



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# EMUn kehittäminen ja eurokriisi

Ilkka Kajaste  
Kesäkuu 2015



## EMUn kehittäminen ja eurokriisi

### YHTEENVETO

Eurokriisi on vauhdittanut toimia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Erityisesti tämä koskee pankkiunionia, jonka merkitys on EMUn toiminnan kannalta elimellinen. Talouspolitiikan koordinaation kehittäminen on sen sijaan ollut kriisin aikana polveilevaa. Six pack -uudistus katsoi paljolti taaksepäin ja liittyi talous- ja rahaliiton ns. valuvikoihin. Vasta vuodesta 2012, jolloin myös Eurooppa-neuvosto tarttui kysymykseen, ryhdyttiin katsomaan enemmän eteenpäin. Taustalla oli kriisin syveneminen ja pitkittyminen sekä euroalueen syventynyt kahtiajako.

Talouspolitiikan koordinaatioon liittyi kaksi rinnakkaista kehityssuuntaa, joista edellinen koski kansallisen omistajuuden vahvistamista. Jäsenvaltiot haluttiin sitouttaa tiukemmin yhteisiin sääntöihin. Toinen kehityssuunta, joka liittyi muun muassa ns. two pack -uudistukseen ja koski vain euromaita, tähtäsi siihen, että finanssipolitiikan yhteensovittamista euroalueen mitassa voitaisiin tehostaa. Eri maiden kansallisten politiikkalinjausten yhteensovittaminen synnyttää uusia jännitteitä, jos edellytyksenä on rajat ylittävien vaikutusten huomioon ottaminen. Miksi Saksan pitäisi tukea euroalueen kasvua, jos muut jäsenvaltiot eivät samalla panosta sopeutukseen ja velkaantumisen estämiseen?

Sääntöjen tulkinnan merkitys on käytännössä lisääntynyt, kun talouspolitiikan koordinaatiota koskevat säännöt ovat ajan myötä monimutkaistuneet. Tähän vaikuttaa myös tarve ottaa huomioon rakenteelliset uudistukset. Uudistukset ovat nykytilanteessa lähes ainoa tapa tukea kasvua samalla, kun ne vahvistavat luottamusta, koska ne mielletään pysyviksi. Tästä syystä rakenteellisista uudistuksista puhutaan niin paljon. Usein ei kuitenkaan täsmennetä, mitä niillä tarkoitetaan.

EMU:n ja siihen liittyvän talouspolitiikan koordinaation taustalla oleva perusajatus on – osin kriisin vaikutuksesta - muuttumassa. Alun perin koordinaation piti perustua yksinkertaisiin sääntöihin ja selkeisiin numeroarvoihin. Nyt säännöt ovat monimutkaistuneet ja myös numeroarvoihin liittyy yhä enemmän epävarmuutta. Sääntöjen merkitys näyttää vähentyvän samalla, kun EU-instituutioiden, ennen muuta komission rooli vastaavasti korostuu.

Mutkikkaat säännöt tarvitsevat tulkitsijaa. Se on komission tehtävä. Tämä voi puolestaan heikentää monenkeskisen valvonnan ts. jäsenvaltioiden merkitystä. Perussopimusten mukaan jäsenvaltiot soveltavat talouspolitiikkaansa yhteen neuvostossa ts. ottavat huomioon yhteisen edun. Tässä yhteydessä puhutaan usein institutionaalisesta tasapainosta, jota ei haluta horjuttaa. Muodollisesti tasapaino ei olekaan muuttunut. Hyvä kysymys on, onko näin tapahtunut käytännössä.

Eurokriisin oloissa on kiinnitetty yhä enemmän huomiota koko euroalueen kehitykseen eikä vain yksittäisten jäsenvaltioiden tilanteisiin. Uudet painotukset ovat vaikuttaneet tavoitteenasetteluun, jolloin vakauden ja kestävyuden merkitys tavoitteena on saattanut vähentyä. On haluttu panostaa talouskasvuun, eikä ole puututtu nopeasti kasvaneeseen velkaongelmaan, jonka on toivottu ratkea-

van kasvun ja inflaation ansiosta itsestään. Eurokriisi synnytti velkakriisin, mutta kriisin jälkeinen tilanne on siinä suhteessa erilainen, että velkaantuminen koskee nyt myös suuria jäsenvaltioita. Koska julkinen talous ei pysty tukemaan kasvua, on rakenneuudistuksilla keskeinen merkitys.

EMU:n kehittäminen ei ole sama asia kuin koordinaation syventäminen. Eurokriisin hellittäessä tulisi harkita, voidaanko kriisin aikana syntyneitä raskaita koordinaatiomenettelyjä keventää ja purkaa. Talouden rakenteet eivät muutu nopeasti ja talouspolitiikan hienosäätö on turhaa, kun ennustelukuihin ja talouden indikaattoreihin liittyy paljon epävarmuutta. Tiiviiseen koordinaatioon sisältyy helposti virheellinen viesti euroalueen jäsenyyteen liittyvistä velvoitteista. On parempi, että jäsenvaltiot itse määrittävät ja toteuttavat uudistuksia, jotka niiden olisi järkevä toteuttaa muutenkin, oman etunsa vuoksi.

Luottamuksen vahvistamiseksi tarvitaan kuitenkin vertaispainetta ja markkinakuria. Euroalueen jäsenyys ei saisi olla suojasatama, joka vähentää ulkoisia paineita julkisen talouden sopeuttamiseksi ja uudistusten toteuttamiseksi. Talouspolitiikan koordinaatio ja sääntökehikko ei saisi olla myöskään este järkevän talouspolitiikan harjoittamiselle. Kun jäsenvaltioiden julkisen talouden tila uudelleen vahvistuu, kansalliset politiikkatavoitteet saavat enemmän tilaa. Sellaista riskiä, että vakaus- ja kasvusopimus menettää merkityksensä, ei ole, koska sopimuksen korjaavana osaan sisältyvä velkasääntö velvoittaa useimmat jäsenvaltiot jatkamaan sopeutustoimien täytäntöönpanoa.

Ei ole syytä korostaa unionin kahtiajakoa. Tehokkaat sisämarkkinat ovat sekä euroalueen että sen ulkopuolella olevien etu. Samoin pankki- ja pääomamarkkinaunionin täytäntöönpano koskee kaikkia jäsenvaltiota. Olisi korostettava hyvän taloudenpidon periaatteita kuten julkisen talouden vakautta ja kestäviä rakenteita riippumatta siitä, onko kysymys nykyisistä vai tulevista euromaista.

Tämä selvitys on monin paikoin kriittinen, mutta se ei ole EMU-kriittinen. Talous- ja rahaliitto, yhteinen raha ja yhteinen talouspolitiikan sääntökehikko (vakaus- ja kasvusopimus) on omiaan vahvistamaan luottamusta ja jäsenvaltioiden sitoutumista terveen talouspolitiikan periaatteisiin. Kysymys onkin siitä, kuinka tätä kehikkoa on syytä kehittää edelleen, jotta se toimisi paremmin.

Selvityksen on laatinut finanssineuvos Ilkka Kajaste. Se liittyy aiemmin julkistettuun valtiovarainministeriön EMU-raporttiin ("Vakaampi talous- ja rahaliitto", valtiovarainministeriö 2015), jonka jälkeensä jääneisiin papereihin se paljolti nojautuu. Kuten EMU-raportin kohdalla, johtopäätökset ovat kirjoittajan omia eivätkä ne välttämättä vastaa valtiovarainministeriön kantaa.



## 1 JOHDANTO

Kirjoituksen tarkoituksena on seurata rinnan eurokriisin etenemistä ja keskustelua talous- ja rahaliiton kehittämisestä. On luonnollista, että euroalueen kriisi ja sen pitkittyminen ovat herättäneet kysymyksiä. Miksi talous- ja rahaliitto ei ole kyennyt turvaamaan euroalueen vakautta? Minkä vuoksi toipuminen kriisistä on vienyt niin kauan? Miten on mahdollista, että monet jäsenvaltiot ovat yhä edelleen velkaantuneet, vaikka perussopimukset sen kieltävät? Nämä kiusalliset kysymykset ovat nousseet esiin, kun on keskusteltu eurokriisistä ja EMUn kehittämisestä. Mikä on kriisin perintö ja missä määrin se pitää ottaa huomioon, kun talous- ja rahaliiton rakenteita kehitetään edelleen?<sup>1</sup>

Integraatio tiivistyy, entä koordinaatio?

Eurokriisin pitkittyessä on talouspolitiikan koordinaatiota kehitetty edelleen ja keskustelu talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta on vilkastunut. Kehityksen tuleva suunta ei ole kuitenkaan millään lailla yksiselitteinen. Yhtäältä voidaan ajatella, että tiivistyvä integraatio erityisesti euromaiden kesken edellyttää myös tiiviimpää politiikkakoordinaatiota, jopa toimivaltasuhteiden uudelleen arviointia. Pankkiunioni on ollut hyvä esimerkki tästä.

Toisaalta voidaan todeta, että eurokriisi on ollut poikkeuksellinen ajanjakso ja että sen aikana luotuja rakenteita ja menettelyjä voidaan myös purkaa tai keventää, kun asioita tarkastellaan mm. toissijaisuuden näkökulmasta. Käytännössä, sitä mukaa kun julkisen talouden vakaus on sopeutustoimien ja suhdanteiden myötä kohentunut, on tarve ja mahdollisuus koordinoida ja kontrolloida jäsenvaltioiden politiikkatoimia euroalueen tasolla vähentynyt. Tämä on merkinnyt sitä, että jäsenvaltioiden budjettipoliittinen itsenäisyys ja liikkumavara on uudelleen lisääntynyt. Muodollisen toimivaltajaon näkökulmasta mikään ei ole käytännössä muuttunut sitten Maastrichtin sopimuksen.

Monesti todetaan, että kriisiä syvensi se, että monet jäsenvaltiot eivät noudattaneet yhteisesti hyväksytyjä sääntöjä. Jos lähtökohtatilanne olisi julkisen talouden tasapainon ja velkaantumisen suhteen ollut yhtä suotuisa kuin Suomella, olisi koko euroalue ollut vähemmän haavoittuva ja kriisin seuraukset vähemmän tuhoisia.

Tästä on tehty monesti johtopäätös, että samoin kuin rahapolitiikassa myös finanssipolitiikassa päätösvalta tulisi keskittää. Tähän ei aikoinaan menty, koska todettiin, että jäsenvaltiot ovat erilaisia. Koska EMU ei ole teorian edellyttämä optimaalinen valuutta-alue ja koska suhdanteet kohtelevat eri maita eri tavoin, on perusteltua jättää eri jäsenvaltioille yhteisesti hyväksytyjen päätösten puitteissa suhdannepoliittista harkinnanvaraa. Sääntöjen tarkoitus on estää vahvistaa luottamusta ja sitoutumista sekä ehkäistä vapaamatkustajien ilmaantuminen.

Sääntöjen kiristäminen ja kansallista päätöksentekoa koskevan liikkumavaran rajoittaminen on tuskin oikea ratkaisu. Tämän kirjoituksen keskeinen päämäärä on hakea sellaisia ratkaisuja, jotka takaavat kansallisen itsemääräämisoikeuden ja budjettivallan, mutta samalla tehostavat koordinaatiota, joka perustuu euroalueen yhteiseen intressiin.

Koordinaatiota on arvioitava täytäntöönpanon perusteella

Talouspolitiikan koordinaation ongelmat, joita on usein kutsuttu talous- ja rahaliiton ”valuutioiksi”, ovat johtaneet kuluneiden vuosien aikana EU-tasolla useisiin lainsäädäntömuutoksiin ja lakitulkintoja koskeviin täsmennyksiin. Olennainen osa talouspolitiikan koordinaatiota koskevaa käytännön päätöksentekoa ja sopimusten tulkintaa on tapahtunut kuitenkin siinä yhteydessä, kun säädöksiä on sovellettu käytäntöön. Komissiolla on luonnollisesti tässä keskeinen rooli, mutta viime kädessä ta-

---

<sup>1</sup> Tekstiä ovat kommentoineet Marketta Henriksson, Jenni Pääkkönen ja Tuomas Saarenheimo, mistä heille kiitokset.

louspolitiikan koordinaatiota koskevat päätökset tehdään neuvostossa. Tämä korostaa niiden keskustelujen merkitystä, joita päätösten valmistelujen yhteydessä käydään.<sup>2</sup>

Tästä voi tehdä johtopäätöksen, että EMUa koskevaa tutkimusta on vaikea tehdä, jollei samalla paneuduta niihin tilanteisiin, joissa säädöksiä on pantu täytäntöön. Viime aikoina on kiinnitetty runsaasti huomiota säädösten sisään kirjoitettuun joustavuuselementteihin, jotka koskevat sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää että sen korjaavaa osaa. Joustavuudella on ollut merkittävä rooli eurokriisin olosuhteissa.

Vuosia sitten vakaus- ja kasvusopimusta kritisoitiin siitä, että se muodostaa pakkopaidan, joka estää järkevän suhdannepolitiikan harjoittamisen. Jälkikäteen on mahdollista todeta, että sääntöjen tulkinna on mahdollistanut sen, että mikään jäsenvaltio ei ole ajautunut kriisiin oloissa ahdinkoon. Joustavuus on kuitenkin voinut osaltaan syödä sääntöjen uskottavuutta. Erityisesti niiden maiden kannalta, jotka ovat haavoittuvia, on tärkeää, että sääntökehikko, johon ne ovat sitoutuneet, on uskottava. Vakaus- ja kasvusopimuksen idea on siinä, että sitoutumalla yhteisiin sääntöihin jäsenvaltiot voivat kartuttaa luottamuspääomaa, joka niiltä on kadonnut.

Erityisesti kriisivuosien aikana tasapaino- ja kestävyystavoitteet karkasivat monilta jäsenvaltioilta, mikä on ollut omiaan heikentämään vakaussopimuksen uskottavuutta. On monesti todettu, että pahimmat politiikkavirheet tehdään hyvinä aikoina. Tämä koskee myös EU-tasolla tapahtuvaa koordinaatiota, joka ei pitänyt EMUn alkuvuosina vaan mahdollisti tasapainottomuuksien syntymisen. Jos näin on, ongelma ei ole niinkään säännöissä vaan niiden täytäntöönpanossa. Kriittinen arviointi tulisi kohdistaa kaikkiin toimijoihin; jäsenvaltioihin, neuvostoon ja komissioon, jolla on tässä kehikossa paitsi aloitemonopoli myös osavastuu täytäntöönpanosta.

