

**K 15/2002 vp**

**PANKKIVALTUUSTON  
AJANKOHTAISKERTOMUS  
EDUSKUNNALLE  
6.11.2002**



---

**HELSINKI 2002**

**ISSN 1457-9618**

EDITA PRIMA OYJ, HELSINKI 2002

## SISÄLLYS

	Sivu
<b>KESTÄVÄ FINANSSIPOLITIikka SEKÄ VAKAUS- JA KASVUSOPIMUKSEN SOVELTAMINEN EUROALUEELLA</b> .....	5
Liiallisten alijäämien menettely ja vakaus- ja kasvusopimus ...	5
Jäsenvaltioiden julkistalouksien kehitys ja tulevat näkymät ....	6
Keskustelu vakaus- ja kasvusopimuksesta .....	8
Vakaus- ja kasvusopimuksen arviointia .....	10



## **KESTÄVÄ FINANSSIPOLITIikka SEKÄ VAKAUS- JA KASVUSOPIMUKSEN SOVELTAMINEN EUROALUEELLA**

Kansainvälisen talouden noususuhdanteen taituminen vuonna 2001 ja taloudellisen kasvun odotettua voimakkaampi laantumisen ovat heikentäneet useimpien euromaiden julkisen talouden tasapainoa. Erityisesti suurimpien jäsenmaiden kannalta tämä on ollut ongelmallista, koska niiden julkisen talouden tasapaino on heikentynyt lähelle vakaus- ja kasvusopimuksen määrittämää viitearvoa eli 3:aa prosenttia bruttokansantuotteesta. Yhteisötason sopimusten kansalliselle finanssipolitiikalle asettamat rajoitteet ovat siten tulleet näissä maissa entistä selvemmiksi. Samalla on virinnyt vilkas keskustelu rajoitteiden oikeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Keskustelu on kohdentunut vakaus- ja kasvusopimuksen perusteisiin, vaikka kritiikki rajoitteita kohtaan lienee suunnattu osin myös koko EU:n budjettivalvonnan nykyistä järjestelmää koskevaan säännöstyön.

Euroalueen maissa rahapolitiikkaa koskeva päätöksenteko on keskitettyä, mutta finanssipolitiikastaan jäsenvaltiot päättävät edelleen itsenäisesti. EU pyrkii kuitenkin koordinoimaan myös finanssipolitiikkaa. Jäsenvaltioilla on velvollisuus harjoittaa talouspolitiikkaa siten, että yhteisön perustamissopimuksessa määritellyt ja talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa täsmennetyt tavoitteet toteutuvat. Jäsenvaltioiden talouspoliittista liikkumavaraa rajoittaa etenkin perustamissopimuksen velvoite hoitaa julkista taloutta kurinalaisesti.

Maastrichtin sopimusta laadittaessa katsottiin, että kansallisen finanssipolitiikan rajoitusta tarvitaan, koska yksittäisen maan finanssipolitiikalla saattaa olla voimakkaitakin vaikutuksia rahaliiton muiden jäsenmaiden talouksiin. Rahaliittoon kuuluvan maan ajautuminen rahoitusvaikeuksiin voisi haitata monella tavalla rahaliiton toimintaa ja muiden maiden talouspolitiikkaa. Finanssipolitiikan kurinalaisuutta korostavilla määräyksillä pyrittiin estämään rahoitusvaikeuksien syntyminen jo varhaisessa vaiheessa. Julkisen talouden kurinalaisuutta tukevalla säännöllä pyrittiin myös vahvistamaan luottamusta rahan arvon vakauteen ja suojelemaan keskus-

pankkia valtiontalouksien rahoittamis-paineilta. Lisäksi vakaus- ja kasvusopimus pyrkii luomaan yhteisen perustan jäsenmaiden finanssipolitiikan harjoittamiselle keskipitkällä aikavälillä siten, että suhdanneautomaattikka voisi toimia annetuissa rajoissa.

### **Liiallisten alijäämien menettely ja vakaus- ja kasvusopimus**

Perustamissopimus velvoittaa jäsenvaltiot välttämään liiallisia julkisen talouden rahoitus-alijäämiä. Liiallisia alijäämiä koskevasta arvioinnista, menettelystä ja sen täytäntöönpanosta säädetään perustamissopimuksen artiklassa 104 sekä lähemmin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa. Perustamissopimuksen säädösten mukaan julkisen talouden ennakoidun tai toteutuneen rahoitus-alijäämän suhde markkinahintaiseen BKT:hen ei saa olla yli 3 %, ellei ylitys ole poikkeuksellinen ja väliaikainen ja alijäämasuhde pysy lähellä viitearvoa. Lisäksi BKT:hen suhteutettu julkisen talouden velka saa olla enintään 60 % tai sen tulee lähestyä tätä viitearvoa riittävän nopeasti.

