksi on ennustettu, että Maastrichtin kriteerien täyttäminen ei toteudu ongelmitta, erityisesti koska ERM II:n sisällä kiinnitetty

valuuttakurssi rajoittaa kotimaisen talouspolitiikan liikkumatilaa. Huolta EU:n piirissä ovat aiheuttaneet mm. inflaatiokehitys, kilpailukyky, ulkoiset tasapainottomuudet sekä julkisen talouden kysymykset.

Inflaatio, joka siirtymävaiheen alkuvaiheessa saattoi yltää kaksinumeroisiin lukuihin, hidastui EU-jäsenyyden alussa tuntuvasti, mutta on sittemmin noussut uudelleen huomion kohteeksi. Hintavakauden kriteerin täyttyminen on osoittautunut suurimmaksi haasteeksi ensimmäisenä ERM II:een liittyneiden maiden osalta. Haasteita hintavakauskriteerin täyttämiseen on katsottu aiheutuvan mm. ns. Balassa-Samuelson-vaikutuksesta. Tämä koskee erityisesti ajankohtaa, jolloin on samanaikaisesti ylläpidettävä valuuttakurssin vakautta ERM II -järjestelmän sisällä ja säilytettävä hintavakaus.

Ulkoisen tasapaino ei itsessään kuulu lähentymiskriteereihin, mutta sillä on yhteytensä esimerkiksi valuuttakursseihin. Suuret vajeet viittaavat talouden haavoittuvaisuuteen. Sinänsä suuret vaihtotaseen vajeet ovat luonnollinen piirre siirtymätalouksissa, koska taustalla ovat investoinnit perusrakenteisiin ja tuotantokapasiteettiin. Tähän mennessä ne on voitu pitkälti rahoittaa suorilla sijoituksilla, mutta epäilyksiä on kohdistunut näiden maiden edellytyksiin pitää yllä kilpailukykyä ja rahamarkkinoiden vakautta. Ongelmallista voi olla se, että kaikki uudet jäsenvaltiot ovat omaksuneet hyvin samanlaisen strategian, joka painottaa suorien sijoitusten merkitystä ja EU:n rakennerahastotukien maksimointia.

Julkisen talouden kriteerien täyttäminen osoittautui haasteellisimmaksi tehtäväksi alkuperäisille euroalueen jäsenille. Uusilla jäsenmailla haasteita lisää näiden maiden läpikäymä tai käynnissä oleva rakennesopeutus ja institutionaalinen muutos, joilla on merkittäviä bud-

jettivaikutuksia. EU-jäsenyyden toteuduttua useimmissa uusissa jäsenmaissa julkisen talouden alijäämä ylitti kolmen prosentin viitearvon. Useimmat pienet ERM II -järjestelmään osallistuvat maat, jotka liittyvät euroalueeseen ensimmäisinä, ovat kuitenkin korjanneet tilanteen. Tällä hetkellä liiallinen alijäämä on vain Maltalla ja Slovakialla. ERM II -järjestelmän ulkopuolella olevat Unkari, Tsekki ja Puola ovat vielä kaukana tavoitteesta ja niiden EMU-aikataulua leimaa epäselvyys. Tämä asetelma voi osoittautua vielä ongelmalliseksi.

Kun arvioidaan, miten uudet jäsenmaat täyttävät jäsenyyuskriteerit, on tärkeää, että tarkastellaan myös, miten kestävästi nämä kriteerit täyttyvät. Tuoreessa muistissa on, miten nykyiset euromaat täyttivät rimaa hipoen julkista taloutta koskevat kriteerit ennen europäätöksiä vuonna 1998 ja miten niiden julkiset taloudet ovat kehittyneet jäsenyyspäätösten jälkeen. Erityisen ongelmallista on ollut se, että kaikkein velkaantuneimmat maat eivät pitäneet kiinni perusjämiä ja velkaantumisen leikkaamista koskevia sitoumuksiaan. Ei ole ihme, että komissio ja EKP painottavat arvioidessaan kriteerien täyttymistä erityisesti lähentymisen kestävyyttä. Euroaluetta muodostettaessa tavoitteena oli saavuttaa tietty kriittinen massa, jotta euro saavuttaisi riittävän merkityksen kansainvälisessä taloudessa. Tämän aseman euro on jo saavuttanut. Nyt on kysymys enemmänkin siitä, kuinka säilytetään euroalueen vakaus.

Julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä valvotaan euroalueeseen liittymisen jälkeenkin. Sen sijaan tällä hetkellä haasteellisimmalta vaikuttavaa hintavakautta ei kontrolloida sen jälkeen, kun myönteinen euron käyttöönottopäätös on tehty. Euron käyttöönoton jälkeen hintatasot voivat nousta vapaasti. Koska uusilla mailla on edelleen runsaasti säädeltyjä hintoja,

liittyy tähän riski hintakehityksen manipuloinnista. Sinänsä vaikutus EKP:n rahapolitiikkaan on vähäinen, koska uudet maat ovat pieniä. Toisaalta EKP:n rahapolitiikka saattaa tästä syystä olla liian löysää näille nopeasti kasvaville maille, joita saattaa uhata myös ylikuumenemisen vaara. Ekspansiivisen politiikan riskiä lisää se, että nämä maat saavat tuntuvia tulonsiirtoja yhteisöbudjetista ja rakennerahastoista.

Onkin mahdollista, että näiden maiden kohdalla joudutaan samankaltaiseen tilanteeseen kuin nopeasti kasvaneen Irlannin kohdalla 2001, jolloin neuvosto totesi, että vuoden 2001 budjetti lisää ylikuumenemisen vaaraa ja inflaatiopaineita. Jo nyt voidaan epäillä joidenkin uusien maiden finanssipolitiikan olevan samalla tavalla ”epäsopivaa makrotaloudelliseen politiikkayhdistelmään (policy mix) nähden”. Aika näyttää, halutaanko näihin ongelmiin tarttua ennakkovaroitusten avulla ja johdattavaksi varoitukset korjaaviin toimiin. Unkarin tapaus, jossa neuvosto on toistuvasti joutunut puuttumaan harjoitetun politiikan kurinalaisuuteen, saattaa antaa esimakua tulevasta. Joka tapauksessa unionilla ei ole juurikaan valtuuksia puuttua välittömästi ympäristössään epävakautta herättävään talouspolitiikkaan. Patoutuneita vakausongelmia on paljon vaikeampi purkaa rahaliiton sisällä kuin sen ulkopuolella.

Uusien jäsenvaltioiden tietä euroalueen jäsenyyteen sekä niiden talouspoliittista tavoitteenasettelua ja sitoutumista haittaa myös näiden maiden poliittinen epävakaus, ministerien ja hallitusten vaihtuminen sekä toistuvat vaalit. Uusien maiden taival euroalueessa ei välttämättä ole kovin tasainen. Tähän saakka lähtökohdana on ollut se, että näillä mailla on lähentymisprosessin jatkumisen vuoksi hyvät kasvunä-

kymät ja runsaasti tähän liittyvää potentiaalia. Tilanne saattaa kuitenkin olla muuttumassa. Väestön ikääntyminen koskee myös uusia jäsenvaltioita. Samoin niihin – erityisesti Liettuaan ja Latviaan – on alkanut vaikuttaa muutto-
liike, joka saattaa kohdistua erityisesti koulutettuun ja ammattitaitoiseen väestönosaan. Edellä mainituissa maissa 2–3 % väestöstä on muuttanut muihin EU-alueen maihin. Globaali kilpailu kohdistuu voimakkaasti juuri näiden maiden tuotantorakenteeseen, joten kilpailukyvyn menetykset voivat osoittautua kohtalokkaiksi.

Johtopäätöksiä

On vielä liian aikaista vastata kysymykseen, onko sopimuksen uudistaminen onnistunut. Komissio on esittänyt voimakasta kritiikkiä monia jäsenvaltioita kohtaan, jotka eivät ole saavuttaneet asettamia tavoitteita tai ovat harjoittaneet myötäsyklisiä talouspolitiikkaa orastavan korkeasuhdanteen aikana. On tunnettua, että pahimmat politiikkavirheet tehdään hyvinä aikoina. Myös neuvoston heinäkuussa 2006 hyväksymä arvio on osin kriittinen ja jäi odottamaan tulevien vuosien täytäntöönpanoa ja tavoitteiden saavuttamista. Nähtäväksi jää, miten jäsenmaat sitoutuvat uuteen sopimukseen.