Luottamuksen merkitys tulee selvästi esiin, kun arvioidaan eri tekijöiden - ennen muuta korkoerojen - vaikutusta eurokriisin aikaiseen velkaantumiskehitykseen. Erot eri maiden välillä ovat tuntuvia.<sup>3</sup> Suomella on omat kokemuksensa luottamuspääoman merkityksestä 1990-luvulta, jolloin tiukan talouspolitiikan ja EMU-sitoumusten myötä saatiin korkoeron ja lainakulujen kaventumisen kautta huomattavaa konkreettista hyötyä julkisen talouden tasapainottamisessa.

### Sääntökehikko osana päätöksentekoa

On helppo nähdä, että talous- ja rahaliitto koetaan etäiseksi ja että päätöksentekijöiden on, laajasta yleisöstä puhumattakaan, vaikea ymmärtää niitä periaatteita ja menettelyjä, joita talouspolitiikan koordinaation yhteydessä sovelletaan. Tässä suhteessa kehityksen suuntaa on ollut vaikea kääntää, vaikka jo runsas kymmenen vuotta sitten – aivan EMUn alkuaikoina - voitiin todeta, että talouspolitiikan koordinaatiota tulisi ”virtaviivaistaa”. Avainkysymys onkin se, kuinka pelisäännöistä voitaisiin saada niin selkeitä ja yksinkertaisia, että ne istuvat osaksi demokraattista päätöksentekoa.

Komission mukaan entistä mutkikkaammat menettelyt ovat seurausta siitä, että jäsenvaltiot ovat halunneet entistä yksityiskohtaisempia säädöksiä ja paremmin ennakoitavissa olevia määräyksiä.

---

<sup>2</sup> Säädösten täytäntöönpanoa käytännössä on mahdollista selvittää empiirisesti vertaamalla komission esityksiä neuvoston toteutuneisiin päätöksiin. Näin on tehty ja on voitu havaita - toisin kuin on ehkä odotettu -, että neuvosto ei suinkaan aina vesitä komission ehdotuksia vaan voi myös tiukentaa niitä (Kajaste 2004, Valtiovarainministeriö 2006),

<sup>3</sup> Vuosina 2010-2015 koko euroalueen velkasuhde kohoaa komission mukaan 11 %-yksikköä. Tästä selvästi yli puolet (7,1 %-yksikköä) on seurausta korko- ja kasvukontribuutiosta (ns. snowball effect) ja perusjäätymän kohoamisen vaikutus on vain 1,5 %-yksikköä. Eri maiden väliset erot ovat kuitenkin tuntuvia. Esimerkiksi Ranskassa, jonka velkasuhde kohosi tänä aikana 16,6 %-yksikköä, velkaantuminen selittyy pääosin budjettialijäämillä (11,2 %-yksikköä), kun taas Italiassa vastaavan suuruinen lisävelkaantuminen on seurausta korko- ja kasvukontribuutiosta (21,5 %-yksikköä) ja perusjäätymän muutoksen vaikutus on ollut velkaantumista hillitsevä. Suomen osalta velkaantumista selittävät pääosin virta-varanto-tekijät (8,7 %-yksikköä). Perusalijäämillä (4,4 %-yksikköä) ja korko- ja kasvutekijöillä (1,5 %-yksikköä) on selvästi pienempi vaikutus velkaantumiseen (European Commission 2014).

Yksi selitys tälle lienee se, että talouspolitiikan koordinaatiota koskevien säädösten – tarkoituksellisen - väljyyden vuoksi on ollut vaikea nähdä etukäteen, kuinka sääntöjä tulkitaan vaihtuvissa olosuhteissa. Tämä pulma, johon on törmätty aivan alusta alkaen, on johtanut aika ajoin ongelmatilanteisiin, joita on jouduttu ratkomaan komitean/neuvoston tasolla.<sup>4</sup> Tarvitaan siis riittävän yksinkertaisia sääntöjä ja enemmän läpinäkyvyyttä, jotta sääntökehikko ja sen täytäntöönpano vastaavat demokraattisen legitimitetin vaatimuksiin.

Käytännössä EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvää tietoa on saatavilla runsaasti. Sekä komission että neuvoston tuottamasta tiedosta ei ole puutetta.<sup>5</sup> Sama koskee myös kotimaista taustatietoa ja kannanmuodostusta. Koska Suomessa eduskunnan rooli on EU-valmistelujen kannalta keskeinen, löytyvät kaikki merkittävät asiakirjat (valtioneuvoston U-, E- ja UTP-kirjeet ja selvitykset) eduskunnan sivuilta. Joiltakin osin näihin on liittynyt vaitelaisuuspyyntöjä, jotka ovat rauenneet ajan kuluessa.<sup>6</sup> Lisäksi eri neuvostokokoonpanojen kokoontuessa eduskunnan suurta valio-kuntaa informoidaan neuvostojen asialistoista ja Suomen kannoista, mutta niiden kohdalla kysymys on enää harvoin isoista periaatekysymyksistä. Informointi koskee myös euroryhmän kokouksia.

Tämä lisäksi EU-asioita käsitellään monissa tutkimuslaitoksissa ja erilaisissa ajatuspajoissa. EMU:n tulevaisuuden kannalta keskeinen think-tank on viime aikoina ollut Bruegel-instituutti, mutta myös CEPS (Centre for European Policy Studies) tuottaa tärkeää aineistoa. Molempien tutkimuslaitosten katsotaan olevan kallellaan federalismin suuntaan.

## Selvityksen rakenne

Tämä selvitys, joka koskee eurokriisin etenemistä ja EMU:n kehittämistä, perustuu avoimiin, yleisesti käytettävissä oleviin lähteisiin. On tärkeää, että selvitys voidaan perustaa avoimiin lähteisiin. Käytännössä se, mitä kuluneiden vuosien aikana on tapahtunut, voidaan todentaa eri lähteistä varsin hyvin.<sup>7</sup> Ehkä ongelmallisimman alueen tässä suhteessa on komission sisäinen päätöksenteko, josta on ollut jossain määrin vaikea saada selvää. Kuinka paljon eri maiden kansalliset intressit ovat tähän vaikuttaneet?

Selvitys jäsentyy siten, että ensiksi käsitellään eurokriisin etenemistä ja sen aikana tehtyjä uudistuksia, jotka heijastavat paitsi kriisitilannetta myös jo aiemmin havaittuja puutteita talouspolitiikan koordinaatiota ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyä koskevassa EU-kehikossa. Kriisi joudutti uudistusten täytäntöönpanoa.

---

<sup>4</sup> Jo vuodesta 2003 vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa on varjostanut kiista, joka käytiin Saksan ja Ranskan ja komission välillä ja joka koski sitä, olivatko nämä jäsenvaltiot ryhtyneet liiallisia alijäämiä koskevan asetuksen edellyttämiin tehokkaisiin toimiin. Kiistan taustalla oleva ongelma pyrittiin ratkaisemaan korjaamalla asetusta 1467/97 vuonna 2005, mutta viime vuosien aikana ongelma on tullut uudelleen vastaan mm. Espanjan ja Ranskan liiallisten alijäämien kohdalla. Ydinkysymys on, kuinka politiikkatoimien vaikuttavuutta mitataan vaihtuvissa olosuhteissa.

<sup>5</sup> Erityisesti on syytä korostaa komission talous- ja rahoituspääosaston sivustoja ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance](http://ec.europa.eu/economy_finance)), joista voi muodostaa varsin selkeän kuvan eri koordinaatiomenettelyjen etenemisestä samalla, kun niistä löytyy myös paljon asiantuntevaa tausta-aineistoa kuten vuosittain laaditut julkisen talouden raportit (Public Finances in EMU). Myös Euroopan parlamentissa seurataan EMU:n kehittämistä tarkkaan.

<sup>6</sup> U-kirjelmää käytetään silloin, kun EU:n puitteissa on tehty jokin lainsäädäntö- tai sopimusehdotus. E-asioita ovat puolestaan ne asiat, joilla on yleisempää merkitystä ja jotka kuuluvat eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin. Eduskunta-aineiston perusteella saa hyvän kuvan siitä, missä vaiheessa valmistelut ovat käynnistetty ja mitä kysymyksiä on pidetty Suomen kannalta tärkeinä.

<sup>7</sup> Koska hallinnon ulkopuolella talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja toimivaltasuhteiden kehitystä voi olla vaikea seurata, on asiantuntijatasolla talous- ja rahaliiton kehityksestä ja talouspolitiikan koordinaatiosta on raportoitu säännöllisin väliajoin. Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamisesta vuonna 2005 valtiovarainministeriö julkaisi selvityksen ja sen jälkeen (vuosina 2006, 2010, 2012, 2013, 2014) aiheesta on kirjoitettu useita artikkeleita mm. Kansantaloudelliseen aikakauskirjaan. Tarkoituksena on ollut lähinnä päivittää ekonomistiyhteisön tietoja EMU-kehikon tilanteesta.

Selvityksen toisessa osassa keskustellaan talouspolitiikan koordinaatiosta ja sitä koskevista kehityssuunnista. Sen jälkeen käsitellään vuonna 2012 alkanutta EMUa koskevaa kehitystyötä, johon keskeisenä osana liittyi myös pankkiunioni. Myös talouspolitiikan koordinaation luonne muuttui, kun huomio kohdistui, ei vain yksittäisiin jäsenvaltioihin vaan yhä enemmän myös koko euroaluetta koskevaan koordinaatioon.

Seuraavassa jaksossa pohditaan niitä seurausvaikutuksia, joita kehityksellä on ollut toimivaltasuhteisiin, vaikka oikeusperustassa ei Lissabonin sopimuksen myötä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Onko painopiste siirtymässä säännöistä instituutioihin?

Lopuksi keskustellaan ajankohtaisista kysymyksistä, jotka menevät otsikon ”EMU:n syventäminen” alle ja tehdään joitakin johtopäätöksiä. Päähuomio selvityksessä kohdistuu talouspolitiikan koordinaatioon, vähemmän rahoitusmarkkinoita koskevaan kehittämiseen ja pankkiunioniin. Myös kriisimaat, joita koskevat toimet ansaitsevat oman raportointinsa, on jätetty vähemmälle huomiolle.

Talouspolitiikan koordinaatiota koskevia uudistuksia (six pack, two pack, fiscal compact) käsitellään usein yhtenä kokonaisuutena. Tässä selvityksessä euroalueen hallintaa koskevia two pack –asetuksia tarkastellaan erillään, koska niissä on kysymys myös 136 artiklan soveltamisesta.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Lissabonin sopimuksen 136 artikla mahdollistaa sen, että euroalueen maiden osalta voidaan sopia erillisjärjestelyistä, jotka eivät koske muita unionin jäsenvaltioita. Toistaiseksi sitä on sovellettu six pack –asetusten sanktiosäädöksiin ja two pack asetuksiin.



## 2 EUROKRIISIN ETENEMINEN JA SÄÄNTÖKEHIKON SOVELTAMINEN

Komission talous- ja rahoituspääosaston (DG ECFIN) sivuilta löytyy kalenterinomaisen katsaus eurokriisin eri vaiheisiin. Myös monet muut tahot (EKP, Saksan valtiovarainministeriö, Bruegel-instituutti) ovat esittäneet samanlaisia tapahtumakuvauksia. Vaikka tapahtumat käynnistyivät jo aiemmin (Lehman Brothers syyskuussa 2008), lähtölaukauksena pidetään yleisesti syystä komission ehdotusta Euroopan talouden elvytyssuunnitelmaksi marraskuussa 2008. Huomionarvoista lienee se, että jo tätä ennen huhtikuussa 2008 eduskunnalle oli toimitettu selvitys rajat ylittävien rahoitusmarkkinakriisien hallinnasta EU:ssa sekä kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kehittämistä koskeva selvitys, joka perustui komission tiedonantoon.

Tilanteen nopeasta muutoksesta kertoo se, että huhtikuussa 2008 käyty keskustelu ei liittynyt vielä akuuttiin kriisiin, vaan oli luonteeltaan periaatteellista ja heijasti lähinnä markkinoilla lisääntyntä epävakautta, Lokakuussa 2008 laaditussa komission tiedonannossa todetaan finanssikriisin käynnistyneen. Päähuomio tiedonannossa kohdistui edelleen kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen. EU:n rahoitussektorin osalta viitattiin perustettavan korkean tason ryhmän (De Larosièren ryhmä) selvitystyöhön, josta oli tarkoitus käydä keskustelua keväällä 2009.<sup>9</sup> Konkreettisempänä huolenaiheena oli lähinnä kriisin leviäminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin.

Toisaalta samaan aikaan euroalueen valtionpäämiehet hyväksyivät konsensusta huokuvan julkilausuman, joka sisälsi varsin yksityiskohtaisen luettelon yhteen sovitetuista toimenpiteistä. Komission tiedonannon tarkoitus oli valmistella joulukuun 2008 huippukokousta, jolloin Eurooppa-neuvosto sai käsiteltäväkseen myös kriisiin liittyvän Euroopan taloudellisen elvytyssuunnitelman (EERP).

Tätä ennen vuoden 2008 aikana neuvoston käsiteltävänä oli komission EMUa koskeva kymmenvuotisraportti (EMU@10), jonka yhteydessä nostettiin esiin vielä verrattain epämääräisellä tavalla monia aiheita, joihin komissio palasi myöhemmin konkreettisten ehdotusten muodossa. Kysymys oli kolmesta aihealueesta: koordinaation vahvistamisesta, euron kansainvälisestä roolista ja talous- ja rahaliiton hallinnoista. Nämä aiheet ovat edelleen ajankohtaisia. Eniten kehitystä on tapahtunut koordinaation vahvistamisessa, jossa komissio painotti erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan roolia. Kaikkein vähiten kriisin aikana on saatu aikaan euron kansainvälisen roolin vahvistamisen suhteen, vaikka asiaa on tavan takaa yritetty nostaa keskusteluun.