Liiallisten alijäämien toteamisesta, korjaavien toimien suosittelemisesta ja toimeenpanon seurannasta sekä mahdollisten seuraamusten määrittämisestä vastaavat Euroopan komissio ja talous- ja valtiovarainministerieistä koostuva Ecofin-neuvosto. Perustamissopimuksen määräysten mukaan jäsenvaltio voidaan pitkään kestäneen liiallisen alijäämän takia määrätä tekemään koroton talletus. Tämä voidaan muuttaa sakoksi, jos liiallista alijäämää ei korjata kahden seuraavan vuoden aikana.

Perustamissopimuksen määräyksiä julkisen talouden hoidosta täsmennettiin vakaus- ja kasvusopimuksessa, joka hyväksyttiin Amsterdamissa vuonna 1997. Sopimus tuli voimaan samalla kun rahaliitto aloitti toimintansa vuoden 1999 alussa. Sopimus täydentää perustamissopimuksen artiklan 104 ja siihen liittyvän pöytäkirjaliit-

teen määräyksiä kahdella neuvoston asetuksella, jotka ovat

- asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, sekä

- asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

Sopimukseen kuuluu myös Eurooppa-neuvoston päätöslauselma, jossa kaikille osapuolille eli jäsenvaltioille, EU:n neuvostolle ja Euroopan komissiolle annetaan tiukat poliittiset suuntaviivat vakaus- ja kasvusopimuksen määräysten täytäntöön panemiseksi täsmällisesti ja ajallaan.

Neuvoston *asetuksella julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta* annetaan säännökset, jotka koskevat keskipitkän aikavälin vakaus- ja lähentymisohjelmia, niiden sisältöä, arviointia ja seuranta. Asetus velvoittaa jäsenvaltiot täsmentämään vakaus- tai lähentymisohjelmissaan vuosittain keskipitkän (eli 3–4 vuoden) aikavälin finanssipoliittiset tavoitteensa ja niiden saavuttamiseksi tarkoitetut toimenpiteet sekä toimittamaan ohjelmansa monenkeskistä valvontaa varten komissiolle ja Ecofin-neuvostolle. Rahaliittoon osallistuva jäsenvaltio laatii vakausohjelman. Rahaliiton ulkopuolisilla EU:n jäsenvaltioilla on jo Maastrichtin sopimuksesta johtuva velvollisuus esittää (vakausohjelmaa vastaava) lähentymisohjelma. Tämän avulla arvioidaan myös maan valmiutta osallistua rahaliittoon.

Neuvoston *asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamiseksi ja selkeyttämiseksi* sekä perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja muodostavat yhdessä tarkan säännösten artiklan 104 soveltamiseksi. Pöytäkirjassa määritellään mm. julkisen talouden alijäämän ja velan viitearvot. Asetuksella puolestaan annetaan säännökset, joilla nopeutetaan ja selkeytetään liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä liiallisten alijäämien estämiseksi ja niiden korjaamisen nopeuttamiseksi mm. asettamalla selkeitä määräaikoja eri toimenpiteille.

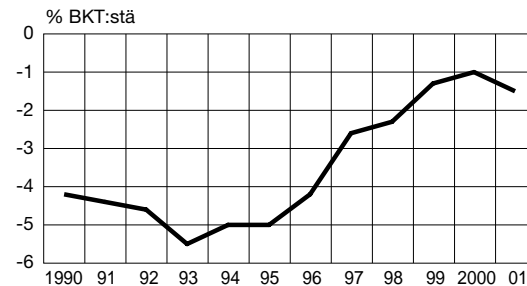
### Jäsenvaltioiden julkistalouksien kehitys ja tulevat näkymät

Rahaliittoon osallistumisen edellytykseksi perustamissopimuksessa asetettu vaatimus kestävästä julkistalouden tilanteesta muodostui raha-