EY-tuomioistuimen päätös vuodelta 2004 Saksan ja Ranskan alijäämiä koskevassa tapauksessa toi varsin selvästi esille sen, että budjettivalta on edelleenkin pääkaupungeissa. Unionin toimivalta ylläpitää budjettikuria saa merkitystä vain ääritapauksissa, jos jonkin jäsenvaltion toiminnan katsotaan vakavasti uhkaavan euroalueen yhteistä intressiä. Fiskaalinen häiriökäyttäytyminen tulee lopulta tavalla tai toisella korjattua sanktiomekanismin kautta, mi-

hin tämän mekanismin merkitys rajoittuukin. Se ei ole koskaan saanut sellaista ennaltaehkäisevää luonnetta, jota sille kaavailtiin.

Uudistuksen jälkeen onkin aika pohtia uudelleen sanktioiden ja eritasoisten kannustimien tasapainoa. Nykymuodossaan sanktiot ovat taloudellisesti erittäin rankkoja, minkä vuoksi niiden käyttäminen vaikuttaa erittäin epätoiminnalliselta. Sanktioiden miedontaminen tai porrastaminen voisi lisätä niiden käytettävyyttä. Koheesiomaihin – uudet jäsenvaltiot, Kreikka, Espanja ja Portugali – voidaan kohdistaa sanktiona koheesiorahoituksen keskeyttäminen. Tätä ruuvia ei ole kuitenkaan koskaan käytetty. Tällä mahdollisuudella lienee kuitenkin ollut ennaltaehkäisevä ja korjaustoimiin kannustava merkitys esimerkiksi Kreikan ja Portugalin tapauksissa. Komissio on käyttänyt julkisuutta poliittisena sanktiona. Tämä johti jäsenvaltioiden ja komission välien kiristymiseen ja heikensi osaltaan sopimuksen asemaa. Toisaalta ei ole poissuljettua, että markkinoiden kautta tulevat paineet lisääntyvät, kun eri jäsenvaltioiden vakaas- ja kestävyysaasteet eriytyvät entistä selvemmin.

Euroalueen laajentuminen merkitsee sen heterogeenisyyden lisääntymistä. Erot kasvuvauhdissa ja inflaatiossa tulevat olemaan entistä huomattavampia. Nyt tehty uudistus vastaa lähinnä vain euroalueen toiminnan alkuvuosina kohdattuihin ongelmiin. Tulevaisuudessa ongelmat tulevat olemaan moninaisempia ja vaatimaan luultavasti erilaisia vastauksia. Euron käyttöönottoa koskevat kriteerit tulevat pitämään suurimman osan uusista jäsenmaista euroalueen ulkopuolella vielä vähän aikaa, mutta ennen pitkää euroalueen on myös pystyttävä

vastaamaan haasteisiin, joita aiheutuu esim. näiden maiden poikkeavasta hinta- ja kustannuskehityksestä koko euroalueelle sekä erityisesti näille maille itselleen. Jotain keinoja löytyy myös nykysopimuksen puitteissa, mutta on mahdollista, että keinovalikoimaa on tulevaisuudessa laajennettava.

Pitemmän aikavälin haasteet nostanevat esiin myös muita mahdollisia ongelmia laajentumisen lisäksi. Vaatimus julkisen talouden kestävyuden varmistamisesta voi tulla uuteen valoon, kun tätä koskevat arviot lähiaikoina edelleen tarkentuvat. Tuntuva, tähän liittyvä ongelma on myös euroalueen jäsenvaltioiden, erityisesti suurten maiden kasvupotentiaalinen heikkeneminen. Joissakin maissa on näiden kysymysten johdosta ryhdytty toimiin, mutta monissa jäsenvaltioissa ongelmia ei ole vielä tiedostettu. On selvä, että myös vakaussopimuksella ja Lissabonin strategian etenemisellä on kiinteä yhteys keskenään. Julkisen talouden ongelmat liittyvät kiinteästi euroalueen talouden kasvupotentiaaliin.

Uusi sopimuskehikko on aiempaa läpinäkyvämpi ja jäsenvaltioilta vaaditaan nyt entistä parempaa budjetti-informaatiota. Tämä yhdistettynä markkinoilta tuleviin paineisiin saattaa olla se seikka, joka tulee lähivuosina tehostamaan vakaussopimuksen täytäntöönpanoa. Yhä useampi jäsenvaltio Suomen ohella on nopeasti tulossa tilanteeseen, jossa väestön ikääntymisen vaikutukset alkavat näkyä sekä julkisen talouden menotaakan kasvuna että talouden kasvupotentiaalisen heikkenemisenä, joten paineet ryhtyä tehokkaisiin toimiin alkavat lisääntymään eri tahoilla. □