### Elvytyssuunnitelma ja irtaantuminen

Vuosien 2009-2010 elvytyssuunnitelma oli varsin monitahoinen hanke, jonka koostui paitsi yhteisten budjettivarojen kohdentamisesta ja EIP:n osuudesta ennen kaikkea jäsenvaltioiden omista panostuksista. EU:n osuus ohjelmasta olisi 0,3 % BKT:sta, josta puolet nojaisi EIP:n rahoitukseen. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuden arvioitiin olevan noin 1,2 % BKT:sta. Kun yksittäisten maiden osuudet saattoivat vaihdella kunkin maan tilanteen mukaan, jäi sitoutuminen yhteiseen elvytykseen verrattain heikoksi.<sup>10</sup>

Alusta lähtien sekä komissio että neuvosto painottivat sitä, että elvytyssuunnitelmaan on liityttävä myös irtaantumisstrategia. Pidettiin selvänä, että vuosia 2009 ja 2010 koskevat elvytystoimet - mukaan lukien automaattisten vakauttajien toiminta ja joissakin maissa pankkisektoria koskevat tuki-

<sup>9</sup> Rahoitusjärjestelmän kehittämiseen palattiin keväällä 2009 sen jälkeen, kun komission asettama työryhmä oli saanut raporttinsa valmiiksi. Erityinen huomio kohdistui neuvon-antavista komiteoista koostuvaan finanssivalvontaan, jota ei pidetty riittävänä turvaamaan vakautta. Samassa yhteydessä kevään Eurooppa-neuvostoa valmisteltaessa oli myös arvio elvytyssuunnitelman mittasuhteista täsmentynyt. Kun automaattisten vakauttajien osuus luettiin mukaan kokonaisvaikutus kohosi 3,3 % BKT:sta (400 mrd euroa).

<sup>10</sup> Lopullisia lukuja ei ole syystä tai toisesta esitetty. Komission arvio vuodelta 2009 oli se, että Suomen panostus olisi ollut suurin (3,8 %-yksikköä). Yli 3 % BKT:sta olisivat tämän mukaan panostaneet Itävalta, Saksa ja Malta. Useiden muiden maiden (BE,CY,EL,FR,IE,IT,PT,SK) osuudet jäivät vähäisiksi. Jos automaattisten vakauttajien osuudet lisätään, päästään kokonaisuudessa lähes 5 %-yksikön suuruiseen elvytysvaikutukseen (European Commission 2009a).

toimet - vaikuttavat lyhyellä aikavälillä tuntuvasti julkisen talouden tasapainoon ja velkaantumiseen eri jäsenvaltioissa. Vuonna 2009 komission arvio, joka osui varsin oikeaan, oli se, että euroalueen alijäämä kohoaa kahdessa vuodessa 2 %:sta 6½ %:iin BKT:sta ja velkasuhde kohoaa 84 %:iin. Sen sijaan sitä, kuinka paljon eri maiden tilanteet tulisivat eroamaan, voitiin tuskin ennakoita. Tarkoituksena oli, että elvytysvaiheen jälkeen ryhdytään viivyttämättä korjaaviin toimiin. Tämän seurauksena kullekin alijäämämaalle asetettiin omat aikataulutavoitteensa. Komission mukaan kysymys oli va-  
kaus- ja kasvusopimukseen - sen korjaavaan osaan - sisältyvien joustavuuksilausekkeiden hyväksikäytöstä. Viidelle euroalueen valtiolle (FR,ES,BE,IT,CY) asetettiin määräajaksi vuosi 2012 ja seitsemälle (IE,DE,NL,AT,SI,SK) vuosi 2013. Vaadittavan sopeutuksen vuosittainen määrä vaihteli ½ % -yksiköstä 1½ %:iin BKT:sta.

Eri jäsenvaltioiden suoritukset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi vaihtelivat tuntuvasti

- Itävalta noudatti aikataulua ja korjaavat toimet (0,7 %/v) vastasivat suosituksia.
- Belgia ei saavuttanut tavoitetta aikataulun mukaisesti (2012), vaan sille annettiin vuosi lisäaikaa. Keväällä 2014 uuteen suositukseen perustuva alijäämäpäätös voitiin purkaa.
- Saksaa koskeva alijäämäpäätös voitiin purkaa jo 2012 kaksi vuotta ennen määräaikaa.
- Italia saavutti asetetun tavoitteen aikataulun mukaisesti vuonna 2012. Rakenteellinen jäämä parani vuosina 2009-2012, yhteensä 2¾ %-yksiköllä.
- Latvian nimellinen alijäämä oli 9,8 % vuonna 2009 osin pankkisektorille osoitetusta tuen vuoksi. Vuonna 2012 sopeutusohjelman päättyessä alijäämä oli pudonnut 1,2 %:iin.
- Liettuan alijäämä oli vuonna 2009 9,4 %. Alkuperäinen aikataulutavoite oli vuosi 2011, mutta vuonna 2010 Liettua sai vielä vuoden lisäaikaa. Alijäämäpäätös voitiin purkaa vuonna 2012 viitearvon ylityksestä huolimatta, koska ylitys selittyi eläkeuudistuksella.
- Alankomaita koskevassa suosituksessa määräajaksi asetettiin vuosin 2012. Vuonna 2013 Alankomaille annettiin kaksi vuotta lisäaikaa, mutta tavoite saavutettiin jo 2013.
- Slovakiaille, jonka alijäämä kohosi 8 %:iin vuonna 2009, asetettiin määräajaksi 2013. Rakenteellisen jäämän korjaus 2010-2013 (1½ %-yksikköä/vuosi) ylitti suosituksen.
- Portugalia koskeva alijäämäpäätös vuonna 2009 asetti määräajaksi vuoden 2013. Vuonna 2012 Portugalilla sai vuoden lisäaikaa. Vuonna 2013 neuvoston katsoi, että Portugalilla oli ryhtynyt vaadittuihin toimiin, mutta ei ollut saavuttanut tavoitetta taloustilanteen heikennyttä, joten se sai jälleen lisäaikaa vuoteen 2015.
- Slovenialle asetettu määräaika oli 2013, mutta sitä on jatkettu heikon taloustilanteen vuoksi vuoteen 2015. Sloveniaa koskeva uusi suositus sisälsi mm. pankkien pääomittamista ja rakenneuudistuksia koskevia ehtoja.
- Ranskalle annettiin vuonna 2009 määräajaksi vuosi 2012, mutta jo saman vuoden joulukuussa määräaikaa jatkettiin vuodelle. Vuonna 2013 neuvosto totesi, että taloustilanteen vuoksi alijäämätavoitteita ei voitu saavuttaa ja Ranska sai kaksi vuotta lisäaikaa vuoteen 2015. Syksyllä 2013 komissio arvioi, että Ranska oli ryhtynyt vaadittuihin toimiin, mutta maaliskuussa 2014 Ranskalta vaadittiin lisätoimia, koska tavoitteet olivat jälleen karkaamassa. Komissio esittää, että Ranskalle annetaan kaksi vuotta lisäaikaa. Uusien budjettitoimien ja rakenteellisten uudistusten vaikutuksia kuitenkin seurataan.
- Irlannille annettu alkuperäinen määräaika oli vuosi 2013, mutta jo saman vuoden aikana sitä jatkettiin vuoteen 2014. Joulukuussa 2010, kun Irlannin kriisi syveni ja sitä koskevasta sopeutusohjelmasta päätettiin, määräaikaa jatkettiin vuoteen 2015. Irlannin tuli korjata rakenteellista jäämää vuosina 2011-2015 yhteensä 9½ %-yksikköä.
- Espanjan alkuperäinen määräaika oli vuonna 2012. Vuonna 2013 Espanjan sopeutusaikaa kuitenkin jatkettiin vuoteen 2016, koska se oli ryhtynyt tehokkaisiin toimiin. Tarkastelusta on jätetty pois euroalueen ulkopuoliset valtiot (DK,CZ,HU,BG,RO,PL,UK). Myöskään jäsenvaltiot, joiden menettelyt (CY,MT,HR) on käynnistetty vuoden 2009 jälkeen, eivät ole mukana. Lisäksi Kreikka on kriisimaana kokonaan oma tapauksensa.

Vakaussopimuksen mukaan jäsenvaltioiden edellytetään korjaavan mahdollinen poikkeama pääsääntöisesti vuoden kuluessa. Näin ollen syntyneet liialliset alijäämät olisi pitänyt korjata jo vuosien 2010-2011 aikana. Nyt tästä normista poikettiin selvästi. Epäilemättä kysymys oli erityisolosuhteista, joihin asetustekstissä viitataan, jolloin voimaan astui korjaavia toimia koskeva vähimmäisnormi (0,5 % BKT:sta). Koko euroalueen rakenteellinen alijäämä, joka vuonna 2011 oli 3,6 % BKT:sta, supistui vuoteen 2014 mennessä 1,1 %:iin, mikä vastaa keskimäärin vaadittua vähimmäissopeutusta. Monen jäsenvaltion osalta suoritus ei ole ollut kuitenkaan vuonna 2009 sovitun irtaantumisstrategian mukainen ja sopeutus poikkeaa rakenteelliselle jäämälle asetetusta viitearvosta (-0,5 % BKT:sta). Jäsenvaltioiden osallistuminen suunnitelmaan vaihteli tuntuvasti. Tätä ei otettu kuitenkaan huomioon, kun eri jäsenvaltioille asetettiin irtaantumisaikatauluja ja sopeutustavoitteita.

## Suomen tapaus

Suomea eivät vuoden 2009 päätökset sopeutusurista ja irtaantumisstrategiasta koskeneet, sillä alijäämä alitti tuolloin 3 %:n viitearvon. Sen sijaan talvella 2010 syntyi erikoinen tilanne, kun sekä valtiovarainministeriö (4,1 %) että komissio (3,8 %) ennustivat kuluvaan vuoden alijäämän ylittävän viitearvon selvästi. Säädösten mukaan menettelyvoidaan käynnistää, jos jäsenvaltio suunnittelee (ennustaa) alijäämärajan ylittämistä. Näin ollen neuvosto päätti komission suosituksesta, että Suomella on liiallinen alijäämä, joka tosin on väliaikainen. Säännösten mukaan tilannetta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon erityisiä tekijöitä (relevant factors) kuten esimerkiksi panostusta elvytys-suunnitelmaan. Suomen kohdalla näin ei voitu tehdä, koska viitearvon ylitys ei ollut vähäinen.<sup>11</sup>

Suomen tapaus on osoitus ennustelukuihin liittyvistä epävarmuuksista. Lopullisten, toteutuneiden lukujen mukaan vuosien 2010 ja 2011 alijäämäluvut olivat -2,6 % ja -1,0 %, eli Suomella ei missään vaiheessa ollut liiallista alijäämää. Ennustevirhe selittyy paljolti kokonaistuotannon kasvuarvioilla. Olemassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa menettelyjen käynnistämisen ennusteiden perusteella, mutta normaalikäytäntö on se, että odotetaan toteutuneita numeroarvoja, jotka Eurostat on vahvistanut.<sup>12</sup> Aikakirjoihin on valitettavasti jäänyt merkintä Suomen liiallisesta alijäämästä.<sup>13</sup>

## Irtaantumisstrategiat

Irtaantumisstrategia, jota pidettiin keskeisenä osana elvytys-suunnitelmaa, on toiminut vain osittain. Jos kriisimaat jätetään huomiotta, niin asetettujen aikataulujen mukaisesti tai jopa ne alittaen, ovat euromaista edenneet Itävalta, Saksa, Italia, Latvia ja Slovakia. Myös Alankomaat ja Belgia ovat saavuttaneet tavoitteet. Irtaantumisstrategian yhteydessä asetetuista tavoitteista ovat jälkeen jääneet lähinnä Ranska, Espanja ja euroalueen ulkopuolisista maista Puola ja UK, jotka ovat kaikki suuria jäsenvaltioita ja kantavat tällä hetkellä – Puolaa lukuun ottamatta – raskasta velkataakkaa.

Komission vuonna 2009 esittämän suunnitelman yhteydessä tekemät laskelmat painottivat sitä, että elvytyksen vaikutukset riippuvat siitä, koetaanko jäsenvaltion elvytystoimet pysyviksi vai väliaikai-

---

<sup>11</sup> Saman keväänä käsitellyssä Luxemburgin tapauksessa päädyttiin toiseen tulokseen, vaikka LU ennusti 4,2 %:n alijäämää. Komissio ennusti 3,5 %:n alijäämää, joka on lähellä viitearvoa. Komissio oli arviossaan ottanut huomioon Luxemburgin uudet toimet, joista pääministeri Juncker oli ilmoittanut parlamentissa pitämässään puheessa.

<sup>12</sup> Ennusteiden merkitys alijäämämenettelyssä ei ole kuitenkaan vähentynyt, koska menettelyn täytäntöönpanoon vaikuttaa olennaisesti, onko viitearvon ylitys väliaikainen. Tästä syystä vuotta t+1 koskevalla komission ennusteella on erityinen merkitys. Varsinkin tilanteissa, joissa viitearvon ylitys on vähäinen, saatetaan tästä syystä päätyä virheellisiin johtopäätöksiin. Aikahorisontin pituus luonnollisesti lisää ennusteiden epävarmuutta.