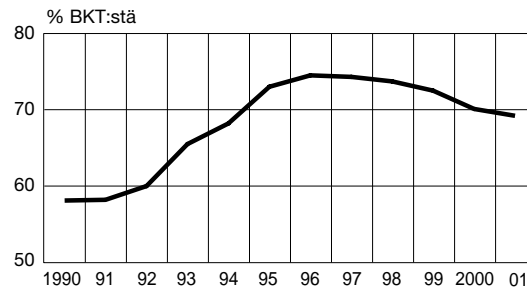
liittoon pyrkiville jäsenmaille ratkaisevaksi kannustimeksi tervehdyttää julkista talouttaan. 1990-luvun alkuvuosien syvän taantuman seurauksena Euroopan unionin jäsenmailla oli selvästi alijäämäinen julkisyhteisöjen rahoitusasema ja suuri julkinen velka (kuvio). Alijäämien kasvu pysähtyi vuonna 1993. Parin vuoden tasaisen kehityksen jälkeen alijäämät alkoivat supistua nopeasti. Tasapainon parantumiseen vaikuttivat toisaalta talouden elpyminen ja korkotason lasku, toisaalta taas jäsenvaltioiden pyrkimykset täyttää rahaliittoon osallistumisen edellytyksenä olevat vaje- ja velkasuhdekriteerit. Budjettitalanteen korjautuminen saattoi kuitenkin olla osaksi näennäistä, koska joissakin maissa alijäämiä leikattiin kestävien rakenteellisten toimenpiteiden asemesta osin myös tilapäisillä toimenpiteillä.

#### Euroalueen julkinen talous

Julkisyhteisöjen ylijäämä (+) / alijäämä (-)



Julkisyhteisöjen velka



Lähde: Eurostat.

Euroalueen rahoitusaliäämän supistuminen päättyi kansainvälisen talouden taantumaan vuonna 2001. Tämänhetkisten tilastotietojen mukaan koko euroalueen julkisen talouden keskimääräinen rahoitusaliäämä oli 1,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2001. Vaikka alijäämä oli

edelleen pieni, oli se kuitenkin noin 1/2 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2000<sup>1</sup> (taulukko). Komission arvion mukaan tästä noin puolet aiheutui talouskasvun hidastumisesta ja puolet finanssipolitiikan päätösperäisestä kevenemisestä. Päätösperäinen finanssipolitiikka keveni, kun monissa maissa toteutettujen veronalennusten vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan ei kompensoitu menojen kasvua hillitsemällä. Suhdannekijöiden vaikutusta on vaikea arvioida tarkasti. Noin 1/2 prosenttiyksikön keskimääräistä alijäämäsuhteen heikkenemistä voi kuitenkin aiemman kokemuksen perusteella pitää normaalin reaktion tuotannon kasvun hidastumiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden julkisen talouden rahoitusaseman tulee olla tasapainossa keskipitkällä aikavälillä. Kah-

deksassa euroalueen maassa samoin kuin kolmessa euroalueen ulkopuolisessa jäsenmaassa saavutettiin ainakin jonkinasteinen julkisen talouden tasapaino vuoteen 2001 mennessä, kuten vakaus- ja kasvusopimusta laadittaessa sovittiin. Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa tasapainotavoitteen saavuttamista on sitä vastoin siirretty jatkuvasti eteenpäin. Tämänhetkisten tilastotietojen mukaan BKT:hen suhteutettu alijäämä oli vuonna 2001 Saksassa 2,8 %, Ranskassa 1,4 % ja Italiassa 2,2 %. Portugalissa alijäämäsuhte oli 4,1 %, eli se rikkoi näin ollen selvästi 3 prosentin viitearvon. Portugalin julkisen talouden suuri alijäämä oli siinä mielessä yllätyksellinen, että se paljastui vasta elokuussa. Vielä keväällä alijäämän uskottiin jääneen selvästi alle 3 prosentin rajan.

#### Julkisyhteisöjen rahoitusasemat euroalueella 1993–2001, % BKT:stä

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Belgia	-7,3	-5,0	-4,3	-3,7	-2,0	-0,7	-0,5	0,1	0,3
Saksa	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	-1,3	-2,8
Kreikka	-13,4	-9,4	-10,2	-7,4	-4,0	-2,5	-1,9	-0,8	-0,4
Espanja	-6,7	-6,1	-6,9	-4,9	-3,2	-2,7	-1,1	-0,7	-0,1
Ranska	-6,0	-5,5	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,6	-1,3	-1,5
Irlanti	-2,7	-2,0	-2,2	-0,2	1,2	2,4	2,2	4,4	1,5
Italia	-10,3	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,8	-1,7	-2,2
Luxemburg	4,8	4,5	2,3	2,6	3,4	3,1	3,6	5,6	6,1
Alankomaat	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	1,5	0,1
Itävalta	-4,2	-5,0	-5,2	-3,8	-1,9	-2,4	-2,3	-1,9	0,1
Portugali	-8,9	-6,6	-4,5	-4,0	-2,7	-2,6	-2,4	-3,3	-4,1
Suomi	-7,3	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,3	1,9	7,0	4,9
<b>Euroalue</b>	-5,5	-5,0	-5,0	-4,2	-2,6	-2,2	-1,3	-0,9	-1,5

Lähde: Eurostat.

\*Jäämissä ei ole mukana UMTS-huutokaupoista saatuja tuloja.