<sup>13</sup> Keväällä 2015 Eurostatin tilastot osoittivat, että Suomi oli ylittänyt 3 % viitearvon vuonna 2014. Komission kevätennusteen ja Suomen omien ennustelukujen perusteella sekä alijäämä että velkasuhde ylittäisivät viitearvot 2015 ja 2016 muuttumattoman politiikan oletuksella. Tämän mukaisesti komissio on laatinut raportin, jossa se toteaa tilanteen ja siihen liittyvät näkökohdat, ja jos se katsoo, että liiallisen alijäämän menettely tulee käynnistää, se tulee antamaan asiaa lausunnon ja suosituksen. Tässä yhteydessä ennen neuvoston päätöstä alijäämämenettelyn käynnistämisestä komissio tulee ottamaan huomioon uuden hallituksen päättämät alijäämää korjaavat toimenpiteet. Vaaleista aiheutuvat hallitusvaihdokset kuuluvat unionissa normaaliin elämänmenoon, joten tästäkin on olemassa ennakkotapauksia.

siksi (European Commission 2009). Myöhemmin on arvioitu, että huolimatta siitä, että elvytys-suunnitelman vaikutukset olivat tuntuvia, ne jäivät kuitenkin lyhytaikaisiksi (Coenen, Straub ja Trabandt 2012). Ehkä syynä tähän oli, että sitoutuminen korjaaviin toimiin ei ollut uskottavaa. Joka tapauksessa suunnitelman perintönä euromaiden alijäämät ja velka kohosivat tuntuvasti. Komissiossa on laadittu yhteenveto suunnitelman yhteydessä toteutetuista toimenpiteistä.<sup>14</sup> Osa jäsenvaltioista joutui turvautumaan korjaaviin toimiin toisten elvyttäessä, jolloin päätösperäisten toimien nettovaikutukseksi jäi komission mukaan 2 %:iin BKT:sta, mikä oli noin ¼ julkisen talouden tasapainon muutoksesta, johon vaikuttivat lähinnä suhdannekehitys ja -automaatiikka.

## Euroalueen kahtiajako syvenee

Vuodesta 2011 lähtien euroalue jakaantui kahteen eri ryhmään sekä talouskasvun että julkisen talouden tilan suhteen. Tämä heijastui myös niihin jäsenvaltioita koskeviin politiikkasuosituksiin, joita neuvosto seuraavina vuosina omaksui. Tammikuussa 2011 komissio esitti ensi kertaa, ns. eurooppalaiseen ohjausjaksoon liittyvän vuotuisen kasvuselvityksensä (AGS). Sen oli määrä tarjota jäsenvaltioille ja erityisesti euroalueen maille talouspolitiikkaa koskevaa ex ante –koordinaatiota. Keskeinen viesti, joka kohdistettiin erityisesti alijäämämailhin, koski julkisen talouden sopeutusta. Lähtökohta oli, että kasvustrategia oli eriytetty jäsenvaltion julkisen talouden tilan mukaisesti.

Vuoden kuluttua kasvuselvityksen viestin sisältö oli vielä selkeämpi. Vuoden 2011 lopulla voimaan tulleen ns. six pack –uudistuksen yhteydessä ohjausjaksolle oli hyväksytty myös oikeusperusta, joka selkeytti siihen liittyviä vastuusuhteita.<sup>15</sup> Vuoden 2012 kasvuselvityksen ja siihen liittyvien neuvoston päätelmien mukaan jäsenvaltiot asetettiin eri ryhmiin budjettitasapainon perusteella. Sen mukaan määriteltiin talouspolitiikan liikkumavaran ja velvoitteet, jotka koskivat kutakin maaryhmää.

Jäsenvaltioille osoitettiin erilaisia politiikkasuosituksia sen mukaisesti, mikä niiden budjettitilanne oli suhteessa vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereihin. Ensimmäisen ryhmän muodostivat jäsenvaltiot, joita koski sopeutusohjelma (EL,IE,PT,CY).<sup>16</sup> Näiltä mailta edellytettiin budjettitavoitteiden saavuttamista riippumatta kokonaistaloudellisista olosuhteista. Toisen ryhmän muodostivat jäsenvaltiot, joilla oli liiallinen alijäämä ja joiden tuli tästä syystä sopeuttaa julkista talouttaan. Makrotaloudellisten näkymien heikentymisen ei pitäisi viivyttää alijäämien korjaamista. Kolmas ryhmä muodostui maista, joilla ei ollut liiallista alijäämää, mutta joiden tuli edelleen sopeuttaa julkista talouttaan, jotta ne saavuttaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteensa. Tässä ryhmässä budjettipolitiikalle voitiin antaa suhdanteita tasaavia tai vakauttavia tehtäviä, mikäli julkisen talouden kestävyyttä ei vaarannettaisi. Viimeiseen ryhmään kuuluvien maiden tuli ottaa huomioon talouskasvuun kohdistuvat vaikutukset, mutta kaiken kaikkiaan näille maille annettiin enemmän liikkumavaraa.

---

<sup>14</sup> Keskimääräistä enemmän elvytykseen panostivat Saksa, Luxemburg ja Suomi kun taas Irlannin, Kreikan ja Maltaan korjaavat toimet ylittivät elvytystoimet. Suunnitelman tuli keskittyä väliaikaisiin toimiin. Komission arvion mukaan näin tapahtuikin. Saksan Itävallan, Luxemburgin ja Suomen toimet ovat tämän arvion mukaan enemmän pysyväisluonteisia, mutta syynä tähän on se, että ne ovat luonteeltaan pitkävaikutteisempia. Toisin sanoen komission numeroihin on sisällytetty muitakin toimia kuin pelkästään EERP-suunnitelmasta aiheutuvia. Komission edustajat Fischer ja Justo (2011) nostavat analyysissään esiin myös kysymyksen siitä, mikä on päätösperäisten budjettitoimien rooli automaattiset vakauttajien rinnalla.

<sup>15</sup> Eurooppalaisesta ohjausjaksosta on säädetty 1466/97 asetukseen vuonna 2011 tehtyjen muutosten yhteydessä (1175/2011 asetus). Asetuksessa, joka perustuu 121 artiklaan, todetaan, että niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei toimi saamansa ohjauksen mukaisesti, voidaan antaa a) lisäsuosituksia, b) varoitus 121 artiklan mukaisesti tai c) voidaan ryhtyä toimiin vakaus- ja kasvusopimukseen mukaisesti. Tämä voi johtaa mm. valvonnan tiukkenemiseen.

<sup>16</sup> Ohjelmamaat irrotettiin normaalista talouspolitiikan koordinaatiosta siten, että niitä koskevista velvoitteista sovittiin erikseen ohjelmia koskevissa yhteisymmärryspöytäkirjoissa, jotka neuvosto osaltaan hyväksyi, mutta joiden täytäntöönpanoa valvoi lähinnä komission, EKP:n ja IMF:n muodostama troikka. Koska kyseessä olivat euromaat, osallistuvat valvontaan ja ohjelmien rahoitusta koskevaan päätöksentekoon myös euroryhmä ja ns. euroryhmätyöryhmä (EWG). Myöhemmin ns. two pack –uudistuksen yhteydessä hyväksyttiin erityinen asetus (472/2013), joka määrittää menettelyt, jotka koskevat vakavissa vaikeuksissa olevien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvontaa. Ohjelmamaat tulevat kuitenkin normaalin monenkeskisen valvonnan piiriin ohjelman jälkeisen valvonnan yhteydessä.

## Makrotason tasapainottomuudet syvenevät

Samaan aikaan otettiin käyttöön myös vakaussopimusta täydentävä makrotaloudellista vakautta koskeva menettely (MIP), joka muodosti keskeisen osan uudesta eurooppalaisesta ohjausjaksosta. Siihen kohdistettiin odotuksia, koska yhtenä kriisin syistä pidettiin sitä, että EMUn alkuvuosien aikaisen talouden ekspansioon aikana monien maiden talouksiin oli ehtinyt kasautua tasapainottomuuksia. Niihin ei kyetty puuttumaan niillä koordinaation välineillä, jotka unionilla oli käytössään, koska ne koskivat lähinnä julkista taloutta, sen vakautta ja kestävyyttä. Uusi menettely sisälsi keskeisiä makroindikaattoreita käsittävän tulostaulun ja hälytysmekanismin, jonka perusteella tasapainottomuusriskeihin voitiin puuttua riittävän ajoissa. Menettely mahdollisti myös sen, että liiallisten tasapainottomuuksien ilmaantuessa jäsenvaltiota voitiin uhata sanktioilla.

Uusi menettely ei laajentanut varsinaisesti talouspolitiikan koordinaatiota koskevaa toimivaltaa, mutta antoi komission ja neuvoston käsiin uusia välineitä, joiden avulla saatettiin entistä tehokkaammin puuttua talouden tasapainottomuuksiin. Sitä että koordinaatio rajoittui pääosin julkisen talouden ongelmiin, eikä talouden ulkoihin ja sisäisiin tasapainottomuuksiin, pidettiin yhtenä sääntökehikon keskeisenä puutteena – tai valuvikana – joka oli johtanut myös kriisin syntymiseen,

Kaikesta huolimatta kokemukset uuden menettelyn täytäntöönpanosta eivät ole olleet kovinkaan myönteisiä. Puuttuminen kehittymässä oleviin rakenneongelmiin ja -vääristymiin ei ole onnistunut. Jälleen voidaan todeta, että unionilla ei ole ollut sellaista asemaa, että se olisi käytännössä voinut soveltaa käyttöönsä saamia välineitä uskottavalla tavalla

Tästä on hyvä esimerkki se, että keväällä 2012 komission analyysin perusteella voitiin todeta, että Espanjassa ja Kyproksessa on kysymys hyvin vakavista tasapainottomuuksista, mutta varsinaista korjaavaa menettelyä ei kyetty käynnistämään. Samoihin aikoihin Espanja ja Kypros hakivat kriisiapua. Toisin sanoen koordinaatiomenettelyillä ei ollut yhteyttä tukiohjelmien käynnistämiseen. Menettelyn uskottavuus asettuikin heti alkuun kyseenalaiseksi, koska komission/neuvoston oli vaikea edetä menettelyssä niin pitkälle, että ns. liiallisten tasapainottomuuksien menettely (EIP) olisi käynnistetty.<sup>17</sup>

Rakenteellisiin tasapainottomuuksiin on vaikea puuttua ainakaan lyhyellä aikavälillä. Laajemminkin voidaan pitää ongelmana sitä, että ohjelmamaat on irrotettu normaalista monenkeskisestä valvonnasta, koska näitä maita koskevista suosituksista ja niiden seurannasta vastaa troikka. Vasta siinä vaiheessa, kun siirrytään ohjelman jälkeiseen seurantaan, ohjelmamaat palaavat normaaliin toissijaisessa lainsäädännössä määritettyjen alijäämä- ja tasapainottomuusmenettelyjen piiriin.

Periaatteessa makro- ja rahoitustasapainottomuuksia valvotaan rinnakkain eri tahoilla. makrovaikautusmenettelyllä on yhteys rahoitustasapainon valvontaan ja niistä vastuussa oleviin elimiin sekä makrotasolla (ESRB) että mikrotasolla (ESAt). Käytännössä yhteydet välittyvät komission ja EKP:n kautta. Riskianalyysillä ei ole selkeää yhteyttä monenkeskiseen valvontaan, josta on puolestaan vastuussa talouspoliittinen komitea (EPC). Rahoitusvakaudesta keskustellaan puolivuositain epävirallisten ECOFIN-neuvostojen yhteydessä. Sekaannusta lisää myös kestävyysraportointi, jonka yhteydessä käytetään myös lyhyen aikavälin vakauten ja riskeihin liittyvää S0-indikaattoria (Berti, Salto, Lequien 2012). Sitä ei ole kuitenkaan liitetty varsinaiseen MIP-menettelyyn. Vaikuttaa

---

<sup>17</sup> Se että Espanja ja Kypros eivät joutuneet alijäämämenettelyyn, koska komissio pelkäsi markkinareaktioita, osoitti menettelyn heikkouden. Seurannan kohteena on alusta pitäen ollut melko suuri joukko jäsenvaltioita m. Suomi, Ruotsi ja Saksa ja aiheina kilpailukyky, ulkoinen tasapaino sekä yksityisen sektorin velkaantuminen. Tässä yhteydessä lienee aiheellista palauttaa mieleen myös hanke, jonka pyrkimyksenä oli vahvistaa sitoutumista kansallisiin kilpailukykyä vahvistamaan toimiin. Vuonna 2011 allekirjoitti 23 jäsenvaltiota ns. EuroPlus -sopimuksen, joka jäi melko lailla pelkäksi yritykseksi. Kiinnostava yksityiskohta oli se, että sopimuksessa väläytettiin verotuksen harmonisointia.

siltä, että pankkiunionin täytäntöönpanon yhteydessä näihin seikkoihin on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Makrovakauden valvonnan uskottavuus asettui heti alusta alkaen kriisistä huolimatta kyseenalaiseksi, koska komission/neuvoston oli vaikea edetä menettelyssä niin pitkälle, että ns. liiallisten tasapainottomuuksien menettely (EIP) olisi käynnistetty. Kaiken kaikkiaan rakenteellisiin tasapainottomuuksiin on vaikea puuttua ainakaan lyhyellä aikavälillä. Eri elimien ja menettelyjen väliltä näyttäisi puuttuvan lenkkejä, jotka varmistaisivat sen, ettei väliin jää aukkopaikkoja.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Two pack asetusten yhteydessä hyväksytty asetus, joka koskee rahoitusvakauksien osalta vakavissa vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden valvontaa (472/2013), tuonee tiukennettuun valvontaan tiettyä koherenssia, mutta edelleen jää avoimeksi, ovatko ennalta varoitusmekanismit tältä osin riittävän tehokkaita (Kajaste 2012),

### 3 TALOUSPOLITIIKAN KOORDINAATION KAKSI KEHITYSSUUNTAA

Talouspolitiikan koordinaatiota koskeva uudistustyö käynnistyi varsinaisesti vuoden 2009 aikana, jolloin toimeen ryhdyttiin monella eri alueella.

Helmikuussa de Larosièren työryhmä, joka oli saanut tehtäväkseen pohtia rahoitusmarkkinoiden kehittämistä, antoi raporttinsa ja rahoitusjärjestelmän uudistamistyön käynnistämisestä päätettiin kevään Eurooppa-neuvostossa.<sup>19</sup> Touko-kesäkuussa 2010 Kreikkaa koskevan ongelman ja talous- ja rahoituskriisin syventyessä perustettiin uusia rahoitusmekanismeja (EU:n budjetin yhteyteen ERVM ja sen ulkopuolelle väliaikainen ERVV). Kriisin leviämisestä ja sen suunnasta ei ollut varmuutta. Perusteluissa viitattiin paitsi Kreikan, Portugalin ja Espanjan tilanteeseen, myös Belgiaa, Ranskaa ja Britanniaa koskeviin riskeihin, mikä kertoo tähän kaikkeen liittyneestä suuresta epävarmuudesta.

Samoihin aikoihin saatettiin raportoida myös komission talouspolitiikan koordinaation tiivistämistä koskevasta tiedonannosta ja siihen liittyen puheenjohtaja van Rompuyn työryhmän työn käynnistämisestä. Suomen kannat myötäilivät komission näkemyksiä, jotka myöhemmin toteutuivat ns. six pack –uudistuksessa, ja menivät joiltakin osin jopa hieman pitemmälle. Komission varsinaiset lainsäädäntöesitykset saatiin syksyllä 2010. Van Rompuyn työryhmän ehdotukset liittyivät vain osittain käynnissä olevaan talous- ja rahoituskriisiin. Voidaan arvioida, että uudistukset heijastivat enemmän niitä kokemuksia, joita EMUsta oli saatu kymmenen ensimmäisen vuoden ajalta ja jotka oli kirjattu jo EMU@10-raporttiin vuodelta 2008.

EMU@10 –raportissa oli ennakoitu myös Lissabonin sopimukseen liitettävän uuden, euroalueen maita koskevan [136-artiklan](#) avaamia mahdollisuuksia, mutta six pack –uudistuksessa tätä mahdollisuutta hyödynnettiin vain uusien sanktioasetusten yhteydessä, joissa sovellettiin nyt [käänteistä määräenemmistöpäätöksentekoa](#). Voidaan siis arvioida, että vielä tässä vaiheessa – vuonna 2010 - eurokriisi ei olennaisesti vaikuttanut tarpeeseen kehittää talouspolitiikan koordinaatiota vaan enemmänkin oli kysymys matkan varrella havaittujen ”valuvikojen korjaamisesta”. Ne olivat makrovakauden valvonta, velkaantumisen huomioon ottaminen ja sanktiomekanismin tehostaminen. Kriisi luonnollisesti vauhditti vaikeiden asioiden hyväksymistä.

Six pack –uudistus toi esiin myös käsitteen ”eurooppalainen ohjausjakso”, jonka tarkoituksena oli tiivistää eri menettelyjen koordinaatiota ja integroida ne siten, että budjettipolitiikkaa ja rakenteellisia toimia koskevat suositukset muodostaisivat kokonaisuuden. Eurooppalaisen ohjausjakson oikeusperusta on 121 artikla ja sitä koskevat määräykset on sisällytetty 1466/97-asetukseen, josta käy ilmi, että sen yhteydessä velvoittavia ovat lähinnä vakaus- ja kasvusopimusta koskevat määräykset.

Uudistettua, talouspolitiikan koordinaatiota koskevaa lainsäädäntöä (six pack, two pack) ei ole tarpeen selostaa tässä yhteydessä, koska siitä on raporttoita riittävästi erikseen (Kajaste 2012, Henriksson ja Kajaste 2013, Henriksson ja Leino-Sandberg 2014).

---

<sup>19</sup> Syksyllä komissio antoi esityksensä rahoitusjärjestelmän makrovalvonnasta, ml. Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) perustamisesta. ESRB on esimerkki soft law –lähestymistavasta, joka itse asiassa koskee muitakin talouspolitiikan koordinaation puitteissa toimivia instituutioita ja sääntöjä. Neuvosto päätyi siihen, että oikeusperustaksi tuli 114 artikla, mikä vastaa organisaation ennaltaehkäisevää luonnetta ja melko laaja-alaista mandaattia. Pankkiunionin muodostamisen yhteydessä tehtyjen uusien ratkaisujen myötä - SSM:n ja SRM:n perustaminen - EKP:lle osoitettiin uusia tehtäviä hyödyntäen ensi kertaa perustamissopimuksen 127(6) artiklaa. Komissio (COM(2014) 508 final) on vastikään tehnyt ESRB:n toiminnasta arvion, jossa todetaan, että se huolimatta toimintansa luonteesta olisi voinut hyödyntää asemaansa ja mainettaan olemalla proaktiivisempi ja esittämällä ennakoivia varoituksia. ”Naming and shaming” voi toimia tehokkaana painostuksena tai sanktiona, vaikka instituutiolla ei olisikaan aina muodollisia valtuuksia (Ferran, Kern 2011).

Talouspolitiikan koordinaation osalta voidaan havaita kaksi osin vastakkaista kehityssuuntaa. Näistä edellinen koskee kansallisen omistajuuden vahvistamista ja toinen euroalueen tasolla tapahtuvaa koordinaatiota, jossa painopiste on siirtymässä yksittäisiä maita koskevista suosituksista koko euroaluetta koskeviin suosituksiin. Tämä liittyy siihen kahtiajakoon, joka euroalueen sisälle muodostui kriisin pitkittyessä ja syventyessä.

### Kansallinen omistajuus

Ensimmäinen kehityssuunta korostaa kansallista omistajuutta ts. sitä, että yhteisesti hyväksytyjen – hyvää taloudenpitoa kuvastavien sääntöjen – sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön, on perusteltua myös jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Osittain uudistukset esimerkiksi kansallisen omistajuuden vahvistamiseksi oli toteutettu jo vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä. Kansallisia budjettikehikkoja koskeva direktiivi jatkoi tästä ja liittyi mm. tarpeeseen vahvistaa pitemmän aikavälin orientaatiota finanssipolitiikassa. Tässä mentiin samanlaisen kehysajattelun suuntaa, joka Suomessa oli omaksuttu jo aiemmin. Six pack –asetuksissa nousivat esiin menosääntöä sekä kestävyyttä ja velkaantumista koskevat kysymykset, joita EMU@10 –raportti oli käsitellyt. Samoin uudistus koski makrotaloudellisia tasapainottomuuksien ja rakenteellisia uudistuksien huomioonottamista EMU-kehikossa.

Budjettikehiksiä koskeva direktiivi, jonka tarkoitus oli vahvistaa jäsenvaltioiden sitoutumista pitemmän aikavälin orientaatioon ja kestävyyteen, liittyy tähän samaan kehityssuuntaan. Tähän kehitykseen liittyy myös päällekkäisyyttä. Paitsi budjettikehysdirektiivi tätä asiaa ajaa myös se hallituksen välinen ns. finanssipoliittinen sopimus (sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta), joka tuli voimaan vuoden 2013 alussa.

Finanssipoliittisen sopimuksen taustalla alkuperäisenä tavoitteena oli, että julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä tukevat lisätoimet olisi viety itse perussopimukseen, mutta tässä ei onnistuttu, koska Britannia ja Tseki jäivät hankkeesta ulos. Tavoitetta ei ole kuitenkaan kuopattu vaan sopimuksen 16 artiklan mukaan viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta sen jälkeen, kun siitä saatuja kokemuksia on voitu arvioida, sen sisältö on tarkoitus viedä perustamissopimukseen.<sup>20</sup>

On hieman epäselvää, mitä perussopimusten muutoksilla haetaan käytännössä. Onko kysymys siitä, että 1466/97 asetuksen ennaltaehkäisevää menettelyä koskevan artiklan 6 sisältö, joka koskee toimenpiteitä, joihin ryhdytään julkisen talouden tasapainon poiketessa keskipitkän aikavälin tavoitteesta, kirjattaisiin perussopimukseen. Tällöin vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä rooli korostuisi selvästi ja siihen voitaisiin liittää tehokkaampia seuraamuksia ja sanktioita? Kansallisen omistajuuden korostaminen voi liittyä myös siihen, että EU-lainsäädännön mielletään olevan ns. soft law –säädöksiä, joiden noudattamatta jättäminen ei välttämättä johda seuraamuksiin. Soft law – lähestymistapaan liittyy laajaa harkintaa sekä komission että neuvoston tasolla, joten jäsenvaltio ei ota suurta riskiä rikkoessaan sääntöjä. Kokemus on vahvistanut tätä tulkintaa, Vahvistaakseen ennalta ehkäisevien mekanismien uskottavuutta jäsenvaltioiden edellytettiin toimivan siten, että korjausmekanismien tulisi toimia automaattisesti ja ne tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan perustuslain tasolla. Näin ei ole kuitenkaan käytännössä tapahtunut.

Suomen ns. fipo-lakiin on kirjoitettu suurin piirtein mainitun artiklan sisältö. Toisin sanoen se noudattaa hyvin pitkälle vastaavaa EU-proseduuria, jättäen valtioneuvostolle kuitenkin aloiteoikeuden

---

<sup>20</sup> Sopimus joutui neuvotteluvaiheessa myös sillä tavoin vastatuuleen, että sen keskeistä 3(2) artiklaa vesitettiin pitkin matkaa. Vaikka sopimusteksti edelleenkin velvoittaa jäsenvaltioita luomaan sellainen korjausmekanismi, joka käynnistyy automaattisesti merkittävän poikkeaman ilmaantuessa, tämä ei ole käytännössä toteutunut eikä sitä ole vaadittu (Graig 2012).



mutta myös velvoitteen ryhtyä korjaaviin toimiin ensimmäisenä, jos merkittäviä poikkeamia ilmaantuu.

Vielä ei ole nähty komission arviota siitä, kuinka sopimuksen 3(2) artikla, jonka mukaan sopimusosapuolten on vietävä saman artiklan kohdan 1(e) mukainen korjausmekanismi kansalliseen lainsäädäntöön, on toteutettu eri maissa. Komission arviolla on ratkaiseva merkitys sen vuoksi, että sopimuksella on kytkentä EVM—sopimukseen. Jos korjausmekanismi, jonka esikuvana oli saksalainen ”velkajarru”, ei ole uskottava, ei asianomainen maa voi saada tukea vakaussmekanismista.

Tähän kehityssuuntaan liittyy myös määräys, joka sisältyy myös direktiiviin ja myöhemmin hyväksytyyn two pack -asetukseen (473/2013). Sen mukaan jäsenvaltioiden täytyy perustaa finanssipoliittinen neuvosto, jonka keskeinen tehtävä on varmistaa se, että vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä noudatetaan asianomaisissa jäsenvaltioissa. Vielä ei tiedetä, miten eri jäsenvaltiot ovat panneet tämän velvoitteen täytäntöön. Suomessa tehtävää hoitamaan on nimetty VTV, mutta monissa muissa jäsenvaltioissa neuvostoon on ilmeisesti kerätty joukko akateemisia huippuasiantuntijoita eikä ole mitään takeita, että ne sitoutuvat pelkästään varmistamaan vakaussopimuksen noudattamisen. On sängen mahdollista, että jäsenvaltion hallitus saa ristiriitaisia finanssipoliittisia ohjeita Brysselistä ja jäsenvaltion finanssipoliittisilta asiantuntijoilta, jolloin yleisen sekaannuksen riski lisääntyy.<sup>21</sup>

### Euroalueen tasoinen finanssipoliittinen ohjaus

Toinen kehityssuunta, joka on osin edelliselle vastakkainen, on ollut voimistuva pyrkimys vahvistaa euroalueen tasoista finanssipolitiikan koordinaatiota. Komission tarkoituksena on ollut sovittaa yhteen ylijäämä- ja alijäämämaiden budjetti- ja muuta talouspolitiikkaa siten, että euroalueen tasolla kansallisten toimien kasvuvaikutus olisi mahdollisimman myönteinen. Painotus on hieman toisenlainen kuin silloin, kun politiikkatavoitteeksi on asetettu yhteisesti hyväksytyjen alijäämä- tai tasapainotavoitteiden saavuttaminen, jolloin painopiste on ollut rajat ylittävien haittavaikutusten eliminomisessa.

Yksinkertaistaen asia voidaan esittää siten, että keskeisin tavoite ei olekaan vakaussopimuksen tasapaino- ja kestävyystavoitteiden saavuttaminen kaikissa euromaissa mahdollisimman nopeasti, vaan se, että koko euroalue kokonaisuudessaan lähestyy näitä tavoitetasoja keskipitkällä aikavälillä ja näin ei vaaranneta talouskasvun elpymistä ja työllisyyden kehitystä. Voidaan väittää, että tällä tavoin on menetelty käytännössä, kun on hyödynnetty 1467/97asetukseen sisältyvää joustavuutta ja alijäämämaille on annettu lisää aikaa sopeuttamista varten. Oikeudellisesti tämä ei ole ongelmatonta, koska 126 artiklaan perustuvaa menettelyä (alijäämämenettelyä), sovellettu talouspolitiikan yhteensovittamiseen, joka koskee yhteistä intressiä ja jonka oikeusperusta on 121 artikla. Tämä voi olla omiaan heikentämään liiallisia alijäämiä koskevaa kieltoa ja siihen perustuvaa finanssikuria, ainakin suurten jäsenvaltioiden osalta.

Tällöin on myönnetty, että liiallisten alijäämien eliminointi on käytännössä useiden vuosien urakka ja että liian nopea sopeutus voisi olla koko euroalueen näkökulmasta vahingollista. Differentioidut, jäsenvaltioiden talous- ja budjettitilanteet huomioivat suositukset tulivat kuvaan mukaan siinä vaiheessa, kun euroalue jakautui kahtia eurooppalaisen elvytys suunnitelman täytäntöönpanon jälkeen ja erot ylijäämä- ja alijäämämaiden välillä alkoivat kasvaa. Käytännössä ero koski euroalueen pohjoisia ja eteläisiä jäsenvaltioita.

Talouspolitiikan koordinaation kaksijakoisuus tulee esiin erityisesti vuotuisissa kasvuselvityksissä (AGS), jossa hahmotellaan unionin/euroalueen talousstrategiaa ohjausjaksoa varten. Lähtökohtana

---

<sup>21</sup> Eri jäsenvaltioissa – kuten Suomessa talouspolitiikan arviointineuvosto - toimii myös erilaisia akateemisluntoisia talouspolitiikan arviointielimiä, jotka eivät ole saaneet asemaansa EU-lainsäädännöstä. Ongelmia, joita finanssipoliittisten neuvostojen toimintaan mahdollisesti sisältyy, ovat käsitelleet Eyraud ja Wu (2015).

on, että jäsenvaltioiden, joilla on liikkumavaraa kuten Saksa, tulisi hyödyntää sitä koko unionin/euroalueen hyväksi. Mitään oikeudellista velvoitetta toimia tällä tavoin ei kuitenkaan ole - kuten on käynyt ilmi -, kun euromaiden budjettisuunnitelmia on käsitelty ns. two pack -asetuksiin sisältyvän 473/2013 -asetuksen perusteella.