#### Julkisyhteisöjen rahoitusasemat euroalueen ulkopuolisissa EU-maissa 1993–2001, % BKT:stä

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ruotsi	-11,9	-10,8	-7,9	-3,4	-2,0	1,9	1,5	3,7	4,8
Tanska	-2,9	-2,4	-2,3	-1,0	0,5	1,1	3,1	2,5	2,8
Iso-Britannia	-8,0	-6,8	-5,8	-4,4	-2,0	0,2	1,1	3,9	0,8

Lähde: Eurostat.

<sup>1</sup> Vertailukelpoisuuden vuoksi näistä luvuista on jätetty pois UMTS-toimilupien myynnistä saadut kertaluonteiset tulot, jotka olivat huomattavan suuria vuonna 2000, mutta jäivät vähäisiksi vuonna 2001.

Vuodenvaihteessa 2001–2002 jättämässään vakausohjelmissa Saksa, Ranska ja Portugali toistivat aiemmin asettamansa tavoitteet saavuttaa julkisen talouden rahoitustasapaino viimeistään vuonna 2004 ja Italia jo vuonna 2003. Ohjelmien perusteella Euroopan komissio arvioi helmikuussa 2002, että Saksassa ja Portugalissa on merkittävä vaara ajautua liialliseen alijäämään, mistä syystä komissio esitti Ecofin-neuvostolle ennakkovaroituksen antamista näille kahdelle maalle. Esitystä käsitelleessä neuvoston kokouksessa Saksa ja Portugali vastustivat ennakkovaroitusta. Sen sijaan maiden edustajat sitoutuivat estämään liiallisen alijäämän syntymisen ja muutenkin noudattamaan vakaus- ja kasvusopimuksen veloitteita. Tällä perusteella neuvosto katsoi, että menettelystä voidaan luopua antamatta ennakkovaroitusta kummallekaan maalle.

Vuoden 2001 ohjelmat perustuivat jälkikäteen liian optimistisiksi osoittautuneisiin, joskin sinänsä vaatimattomiin kasvuennusteisiin. Kun kasvuennusteita on vuoden 2002 aikana muutettu useaan otteeseen aiempaa pessimistisemmiksi ja kun vuoden 2001 todelliset alijäämäsuhteet ovat tulleet ilmi, ohjelmien taustaoletukset ovat osoittaneet epärealistisuutensa. Rahoitustasapainon saavuttaminen määräajassa olisi edellyttänyt mittavia uusia vakauttamistoimia, joihin alijäämämaat eivät olleet valmiita. Ainakin Saksassa alijäämäsuhteen odotetaan ylittävän 3 prosentin viitearvon tänä vuonna.

Sen lisäksi, että euroalueen maiden tulee turvata julkisen talouden rahoitustasapaino keskipitkällä aikavälillä, niiden tulee varautua vastaamaan haasteisiin, joita väestön ikääntyminen aiheuttaa julkisen talouden rahoitusaseman kestävyydelle pitkällä aikavälillä. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen julkisyhteisöjen rahoitustasapainon ja sen myötä velkasuhteen nopean pienentämisen tulisikin olla lähes jokaisessa jäsenmaassa keskeinen elementti ikääntymisen aiheuttamien rahoituspaineiden purkamiseen tähtäävässä strategiassa.

Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että ne euroalueen maat, joiden jäämä- ja velkasuhteet ovat vielä tällä hetkellä lähellä perustamissopimuksen määräämiä viitearvoja, kykenevät pysyvästi supistamaan alijäämiään ja velkojaan suhteessa BKT:hen. Viime aikoina arvioita eräiden euroalueen maiden potentiaalisesta kasvusta on korjattu aikaisempaa pienemmiksi. Reaalisen kasvun jääminen pitkäksi aikaa keskimäärin 2 prosentin tuntumaan tai sitä pienemmäksi syventäisi ilman korjaavia budjettitoimia julkisen talouden

alijäämiä ja kasvattaisi velkoja suhteessa BKT:hen. Vakaus- ja kasvusopimuksen veloitteiden noudattaminen pienentää tällaisen kehityskulun mahdollisuutta.

Euroryhmän valtiovarainministerit hyväksyivät lokakuussa 2002 uuden strategian alijäämämaiden julkisen talouden rahoitusaseman vakauttamiseksi kohti tasapainoa. Strategian keskeisin elementti on, että alijäämämaat sitoutuvat vuodesta 2003 alkaen vuosittain leikkaamaan suhdannevaihteluiden vaikutuksesta puhdistettuja alijäämiään ainakin määrällä, joka vastaa vähintään puolta prosenttia BKT:stä. Tällöin maat voisivat saavuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteen vuoteen 2006 mennessä, kuten komissio alun perin ehdotti. Kokouksessa Ranska tosin ilmoitti, että se sitoutuu uuteen vakauttamisstrategiaan vasta vuodesta 2004 alkaen.