Käytännössä koko euroalueen finanssipoliittisen virstanvarteen kannalta merkitystä on oikeastaan vain neljällä suurella jäsenvaltiolla, joista yhtäältä Saksan on haluttu ottaa suurempi vastuu elvyttävistä toiminnoista ja toisaalta Ranskalle ja Espanjalle on annettu useamman kerran lisääntynyttä julkisen talouden sopeutusta varten. Italia on erikoistapaus, sillä sen julkisen talouden alijäämä painui 3 %:iin BKT:sta vuonna 2012. Keskeinen ongelma onkin velkakriteeri ja velkasääntö, jota Italian tulee noudattaa sovitun siirtymäajan päättyessä vuonna 2015.<sup>22</sup> Italian julkisen talouden ongelmat liittyvät kasvuun ja rakenteisiin, eivät niinkään lyhyen ajan vakauteen.

Komission marraskuussa 2011 antama - ns. two pack -asetuksiin liittyvä - esitys euromaiden alustavien talousarviosuunnitelmien seurannasta ja arvioinnista perustuu paitsi perussopimuksen 121 artiklaan myös sen euromaita koskevaan 136 artiklaan. Merkillepantavaa lienee tässä yhteydessä se, että vaikka asetuksen nimessä viitataan myös liiallisten alijäämien korjaamisen varmistamiseen, alustavien budjettisuunnitelmien arviointi koskee myös niitä euromaita, joilla ei ole liiallista alijäämää.<sup>23</sup> Olennaista asetuksessa komission näkökulmasta on, että sen avulla halutaan päästä vaikuttamaan kaikkien euromaiden ja koko euroalueen budjettilinjauksiin.

Toisaalta asetustekstistä käy myös selvästi ilmi, että menettely ei voi johtaa siihen, että jäsenvaltio pakotetaan muuttamaan budjettiesitystään. Toisin kuin jossakin yhteyksissä on esitetty, toimivaltaa ei ole siirtynyt eikä kansallinen budjettisuvereniteetti ole uhattuna. Menettelyn tarkoitus on kuitenkin varmistaa, että jäsenvaltiot ovat ottaneet huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet ja julkista taloutta koskevat maakohtaiset suositukset.

Käytännössä koko euroaluetta koskevat suositukset ovat euroryhmässä jääneet taka-alalle, vaikka budjettisuunnitelmista käytävän keskustelun tarkoitus onkin ollut keskittyä kokonaisuuteen, osien sijasta. Komission halukkuus tuoda koordinaatioon finanssipoliittista aktivismia oli selvästi suurempaa kuin jäsenvaltioiden valmius mennä tähän mukaan.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Italian velkasuhde oli 127,9 % vuonna 2013 ja sen odotetaan kohoavan edelleen. Italiaa koskee six pack -uudistuksen velkasääntöön liittyvä kolmen vuoden siirtymäaika (2013-2015), joten alijäämämenettelyä ei velkakriteerin perusteella voida käynnistää. Komissio todennut helmikuun lopulla 2015 laatimassaan raportissa, että Italian olosuhteet ovat velkasopeutuksen kannalta erityisen epäsuotuisat (mm. negatiivinen hintakehitys). Kun lisäksi otetaan huomioon Italian käynnistämät uudistustoimet, joiden voidaan odottaa tukevan kasvua, komissio on arvioinut, että alijäämämenettelyä koskevat ehdot täyttyvät. Toisin sanoen Italialta ei tässä vaiheessa edellytetä uusia toimia velkasopeutuksen edistämiseksi. Italian kohdalla six pack -asetuksen mukainen 1/20 velkasääntö onkin erityisen vaativa, koska sen mukaan velkasuhteen tulisi supistua seuraavien 20 vuoden aikana keskimäärin 3½ %-yksikköä vuodessa,

<sup>23</sup> Asetuksen nimi kuuluu... ”alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä”. Kun asetusehdotusta käsiteltäessä vuonna 2012 sellaisia euromaita, joita ei koskenut liiallinen alijäämä, olivat vain Viro, Luxemburg ja Suomi, mikä heikensi mahdollisuuksia vaikuttaa komission esitykseen ja neuvoston päätöksentekoon. Ainakaan Suomen näkökulmasta ne jäsenvaltiot, joilla ei ollut liiallisia alijäämiä, eivät tarvitse niin yksityiskohtaista valvontaa kuin, mitä asetus ja siihen liittyvät käytännösäännöt edellyttävät.

<sup>24</sup> Heinäkuussa 2013 komission esitti ehdotuksensa euromaita koskevaksi suositukseksi tähän tyylisiin: ”Take collective action in the Eurogroup to ensure a coherent policy stance across the euro area, and to deliver necessary policy decisions...”. Lopullinen teksti sai muodon: ”Take responsibility for the aggregate policy stance in the euro area to increase growth and employment...”.

Maakohtaisissa suosituksissa julkisen talouden mitoitusta ja rakenteellisia uudistuksia koskevat suositukset näyttävät menevän sekaisin, mikä on omiaan hämärtämään vastuusuhteita. Jälleen kysymys on lähinnä Saksasta, jota painostetaan ryhtymään elvyttäviin toimiin.<sup>25</sup>

Edellä on pyritty osoittamaan, että eurokriisin edetessä talouspolitiikan koordinaatiossa on otettu huomioon uusia näkökohtia. Yhtäältä on haluttu vahvistaa sääntöjen soft law –pohjalta tapahtuvaa täytäntöönpanoa viemällä vakaussopimuksen keskeiset ennaltaehkäisevää osaa koskevat säännöt kansalliseen lainsäädäntöön. Toinen kehityssuunta on ollut se, että talouspolitiikan yhteensovittamista koskevia säädöksiä on haluttu vahvistaa siten, että ne ottavat huomioon koko euroalueen yhteisen intressin. Sääntökehikko on siinä suhteessa epäsymmetrinen, että unionilla on välineet puuttua vain alijäämämaiten tilanteisiin. Ongelma on poliittisesti epämukava, koska se liittyy euroalueen suurten jäsenvaltioiden käyttäytymiseen. Jotta suuria alijäämämaita voitaisiin painostaa liäsäsopeutukseen, tulisi käytössä olla myös keinoja ylijäämämaiten painostamiseen.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>Se, että jäsenvaltioille kuten Saksa, jotka ovat hoitaneet vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset velvoitteensa, osoitetaan erityisiä politiikkasuosituksia esimerkiksi maakohtaisten suositusten yhteydessä, voidaan kokea ongelmalliseksi. Perussopimuksen 121 artiklan mukaan jäsenvaltiot sovittavat talouspolitiikkaansa yhteen neuvostossa. Tähän ei sisälly mitään erityistä velvoitetta. Tämän artiklan soveltamista koskeva keskustelu on käyty jo aikoja sitten.

<sup>26</sup> Viimeisin villitys näyttäisi olevan se, että talouspolitiikan yhteensovittamista koskevat suositukset tuodaankin MIP-menettelyn kautta ja niitä perustellaan raja ylittävillä vaikutuksilla. Tämä voidaan havaita, jos tarkastellaan menettelyyn liittyvää ns. syvällistä tarkastelua koskevia asiakirjoja. Johdonmukaista on se, että rajat ylittävät vaikutukset otetaan huomioon vain neljän suuren euroalueen jäsenvaltion osalta. Se että jäsenvaltion koko otetaan huomioon perusteltaessa maakohtaisia suosituksia, ei ole kuitenkaan ongelmaton. Voidaan ajatella, että talouden koolla on vaikutusta myös julkisen talouden sopeutusta ja siihen liittyviä suosituksia koskevaan harkintaan. Koordinaation peruseräiteitä on alusta lähtien ollut jäsenvaltioiden yhtäläinen kohtelu.

#### 4 TALOUS- JA RAHALIITON KEHITTÄMINEN VUODESTA 2012

Se mitä vuoteen 2012 mennessä tehtiin ja toteutettiin, oli vasta alkusoittoa EMUn kehittämisen kannalta. Kesäkuun 2012 Eurooppa-neuvostossa käynnistettiin varsinainen työ, joka kytki EMUn jatkokehittämisen eksplisiittisesti eurokriisiin. Tätä ennen oli katsottu lähinnä taaksepäin.

Puheenjohtaja van Rompuy, joka oli laatinut asiaa koskevan alustavan raportin, sai huippukokouksessa tehtäväksi yhdessä komission ja euroryhmän puheenjohtajien sekä EKP:n pääjohtajan kanssa aloittaa selvitystyön, jonka aikataulu oli varsin kiireinen. Alustavan selvitystyön avainsanoja olivat: yhdennetty rahoituskehys, yhdennetty finanssipoliittinen kehys, yhdennetty talouspoliittinen kehys ja entistä vahvempi demokraattinen oikeutus ja tilivelvollisuus. Van Rompuyn alustavassa raportissa puhuttiin vielä yhdenneetystä rahoituskehyksestä, mutta muualla oli jo tätä ennen otettu käyttöön termi ”pankkiunioni”.<sup>27</sup>

Van Rompuyn työryhmä raportoi työnsä tuloksista ennen joulukuun 2012 huippukokousta. Se esitti kolmivaiheisen suunnitelman, jossa otettiin huomioon myös komission marraskuussa 2012 esittämässä ns. blueprint –asiakirjassa tekemät ehdotukset (European Commission 2012). Komission uudistusehdotukset, joita esitettiin eri aikaväleille, olivat selvästi kauaskantoisempia ja kunnianhimoisempia kuin van Rompuyn työryhmän esitykset, mutta paljolti samansuuntaisia. Molemmissa lyhyen ajan prioriteettina pidettiin pankkiunionin aikaansaamista. Ainekset tähän olivat paljolti jo olemassa, joten työhön päästiin käsiksi varsin pian. Sen sijaan uudistuksen toinen tukijalka ”finanssiunioni” on osoittautunut paljon mutkikkaammaksi harjoitukseksi. Tässäkin oli paljon sellaisia aineksia, joiden kanssa oli työskennelty jo aiemmin, mutta uusien askeleiden ottaminen ei ollutkaan yksinkertaista.

Komission blueprint-asiakirja on edelleen ajankohtainen, koska siihen on kirjattu myös komission pitkän aikavälin tavoitteet, joihin sisältyy olennaisena osana myös toimivallan siirto jäsenvaltioilta Euroopan tasolle ml. euroalueen yhteisen rahoituskapasiteetin aikaansaaminen.

Jo tässä vaiheessa voitiin nähdä, että talouspolitiikan koordinaatio oli suurelta osin epäonnistunut, jos sen saavutuksia mitataan ”ylijäämä tai lähellä tasapainoa” –kriteeriin tai velkaantumiskehitykseen perusteella. EMU@10 –raporttiin nojanneet uudistukset pyrkivät korjaamaan niitä ”valuvikoja”, jotka vaikeuttivat täytäntöönpanoa. Lisäksi sanktiomekanismia, jota ei ole tämän jälkeenkään koskaan käytetty, oli tehostettu. EMUn kehittämisen tuli tässä vaiheessa katsoa eteenpäin, minkä vuoksi siihen sisältyi myös pitkän aikavälin visio.

Vaihtoehtoja on kaksi. Joko säännöt ovat olleet riittäviä, mutta täytäntöönpano ei ole ollut tehokasta. Tällöin olisi pohdittava, kuinka täytäntöönpanoa voidaan tehostaa. Toisen vaihtoehdon mukaan olisi puututtava sääntöihin ja siihen, että niitä toteuttavilla instituutioilla ei ole ollut riittävästi valtaa, jolloin joudutaan harkitsemaan toimivaltakysymyksiä. Siihen nähden, että niitä välineitä (sanktioita), joita sääntöjen tehokkaamman täytäntöönpanon tueksi on aikaansaatettu, ei ole lainkaan käytetty, on mahdollista, että kysymys on ensimmäisestä vaihtoehdosta.

Vaikka Eurooppa-neuvosto kykeni päättämään joulukuun Eurooppa-neuvostossa 2012 jo varsin monista pankkiunionia koskevista seikoista, ne harvat asiat, jotka ”finanssiunionista” nostettiin esiin, eivät lähteneetkään etenemään.

---

<sup>27</sup> Kuten yleensäkin käynnistettävän uudistustyön aineksia on löydettävissä eri suunnilta kuten rahoitusmarkkinoilta tai talouspolitiikan koordinaatiosta, joten kysymys oli lähinnä eri ainesten sulauttamisesta yhteen. Toisaalta melko lailla samanlainen uudistusagenda voidaan löytää samaan aikaan julkistetusta Tommaso Padoa-Schioppa –ryhmän (Notre Europe) raportista: ”Completing the Euro, A Road Map Towards Fiscal Union in Europe, June 2012. Raportin laatimiseen olivat osallistuneet mm. Paul de Grauwe, Jean-Glaude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria Joao Rodrigues ja Andre Sapir.

Asiakohtia oli neljä. Ensimmäinen koski merkittäviä talouspoliittisia uudistuksia, jotka tulisi alistaa unionitason ex-ante koordinaatioon osana eurooppalaista ohjausjaksoa. Toinen kysymys liittyi EMUn sosiaaliseen ulottuvuuteen ja sosiaaliseen vuoropuheluun. Kolmas aihe koski ns. sopimusluontoisia järjestelyjä. Lopuksi, edelliseen liittyen ehdotettiin sellaisten solidaarisuusmekanismien (rahoituskapasiteetin) käyttöönottoa, että niiden avulla voitaisiin edistää edellä mainittuja sopimusluontoisia järjestelyjä esimerkiksi kompensoimalla uudistusten lyhytaikaisia haittavaikutuksia.