Suomessa julkinen talous on kehittynyt vakaus- ja kasvusopimuksen voimassaolon aikana myönteisemmin kuin useimmissa muissa jäsenmaissa. Yhteisöveron tuoton voimakas kasvu on mahdollistanut velkaantumisen vähentämisen ja valtion budjettitalouden ylijäämäisyyden. Suomen julkisen talouden hyvä tila on kuitenkin seurausta osittain tilapäisistä tekijöistä, kuten nopeammasta taloudellisesta kasvusta kuin muualla Euroopassa, ja poikkeuksellisen suuresta pääoma- ja yhteisöverojen tuotosta. Lisäksi Suomen koko julkisen talouden asemaa parantaa muihin maihin verrattuna se, että suurelta osin yksityisen sektorin hoitaman mutta lakisääteisen työeläkejärjestelmämme ylijäämä luetaan mukaan julkiseen talouteen. Suomen kansantalouden suhdanneherkkyys ja tuleva eläkeläisten määrän kasvu vaativat vahvaa julkisen sektorin rahoitusasemaa myös vastaisuudessa. Tästä syystä Suomen – kuten eräiden muidenkin maiden – vakausohjelmassa on esitetty vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia kunnianhimoisempi keskipitkän aikavälin tavoite julkisen talouden tasapainolle. Suomen julkisen talouden suhdanneherkkyyttä kuvastaa se, että talouskasvun hidastuminen vuonna 2001 supisti julkisen talouden ylijäämää yli 2 % suhteessa kokonaistuotantoon. Heikkenemisen odotetaan jatkuvan edelleen vuonna 2002.

### **Keskustelu vakaus- ja kasvusopimuksesta**

Kansallisen finanssipolitiikan harjoittamista koskevia yhteisiä sopimuksia on katsottu tarvit-



tavan rahaliitossa etenkin siksi, että rahaliittoon osallistuvan maan ajautuminen kestävämmäl-  
tä näyttävään alijäämään tai jopa rahoitusvai-  
keuksiin voi haitata voimakkaasti muiden jäsen-  
valtioiden talouspolitiikkaa ja koko rahaliiton  
toimintaa. Rahaliiton on myös pelätty luovan  
kannustimia siihen osallistuvien valtioiden liialli-  
seen velkaantumiseen, koska yksittäisen jäsen-  
maan velkaantumisen ei ole vaikutusta yleiseen  
korkotasoon. Velkaantuminen on tällöin edullis-  
ta niin kauan kuin rahoitusmarkkinat eivät rajoi-  
ta yksittäisen jäsenmaan liiallista velkaantumista  
vaatimalla sen velkasitoumuksilta selkeää riskili-  
sää. Syynä tähän markkinoiden käyttäytymiseen  
voi olla esimerkiksi usko, että muut jäsenvaltiot  
tai Euroopan keskuspankki vastoin perustamis-  
sopimuksen määräyksiä tiukan paikan tullen pe-  
lastaisivat ylivelkaantuneen maan rahoituskrii-  
sistä. Yksittäisten jäsenmaiden luottokelpoisuut-  
ta saattavat parantaa myös rahoitusmarkkinoiden  
vallitsevat vakuuskäytännöt. Esimerkiksi  
EKP hyväksyy kaikkien rahaliiton jäsenvaltioiden  
velkapaperit vakuuksiksi ja laskee ne parhaaseen  
riskiluokkaan kuuluviksi.

Rahaliiton jäsenmaiden mahdollisuus vel-  
kaantumiseen ei tietenkään ole pelkästään kiel-  
teinen asia. On otettava myös huomioon, että  
yhteinen rahaliitto edellyttää tietynasteista maa-  
kohtaista finanssipolitiikan liikkumavaraa, kos-  
ka rahaliiton jäsenet eivät voi enää käyttää omaa  
rahapolitiikkaa suhdannevaihteluiden tai maa-  
kohtaisten häiriöiden vaimentamiseen. Rahaliiton  
jäsenmaat ovat luopuneet kansallisesta raha-  
ja valuuttakurssipolitiikasta, jolla aiemmin oli  
merkittävä suhdannepoliittinen rooli. Tästä ai-  
heutuvan kansallisen liikkumavaran menetyksen  
korvaamiseksi mahdollisuus finanssipoliittisiin  
toimiin on tullut aiempaa tärkeämmäksi.