Näihin ehdotuksiin oli määrä palata kesäkuussa 2013, mutta siinä vaiheessa oli mahdollista todeta, että vain pankkiunionin osalta oli edistytty. Komissio oli antanut maaliskuussa 2013 kaksi tiedonantoa ex ante -koordinaatiosta sekä sopimusluontoisista järjestelyistä ja solidaarisuusmekanismeista.<sup>28</sup> Tässä yhteydessä se oli esittänyt myös mahdollisia lainsäädäntötoimia, jotka eivät kuitenkaan johtaneet mihinkään. Vasta joulukuussa 2013 Eurooppa-neuvosto palasi vuotta aiemmin asetettuihin tavoitteisiin, jotka koskivat rakenteellisia uudistuksia koskevia sopimusluontoisia järjestelyjä ja solidaarisuusmekanismeja ja täsmensivät niitä jossain määrin. Kysymys oli keskustelun jatkosta, sillä mitään vakavasti otettavaa uudistustyötä ei käynnistetty. Järjestelyjen suhde unionilainsäädäntöön ja institutionaaliin rakenteisiin jäi edelleen epäselväksi. Uudeksi tavoitteeksi asetettiin lokakuun 2014 Eurooppa-neuvosto, jossa oli määrä saavuttaa niitä koskeva yhteisymmärrys.

Lokakuussa 2014 euroalueen huippukokous vahvisti EMU:n kehittämistä koskevan mandaatin ja painotti konkreettisten mekanismien luomista talouspolitiikan koordinaatiolle, lähentymiselle ja solidaarisuudelle. Joulukuussa 2014 Eurooppa-neuvosto totesi tämän saman asian ja asetti kesäkuuhun 2015 ulottuvan uuden valmisteluajataulun. Tätä ennen päämiesten oli tarkoitus keskustella asiasta analyttisen selvityksen perusteella.<sup>29</sup>

Kesäkuussa 2015 Eurooppa-neuvosto keskustelee jälleen kerran EMUn kehittämisestä. Jollei taloudellinen ympäristö aiheuta suurempia yllätyksiä, on todennäköistä, että erityisiä läpimurtoja ei tapahdu. Tästä huolimatta EMUa koskeva hallinta ja ohjaus elävät kaiken aikaa. Tästä on hyvä esimerkki komission tammikuussa 2015 antama ns. joustavuustiedonanto, jota käsitellään jatkossa (European Commission 2015).

EMU-raportissa (Valtiovarainministeriö 2015) esitetty arvio edustaa poliittista realismia. Sen mukaan EU:n toimielimillä ei ole tosiasiallisia edellytyksiä pakottaa jäsenvaltioita noudattamaan EU-tasolla tehtyjä talouspoliittisia päätöksiä, koska sääntöjen tiukka toimeenpano johtaisi poliittisiin arvovaltataisteluihin. Tällaisia tilanteita onkin pyritty välttämään. Pyrkimys muuttaa tilannetta johtaisi myös institutionaalisen tasapainon muuttumiseen ts. Euroopan parlamentin aseman vahvistamiseen. Tämä rajoittanee myös haluja avata tai luoda uutta toissijaista lainsäädännön, koska EP:n pyrkimys on saada vahvempi asema myös talouspolitiikan koordinaatiosta. Näin ei käynyt siinä vaiheessa, kun six pack- ja two pack-uudistuksista säädettiin.

---

<sup>28</sup> Vuoden 2015 alussa komissio antoi tiedonannon (European Commission 2015), joka varsin pitkälle toteuttaa sekä uudistusten ex ante -koordinaation että rakenteellisia uudistuksia koskevat järjestelyt EU-kehikon puitteissa. Komission esittämä sääntötulkinta mahdollistaisi sen, että aiemmin varsin ankaria kriteerejä tulitaisiin selvästi höllentämään.

<sup>29</sup> Huippukokousta varten toimitettu analyttinen tausta-asiakirja (Juncker 2015) oli suurelta osin taaksepäin katsova ja suppea, jos sitä verrataan aiempiin EMU:n kehittämistä koskeviin selvityksiin. Euroalueen tulevaisuuden näkökulmasta siinä kiinnitetään huomiota vain velkaantumiseen sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden toimintaan, jotka haittaavat kasvua. Toimenpidepuolella nostetaan esiin kasvua edistävät rakenneuudistukset ja sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen. Raportissa viitataan mm. komission blueprint -asiakirjaan, jossa EMUn ohjausta ja hallintaa haluttiin tehostaa.

## 5 SÄÄNNÖISTÄ INSTITUUTIOHIN?

Eräitä viimeaikaisia puheenvuoroja voidaan tulkita siten, että painopistettä EMUssa ja talouspolitiikan koordinaatiossa tulisi siirtää säännöistä instituutioille. Voi olla, että edellä esitetty tulkinta on ennenaikainen ja pyrkimys instituutioiden roolin vahvistaminen liittyy enemmänkin menettelyihin, jotka ovat jääneet hampaattomiksi kuten rakenteellisten uudistusten edistäminen ja makrovakauden valvonta.<sup>30</sup> Kun on kysymys sääntelystä, on ilmeistä, että siitä vastuussa olevien instituutioiden tulee olla vahvoja ja itsenäisiä. Talouspolitiikan koordinaation suhteen asia ei välttämättä ole näin.

Kaikesta huolimatta on tärkeä seurata, miten instituutioiden välinen tasapaino kehittyy, kun sääntöjä pannaan täytäntöön ja EMUa kehitetään. Kuten edellä on voitu todeta, tämä liittyy hyvin pitkälle siihen, kuinka sääntöjä tulkitaan ja kuinka monenkeskinen valvonta jäsenvaltioiden kesken toimii.

IMF on pitempään seurannut ja kommentonut erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa. Pääpaino seurannassa on kohdistunut finanssipolitiikan kriteereihin. Sen sijaan koordinaation yhteydessä noudatettavaan toimivaltajakoon valuuttarahaston puolelta ei ole niinkään puututtu.

Viimeisimmässä arviossa, jossa viitataan neuvoston rooliin, todetaan kuitenkin, että sääntöjen noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa ei ole riittävästi erotettu toisistaan (IMF 2014). IMF:n mukaan vakaus- ja kasvusopimuksen kahden eri haaran pitäminen erillään on keinotekoista ja olisi harkittava niiden yhdistämistä. Vaihtoehtoina nähdään joko se, että sääntöihin tuodaan lisää automatiikkaa tai sitten valtaa keskitetään. Edellinen vaihtoehto toisin sanoen korostaisi sääntöjen merkitystä ja jälkimmäinen instituutioiden roolia.<sup>31</sup>

Valvontaan liittyy moraalikadon riski. Neuvoston keskeistä roolia kuvasi Otmar Issingin jo vuosia sitten toteamalla, että siinä ”syntisten tekoja valvovat potentiaalisesti syntiset”.

Tämän jälkeen on kuitenkin syntynyt uusi tilanne, jossa neuvoston mahdollisuudet valvoa sääntöjen noudattamista ovat vaikeutuneet ja vastaavasti komission rooli sääntöjen tulkitsijana on korostunut. Menettelyjen mutkistumiseen, joka on tässä taustalla, on osin syynä se, että on haluttu vahvistaa vakaussopimuksen uskottavuutta. On mahdollista, että tässä on menty liian pitkälle ja että unionilla ei ole uskottavaa toimivaltaa panna täytäntöön sitä, mistä on sovittu. Kysymys säännöistä ja niiden täytäntöönpanosta on varsin hienojakoinen ja edellyttää käytännössä tapauskohtaista arviointia, jos kehityssuunnista halutaan tehdä johtopäätöksiä.

---

<sup>30</sup> EKP:n pääjohtaja Mario Draghi Roomassa 26.3.2015: “I think few would deny that where European institutions have been invested with executive power, they have used it well. Competition policy has been effective with both large companies and large countries. Monetary policy has achieved a high degree of policy credibility. And for the SSM it is perhaps too early to judge, though I am certain we would not have had such a rigorous clean-up of our banking sector without it. If we look at the rules-based approach, however, it is difficult to reach such a positive conclusion. The fiscal rules have repeatedly been broken and trust between countries has been strained. And for economic policies rules-based approaches – such as the macroeconomic imbalance procedure – have so far not attracted much ownership from national policy-makers. So in my view the conclusion from recent experience is clear: if we agree that further institutional convergence is needed in the structural domain, then our long-term goal must be to move from a rules-based system to one based on stronger European institutions.”

<sup>31</sup> Eyraudin ja Wun (2015) raportissa käydään huolellisesti läpi finanssipolitiikan koordinaatioon liittyviä kysymyksiä. Yksi tästä analyysistä nouseva johtopäätös on, että kehikon lisääntynyt monimutkaisuus ja tavoitteiden lukumäärä merkitsee sinänsä jo politiikkariskiä. IMF:n näkökulmasta velkaantumisen katkaisemista pidetään ensisijaisena tavoitteena, mutta kovin operationaalinen se ei ole. Hyvä kysymys onkin, minkä tulisi olla operationaalinen välitavoite. Rakenteellinen jäämä olisi ideaalinen väline, jollei siihen liittyisi tunnettuja ongelmia, eikä myöskään menosääntö ole ongelmaton. Carnot (2014) pohtii, mikä voisi olla sopiva peukalosääntö, jonka avulla voitaisiin välttää vakavia politiikkavirheitä (gross errors). Käytännössä asia näyttää olevan niin, että totuus selviää vasta tarkistuslaskennassa, joten liian pitkälle menevien velvoittavien menettelyjen soveltaminen ainakaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevään osaan on tuskin perusteltu.

Viime aikojen kokemukset, josta jäljempänä on esimerkkejä, näyttäisivät vievän suuntaan, jossa instituutioiden roolia on vahvistettu samalla, kun neuvoston puitteissa tapahtuva monenkeskinen valvonta on vaikeutunut.<sup>32</sup> Ongelmaksi näyttäisi muodostuvan legitimitietin puute.

## Komission asema

Kehityssuunta, jossa komission (instituutioiden) rooli keskeisenä toimijana ja tulkitsijana on vahvistumassa sääntöjen kustannuksella, on ollut havaittavissa jo jonkin aikaa. Talouspolitiikan koordinaatiota koskevat säännöt ovat muuttuneet ajan myötä yhä monimutkaisemmiksi samalla, kun kriteereistä on tullut entistä moniselitteisempiä. Kun talous- ja rahaliitto luotiin ja vakaus- ja kasvusopimuksesta sovittiin, ajateltiin, että koordinaatiolla on selkeä ja yksiselitteinen perustansa säännöissä ja numeerisissa viitearvoissa. Näin ei välttämättä enää ole, vaan säännöt ovat tulkinnanvaraisia ja luvuistakin usein kiistellään. Tässä yhteydessä on korostettava kuitenkin eurooppalaisen tilastotoimen merkitystä. EMUn merkittävin tukipilari on Eurostat ja sen vahvistamat julkisen talouden tilastot, joiden asemaa ja oikeellisuutta ei ole koskaan kyseenalaistettu. Taloustaantuma on luonnollisesti vaikuttanut numeerisiin indikaattoreihin. Avainkysymykseksi vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osassa on muodostunut se, kuinka mitataan alijäämämaiden finanssipolitiikan suoritusta tilanteessa, jossa talouden ympäristö heikkenee ja heijastuu nimellisiin alijäämälukuihin.

## Espanjan ja Ranskan tapaukset

Jälleen kerran lainsäädännön tulkintaa ovat ohjanneet maakohtaiset tapaukset, joilla on laajakantoisempia vaikutuksia. Tällä kertaa oli kysymys Espanjasta ja Ranskasta,

### Espanjan tapaus

Espanjan toimia on arvioitu useamman kerran joulukuussa 2009 annettujen suositusten jälkeen, jolloin määräajaksi asetettiin vuosi 2013. Vuonna 2012 todettiin, että hallitus oli ryhtynyt vaadittuihin toimiin, koska rakenteellisen jäämän arvioitiin supistuneen 8,7 %:sta (2009) 4,3 %:iin (2012). Nimellisen alijäämän arvioitiin jäävän kuitenkin 6,3 %:iin. Syynä tavoitteista lipsumiseen oli ennakoitua heikompi talouskehitys, minkä vuoksi komissio suositti yhden vuoden mittaista jatkoaikaa. Tavoitteen saavuttamista lykättiin vuoteen 2014. Sääntöjen mukaan kuusi kuukautta uuden suosituksen jälkeen komission on arvioitava jäsenvaltion toimia uudelleen. Näin meneteltiin vuoden 2012 syksyllä, jolloin todettiin, että rakenteellisen jäämän muutos (1,2 %) oli selvästi pienempi kuin, mitä neuvoston suosituksessa oli edellytetty (2,7 %).

<sup>32</sup> Suomi on perinteisesti kannattanut vahvaa komissiota, minkä on katsottu olevan pienten maiden etu (Hyvärinen 2013). Tästä yleisestä kannasta ei tarvitse poiketa, vaikka talouspolitiikan koordinaation suhteen olisi hieman varauksellisempi. Suomen kanta voidaan johtaa siitä, että EMUa ei voida rinnastaa suoraan instituutioiden väliseen normaaliin tehtäväjakoon, jossa komission tehtävät liittyvät ensi sijassa sen aloitemonopoliin ja lainkäytön valvontaan. Talouspolitiikan koordinaatiota koskevat säädökset antavat komissiolle kuitenkin pitkälle menevät mahdollisuudet sääntöjen tulkintaan ja täytäntöönpanoon lähtien aina siitä, että analyysin ja päätöksenteon perustana ovat aina komission esittämät indikaattorit ja ennusteluvut. Komission asemaa on vahvistettu vielä ottamalla tietyissä tapauksissa (sanktiot) käyttöön käänteinen määräenemmistöpäätöksenteko. Toisaalta myös komission sisäinen päätöksenteko ei ole aina herättänyt luottamusta, mistä kertoo se, että talous- ja rahoitusasioista vastaavalle komissaarille on ehdotettu erityisasemaa ja komission työjärjestystä on tältä osin muutettu. Nähtäväksi jää, kuinka uusi komissio toimii. Barroson aloittaessa toisen kautensa komission puheenjohtajana komissio ryhtyi toteuttamaan talouspolitiikan hallintaa ja ohjausta koskevaa ohjelmaansa, joka oli luonteeltaan pitkälti poliittinen ja joka summeerattiin vuonna 2012 esitetyssä blueprintissä. Schout ja Thijs (2014) katsovat, että Barroson puheenjohtajakaudella komission rooli jakautui kahtia. Näistä toinen, teknokraattinen, koski sisämarkkinoiden täytäntöönpanoa ja toinen, poliittinen, koski talouspolitiikan ohjausta ja hallintaa. Jälkimmäisessä jäsenvaltioiden ja puheenjohtaja Van Rompuyn rooli muodostui kuitenkin keskeiseksi ja erityisen näkyväksi. Talouspolitiikan koordinaation yhteydessä Euroopan parlamentin rooli on jäänyt taustalle siitä huolimatta, että Lissabonin sopimuksen jälkeen se olisi voinut hakea näkyvämpää roolia päätöksenteossa.