Vakausta ja kasvusopimusta kohtaan on esitetty  
eri tahoilta lähinnä seuraavanlaista arvoste-  
lua:

1) Sopimuksen määräysten on katsottu rajoit-  
tavan kansallisen finanssipolitiikan liikkumava-  
raa mielivaltaisesti ja pahimmassa tapauksessa  
jopa estävän ajankohtaan sopivan järkevän fi-  
nanssipolitiikan harjoittamisen. Määräysten on  
nähty rajoittavan suhdanteita tasaavan finanssi-  
politiikan harjoittamista. Tämä näkemys oli pal-  
jon esillä etenkin rahaliiton käynnistymisen ai-  
koihin. Viime aikoina suhdannepolitiikan merki-  
tystä korostaneet kriitikot ovat olleet kiinnostu-  
neita lähinnä niistä maista, jotka eivät ole vielä  
päässeet keskipitkän aikavälin budjettitavoitteen-  
seensa ja joissa 3 prosentin raja saattaa olla fi-

nanssipolitiikan tosiasiallinen rajoite. Suomen  
tapaisten ylijäämämaiden tapauksessa sopimus  
ei ole estänyt joustavaa politiikkaa.

Suurin osa jäsenmaista on saavuttanut sopi-  
muksessa tarkoitetun julkisen talouden tasapai-  
non. Niissä julkinen talous voi vaihdella vakausta  
ja kasvusopimuksen tavoitteiden mukaisesti si-  
ten, että se on ylijäämäinen noususuhdanteessa  
ja alijäämäinen laskusuhdanteessa. Tässä tilan-  
teessa ns. automaattiset vakauttajat voivat toi-  
mia vapaasti koko suhdannekierron ajan. Valtio  
voi jopa haluttaessa harjoittaa suhdannevaihte-  
lita aktiivisesti tasaavaa finanssipolitiikkaa va-  
kausta- ja kasvusopimuksen velvoitteista poik-  
keamatta. Liiallisen alijäämän menettely rajoit-  
taa talouspolitiikan liikkumavaraa vain silloin,  
kun suhdannetilanne on pysynyt pitkään heikko-  
na talouden vaipumatta kuitenkaan varsinaiseen  
lamaan, eikä maan julkinen talous ole vakaalla  
pohjalla. Saksa ja Italia ovat esimerkki tällaisesta  
kehityksestä.

Nykyisin vallalla olevan ajattelun mukaan  
aktiiviseen suhdanteita tasaavan finanssipolitiik-  
kaan liittyy monia ongelmia. Siksi yleisesti hy-  
väksyttävänä tavoitteena on ensisijaisesti pyrkiä  
luomaan finanssipolitiikalla mahdollisimman  
vakaa ympäristö yksityisten ihmisten ja yritysten  
päätoiminta-alueille. Tämän katsotaan useimmissa  
jäsenmaissa toteutuvan parhaiten siten, että au-  
tomaattisten vakauttajien annetaan toimia va-  
paasti. Vakausta- ja kasvusopimus ei aseta tälle  
esteitä, jos julkisen talouden lähtökohtainen ta-  
sapaino on riittävän hyvä ja jos taantumasta ei  
muodostu kovin pitkää.

2) Vakausta- ja kasvusopimus jättää joidenkin  
asiantuntijoiden ja Euroopan komission mielestä  
nykyisin liiaksi päätösvaltaa Ecofin-neuvostolle  
ja siten etenkin suurten maiden valtiovarainmi-  
nistereille, jotka eivät välttämättä pysty toimi-  
maan puolueettomina tuomareina omassa asia-  
saan. Komission mielestä esimerkiksi Saksalle ja  
Portugalille olisi pitänyt antaa vuoden 2002 alku-  
puolella budjettitilannetta koskeva ennakkova-  
roitus, mihin neuvosto ei kuitenkaan suostunut.  
Komission mielestä tämäntapaiset erehdykset  
voitaisiin parhaiten välttää antamalla komissiolle  
lisää päätösvaltaa. Jos komission päätösvaltaa  
lisättäisiin, komissio voisi harkintansa mukaan  
tuoda tarvittaessa myös lisää väljyyttä sopimuk-  
sen tulkintaan. Toisaalta yksittäiset jäsenmaat  
menettäisivät entisestään omia mahdollisuuksi-  
aan vaikuttaa talouteensa.

3) Vakausta- kasvusopimuksen on katsottu me-  
nettäneen merkityksensä, koska kaikki maat ei-

vät näytä riittävästi pitävän kiinni sitoumuksistaan. Komission, Euroopan keskuspankin ja monien etenkin pienten maiden edustajat ovat toistuvasti korostaneet, että maiden on pidettävä kiinni vakausohjelmissa esitetyistä julkisen talouden sopeutustavoitteista. Talouskasvun oltua ohjelmissa ennakoitua heikompi maat jäivät kuitenkin jatkuvasti jälkeen nimellisistä tavoitteistaan. Erityisesti Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi myös julkisen talouden riittämätön tervehdyttäminen; itse asiassa näiden maiden rakennealijäämät kasvoivat viime noususuhdanteen huipussa. Tämä on herättänyt perustavia epäilyksiä maiden halukkuudesta tai kyvystä sopeutua ja sitoutumisesta vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteisiin. Toisaalta rakennealijäämien laskemiseen ja tällaisten arvioiden tekemiseen liittyy monia ongelmia.

Voidaan katsoa, että Saksa, Ranska, Italia ja Portugali ovat pitäneet varsin huonosti kiinni vakaus- ja kasvusopimuksen sitoumuksista. Sitoumusten uskottavuuden arvioimista vaikeuttaa kuitenkin jossain määrin se, että vakausohjelmissa esitetyt tavoitteet pätevät vain, jos ohjelmien taustalla olevat kasvuoletukset pitävät paikkansa. Tässä suhteessa tavoitteet ovat ainoastaan ehdollisia, oletusten toteutumisesta riippuvia budjetti-arvioita. Jos taloudellinen kehitys poikkeaa arvioidusta – kuten vuonna 2001 kävi – julkisen talouden asema muuttuu myös, eikä muutoksen sinänsä tulisi vaikuttaa ohjelmien uskottavuuteen.

Vakaus- ja kasvusopimuksesta käydyssä keskustelussa yksi mielenkiintoinen ja usein sivuutettu piirre on se, että huomio siinä on keskittynyt yhtäältä alijäämäkriteerin rajoituksiin ja toisaalta menettelytapoihin. Nämä ovat kuitenkin pohjimmiltaan vain välineitä julkisen talouden terveyttä arvioitaessa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ja koko perustamissopimuksen varsinainen tavoitteita eli kestävämmän velkaantumisen estämistä pitkällä aikavälillä ei ole keskustelussa juuri asetettu kyseenalaiseksi.

Yleisemminkin voidaan arvioida, että jäsenvaltioiden edustajien, kuten myös muiden, käsitykset hyvästä finanssipolitiikasta ovat erilaisista politiikkalinjoista saatujen kokemusten ansiosta vuosien mittaan lähentyneet toisiaan selvästi. Tämän kehityksen voi odottaa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Perustamissopimukseen sisältyvä monenvälisen seurannan ja vertaispainostuksen korostus on pakotteiden puuttumisesta huolimatta osoittautunut tässä suhteessa toimivaksi

ratkaisuksi. Kokemus rahaliitosta ja vakaus- ja kasvusopimuksesta on kuitenkin toistaiseksi varsin lyhyt, eikä uuden järjestelmän toimivuutta ole koeteltu todella vaikeissa olosuhteissa.

### **Vakaus- ja kasvusopimuksen arviointia**

Vakaus- ja kasvusopimus ja siihen liittyvä julkisen talouden kurinalaisuuden periaate on tarpeellinen talous- ja rahaliitossa, jossa rahapolitiikasta päätetään yhteisesti ja budjettipolitiikasta kansallisesti. Finanssipolitiikkaan liittyvillä sopimusjärjestelyillä ja niiden tinkimättömällä noudattamisella voidaan taata, että jäsenmaiden ajautuminen rahoitusvaikeuksiin estetään jo varhaisessa vaiheessa. Rahapolitiikan näkökulmasta finanssipolitiikan sitoumusten noudattaminen helpottaa hintavakauden saavuttamista ja vahvistaa osaltaan luottamusta euroalueen talousnäkyymiin.

Vakaus- ja kasvusopimus sitoo rahaliiton jäsenmaat noudattamaan julkiselle taloudelle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Sopimus tukee kansalliselle finanssipolitiikalle asetettujen päämäärien toteuttamista. Ongelmia kuitenkin syntyy, mikäli tavoitteisiin ei sitouduta riittävän määrätietoisesti tai jos tavoitteiden saavuttaminen viivästyy heikon talouskehityksen vuoksi. Kun tavoitteet sen sijaan on saavutettu, sallii sopimus riittävästi joustovaraa myös finanssipolitiikalle, kun suhdanneautomaattikka voi toimia täydellä teholla. Tämän hetken soveltamisongelmat liittyvätkin sen ratkaisemiseen, miten hitaan kasvun oloissa toimitaan, kun suhdanneautomaattikka näyttää ilman korjaavia toimia joissakin maissa johtavan liian suuriin alijäämiin.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ytimen muodostavat kaksi asetusta tähtäävät erilaisiin, toisiaan täydentäviin päämääriin. Asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamiseksi ja selkeyttämiseksi täsmentää liiallisen alijäämän prosessin menettelytapa erityisesti täsmentämällä mm., milloin tilannetta pidetään poikkeuksellisenä. Nämä säädökset ovat osoittautuneet ajankohtaisiksi ja hyödyllisiksi arvioitaessa Portugalin julkisen talouden alijäämää tänä vuonna ja ovat varmasti hyödyllisiä myös tulevaisuudessa muiden maiden alijäämiä arvioitaessa.

Asetus julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan tehostamisesta puolestaan pyrkii teke-

mään liiallisen alijäämän menettelyn tarpeettomaksi korjaamalla julkisen talouden tilanteen kestäväksi keskipitkällä aikavälillä. Sen ansioksi voidaan lukea ainakin, että kaikissa EU-maissa julkisen talouden tilannetta arvioidaan nyt paitsi seuraavan budjettivuoden myös vähintään kahden tai kolmen seuraavan vuoden osalta. Budjettipolitiikan jännevälän pidentyminen on vahvistanut useimpien jäsenmaiden julkisen talouden vakautta. Siksi näissä maissa on voitu antaa automaattisten vakauttajien toimia laskusuhdanteessa julkisen talouden pitemmän aikavälin tasapainoa vaarantamatta, ja siten budjettipolitiikka on tasoittanut suhdannekehitystä symmetrisesti nousu- ja laskusuhdanteessa. Vakausohjelmien voidaan katsoa pidentäneen suunnittelun aikajännettä yleisemminkin. Vuonna 2001 vakausohjelmissa tarkasteltiin systemaattisesti väestön ikääntymisen vaikutusta julkisen talouden kestävytyteen pitkällä aikavälillä.

Vakaus- ja kasvusopimuksen myönteiset vaikutukset ovat jääneet julkisuudessa kuitenkin lähes kokonaan sen varjoon, että muutamat suuret jäsenmaat eivät ole onnistuneet pitämään kiinni julkisten talouksien tervehdyttämiselle asetetuista aikatauluista. Näiden jäsenmaiden käyttäytymisen voidaan katsoa osoittavan, että sopimuksessa voi olla niiden näkökulmasta parantamisenkin varaa.

Vakaus- ja kasvusopimus on tarpeen riittävän julkisen talouden vakauden ja yhteisen rahapolitiikan uskottavuuden turvaamiseksi. Tämän vuoksi sopimuksesta on pidettävä kiinni. Vuoden 1999 jälkeen saatujen kokemusten perusteella esillä on ollut mm. seuraavia parannusehdotuksia vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisiin menettelyihin:

- Kasvuennusteet ovat osoittautuneet hyvin epävarmoiksi. Ennakoitua heikompi talouskehitys johtaa yleensä myös tavoiteltua heikompaan julkisen talouden tasapainoon. Kansalliset vakausohjelmat tulisikin laatia niin, että ne sisältäisivät riittävät turvamarginaalit siltä varalta, että todellinen kehitys osoittautuu ennakoitua heikommaksi.

- Sopimuksen tulkinnessa ja soveltamisessa tulee olla riittävästi joustavuutta, jossa otetaan huomioon odottamattomien taloudellisten vaikeuksien vaikutus julkiseen talouteen. Käytännössä näin on toimittukin, kuten euromaiden valtiovarainministerien tämän vuoden lokakuussa tekemä päätös osoittaa.

- Noususuhdanteessa pitäisi julkisten talouksien tosiasiallisten rahoitusjäämien asemesta kiinnittää aikaisempaa suurempaa huomiota suhdannekorjattuihin jäämiin ja pyrkiä niiden kohentamiseen. Viime noususuhdanteessa budjettialijäämien supistuminen aiheutui joissakin maissa lähes kokonaan noususuhdanteesta, mikä jäi paljolti ottamatta huomioon jäämien seurannassa. Rakenteellista tai suhdannekorjattua jäämää ei kuitenkaan ole määritelmällisten ja laskennallisten vaikeuksien vuoksi mahdollista ottaa tärkeimmäksi finanssipolitiikan indikaattoriksi.

- Julkisen talouden tilaa kuvaavien tilastojen laatimista on syytä pyrkiä nopeuttamaan ja tehostamaan kaikissa rahaliiton jäsenmaissa, jotta jatkossa välttyttäisiin Portugalin vuotta 2001 koskeneen tilastovirheen tapaisilta yllätyksiltä.

- Vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteiden hyväksyttävyyden lisäämiseksi kansallisten parlamenttien ja hallitusten tulisi keskustella perusteellisesti vakausohjelmien keskipitkän aikavälin tavoitteista sekä muustakin sisällöstä.