## Espanjan tapaus jatkuu...

Komissio oli lisäksi suorittanut ns. bottom-up analyysin hallituksen korjaavista toimenpiteistä, jotka monilta osin vaikuttavat vasta tulevana vuosina. Näiden toimien kokovaikutuksen arvioitiin nousevan 3½-4 %:iin BKT:sta. Komission arvio oli, että Espanja oli ryhtynyt neuvoston suosituksen mukaisiin toimiin, vaikka ne eivät näkyneet nimellisessä alijäämässä taloustilanteen heikkenemisen vuoksi.

Seuraavana keväänä komissio päätyi samaan arvioon, jossa rakenteellisen sopeutuksen vaje suhteessa suositukseen selitettiin verotuottojen odottamattomalla supistumisella. Komission mukaan Espanja oli vuonna 2012 ryhtynyt korjaustoimiin, jotka olivat 4 % BKT:sta (bottom-up), mutta rakenteellisen jäämän muutos jäi 1,8 %:iin. Nimellinen jäämä jäi 7 %:iin BKT:sta. Toisin sanoen kokonaistuotannon supistuessa Espanja etäännytti edelleen alijäämätavoitteistaan. Sama koski myös rakenteellisen jäämän kehitystä, jossa potentiaalisen kasvun heikkeneminen ja verotulojen menetykset ylittivät sen, mitä finanssipoliittisilla lisätoimilla tavoiteltiin. Koska komission arvion mukaan Espanja oli ryhtynyt vaadittuihin tehokkaisiin toimiin, mutta taloustilanne oli edelleen heikentynyt, neuvoston suositus oli, että Espanjalle annetaan jälleen kaksi vuotta lisääaikaa vuoteen 2016.

Espanjan tilanteen arviointi muodosti ennakkotapauksen, jonka yhteydessä on keskusteltu finanssipoliittisten toimien vaikutukset mittaamisesta. Sitä seurasi Ranskan tapaus. Ranskan kohdalla ongelma oli yhä enemmän poliittinen, koska alijäämätilanteen pitkittyminen herättää helposti myös kysymyksen eri maiden – pienten ja suurten – tasapuolisesta kohtelusta.

## Ranskan tapaus

Ranskan alijäämämenettely on jatkunut yhtäjaksoisesti vuodesta 2009, tosin niin, että vuonna 2013 Ranskan sopeutukselle annettiin kaksi vuotta lisääaikaa vuoteen 2015. Ranskan tapaus poikkeaa Espanjasta mm. siinä, että toisin kuin Espanjan – tai Suomen - Ranskan kokonaistuotanto ei ole missään vaiheessa supistunut vuoden 2009 jälkeen. Kesäkuussa 2013 neuvosto asetti alijäämämenettelylle uuden takarajan ja määrittäsi siihen liittyvät vuosittaiset etapit. Toimia, joihin Ranska oli ryhtymässä, arvioitiin syksyllä 2013. Samalla käsiteltiin myös ensi kertaa euromaiden alustavia budjettisuunnitelmia. Komission arvio oli tässä vaiheessa, että Ranskan julkiseen talouteen ei liity riskejä, vaikka vuoden 2013 alijäämätavoite ei ollutkaan toteutumassa. Syynä tähän oli se, että potentiaalisen kasvun mukaisesti korjattu rakenteellinen jäämä sekä verotuottoja koskevat poikkeamat olivat selitettävissä eivätkä antaneet tässä vaiheessa aihetta huomautuksiin. Komission riskiarvio muuttui kuitenkin varsin nopeasti, sillä jo talvella komission talviennusteen jälkeen Ranskalle osoitettiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi ns. autonominen suositus, joka ei vaatinut neuvoston hyväksyntää. Suositus koski poikkeamia vuosina 2013 ja 2014 sekä sitä ilmeistä riskiä, että vuodelle 2015 asetettu alijäämätavoite (2,8 %) jää saavuttamatta. Kesällä 2014 komissio arvioi Ranskan tilannetta. Vuoden 2013 toteutunut alijäämä (4,3 %) poikkesi vuotta aiemmin asetetusta tavoitteesta (3,9 %), mutta tämä kyettiin jälleen selittämään potentiaalisen tuotannon heikkenemisellä ja verotulojen menetyksellä. Sama koski myös ennakoitua kehitystä vuonna 2014, joten komission mukaan finanssipoliittikan suoritus (fiscal effort) oli itse asiassa hyvin lähellä neuvoston suositusta, Syksyllä 2014 komissio arvioi, että Ranskan alustavaan budjettisuunnitelmaan liittyy vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskeva riski.

Huoli liittyy lähinnä vuoteen 2015, jolloin Ranskan edellytetään pääsevän eroon liiallisesta alijäämästään. Alijäämämenettelyn pitkittyessä vuosina 2009-2015 Ranskan velkasuhde on kohonnut yli kymmenellä prosenttiyksiköllä 81 %:sta 95 %:iin BKT:sta. Ranskan tapaus muodostanee jälleen yhden uuden ennakkotapauksen, jossa testataan mm. eurooppalaiseen ohjaukseseen sisältyvää integroitua lähestymistapaa, koska Ranskaa koskee myös uhka, jonka mukaan tasapainottomuusmenettelyssä (MIP) siirrytään sen korjaavaan osaan (EIP).



Välitön käytännön seuraus siitä, että näiden kahden suuren alijäämämaan aikatauluja on toistamiseen pitkitetty, on euroalueen velkaantumiskehityksen jatkuminen. Vuodesta 2011 Espanjan velkasuhteen ennustetaan kasvavan viiden vuoden aikana 69 %:sta 102 %:iin ja Ranskan vastaavasti 85 %:sta 98 %:iin. Espanjan velkaantumiseen ovat tosin vaikuttaneet tuntuvasti pankkitukimenot, mutta Ranskan tapauksessa pääasiallinen velkaantumisen aiheuttaja on ollut negatiivinen perusjäämä, joka - kuten myös velkaantuminen - on jatkunut yhtäjaksoisesti yhtä vuotta lukuun ottamatta vuodesta 2001.

Tapahtuneen pohjalta käytiin myös laajempaa periaatteellista keskustelua, jonka käynnistäjinä talvella 2014 olivat Saksa ja Suomi (Valtiovarainministeriö 2014).<sup>33</sup> Kehityssuunta, josta oltiin huolestuneita, liittyi siihen, että jäsenvaltioilla tuntui olevan yhä vähemmän vastuuta omasta talouspolitiikastaan ja julkisesta taloudestaan. Komissio selitti tavoitteiden karkaamisen johtuvan ennustevirheistä, johon jäsenvaltio ei voinut vaikuttaa, eikä politiikkavirheistä. Jäsenvaltion ei talouspolitiikan koordinaatiota koskevassa kehikossa odoteta enää varautuvan riskeihin, kuten vastuullisen taloudenpitäjän edellytetään menettelevän.

### Julkisen talouden sopeutus ja rakenteelliset uudistukset

Uusi komissio näyttää ottaneen talouspolitiikan koordinaatiossa jälleen uuden askeleen, kun se on siirtämässä painopistettä integroidun strategian suuntaan siten, että julkisen talouden sopeutusta ja rakenteellisia uudistuksia painotetaan rinnakkaisina. Tähän liittyy lisäksi ajankohtainen kysymys siitä, kuinka investointeja voitaisiin edistää. Uuden komission tarkoitus on ottaa huomioon aiempaa enemmän kunkin jäsenvaltion maakohtaiset tilanteet, mikä väistämättä nostaa esiin kysymyksen, kohdellaanko kaikkia jäsenvaltioita samoin, kun yhteisen kehikon merkitys jää vähemmälle.

Uuden lähestymistavan kannalta kiinnostava on komission tammikuussa 2015 antama tiedonanto (European Commission 2015), koska siinä täsmennetään 1466/97- ja 1467/97-asetuksiin aiemmin sisältyneitä joustavuuslausekkeita. Edellä mainitut asetukset ovat olleet verrattain epämääräisiä, joten joustavuuteen on vedottu lähinnä eläkeuudistusten yhteydessä. Uusi painotus liittyyneen komission pyrkimykseen vauhdittaa investointeja. Komission avauksesta tuskin vielä tässä vaiheessa pitkälle meneviä seurauksia, mutta ei voida sulkea pois mahdollisia laajempia ongelmia. Ajaudutaanko jossain vaiheessa tilanteeseen, jossa julkiset/yksityiset investoinnit samaistetaan rakenteellisiin uudistuksiin? Onko tämä tie kohti kultaista sääntöä, jonka mukaan julkisia investointeja ei otettaisi huomioon alijäämää laskettaessa? Mihin joudutaan, jos fyysisiä investointeja suosimalla syrjitään muita julkisia menoja? Nämä eivät ole suinkaan uusia kysymyksiä.

Kiinnostavampi kysymys koskee kuitenkin sitä liikkumavaraa, joka komissiolla on arvioidessaan jäsenvaltioiden toimia eri menettelyjen puitteissa. Edellä on käsitelty vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan puitteissa tapahtuvaa ”tehokkaiden toimien” arviointia, jonka yhteydessä Espanja ja Ranska ovat saaneet lisää aikaa sopeutukselleen. Joustavuustiedonannon yhteydessä komissio on vii-

---

<sup>33</sup> Komission käyttämää metodologiaa on arvosteltu sen lisääntyneen monimutkaisuuden vuoksi. Talvella 2013 Saksa ja Suomi esittivät komiteatyöskentelyn yhteydessä yhteisen, tätä koskevan non-paperin, joka sai myös jonkin verran julkisuutta. Asiaa on selostettu eduskunnalle osoitetussa e-kirjeessä, jossa kiinnitetään huomiota ennen muuta kolmeen epäkohtaan. Ensinnäkin komission käyttöön ottamat menettelyt, joita neuvosto ei ole hyväksynyt, heikentävät jäsenvaltioiden tilivelvollisuutta. Jäsenvaltioiden ei edellytetä varautuvan poikkeavaan kehitykseen. Jos ne eivät saavuta tavoitteita, niille voidaan antaa lisää aikaa. Tämä johtaa moraalikatoon. Toiseksi asiakirjassa viitataan läpinäkyvyyden puutteeseen. Menettelyt ovat luoneet eräänlaisen ”mustan laatikon”, jonka sisälle on mahdotonta nähdä. Jäsenvaltiot ja ulkopuoliset arvioijat eivät pysty arvioimaan laskelmia, joihin päätökset nojaavat, eivätkä varmistamaan, että kaikkia jäsenvaltioita on kohdeltu yhdenvertaisesti. Tämä vaarantaa ns. monenkeskisen valvonnan periaatteen toteutumisen. Kolmanneksi uusiin menettelyihin liittyy ongelmia, jotka voivat antaa virheellisen kuvan toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Keskustelu, jossa Saksan ja Suomen esille nostamia näkökohtia tukivat monet muutkin jäsenvaltiot, johti siihen, että komission toimesta päätettiin lisätä läpinäkyvyyttä mm. julkistamalla niitä laskelmia ja tunnuslukuja, joihin sen arviot perustuvat. Hyvä kriteeri avoimuudelle on se, että ulkopuolisten tulee kyetä toistaa komission tekemät laskelmat.

tannut esimerkkitapaukseen vuodelta 2004, jolloin se antoi ns. tulkinnallisen tiedonannon (interpretative communication). Komissio katsoo, että tämä tiedonanto riittää ja että se voi siihen perustuen yksipuolisesti tulkita asetustason tekstien varsin epämääräisiä sanamuotoja.<sup>34</sup> Komission mukaan olemassa oleva lainsäädäntö antaa sille tulkinnanvaraa, jota se voi käyttää, kun on kysymys investoinneista, rakenteellisista uudistuksista ja suhdannetilanteesta.

Kiinnostava on erityisesti rakenteellisia uudistuksia koskeva kohta vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa, joka sisältää ns. rakenneuudistuslausekkeen. Rakenneuudistukset antavat tietyillä edellytyksillä luvan poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta polulta. Komission tarkoitus on höllentää niitä ehtoja, jotka rakenneuudistusten huomioon ottamiselle on alun perin asetettu ja jotka ovat olleet huomattavan tiukkoja. Tämä on monessa suhteessa perusteltua, mutta se ei ratkaise vaan pikemminkin korostaa niitä ongelmia, joita rakenteellisten uudistusten huomioon ottamiseen on liittynyt. Ne koskevat uudistuksia koskevaa päätöksentekoa ja vaikutusarvioita. Olennaisin muutos komission ehdotuksessa lienee se, että jatkossa uudistukset voidaan ottaa huomioon sopeutusuria määritetäessä myös ”ex ante”, jolloin komissio valvoisi uudistuksen täytäntöönpanoa ja voisi puuttua asiaan, jos aikatauluista lipsuttaisiin. Näyttää siltä, että sääntöjä ja menettelyjä koskevan uuden tulkinnan kautta on saavutettu samat tavoitteet, joihin pyrittiin jo vuonna 2013, mutta nyt se tapahtuu EU-kehikon sisällä. Normaali käytäntö oli aiemmin se, että varsinaisia asetuksia täydentävät säännöt ja tulkinnat kirjattiin ns. käytännesääntöihin (code of conduct), jotka hyväksyttiin neuvostossa.<sup>35</sup>

#### Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osa

Vakaus- ja kasvukasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan merkitys on lisääntynyt, kun niiden jäsenvaltioiden määrä, joilla on ollut liiallisia alijäämiä, on vähentynyt. Komissio onkin kehittänyt tätä varten uutta menettelyä (merkittävän poikkeaman menettely, SDP), jota ei ole kuitenkaan viety säädöksiin tai käytännesääntöihin. Avoimuuden ja ennustettavuuden kannalta on varsin ongelmallista, että menettelyä sovelletaan jo käytännössä tästä huolimatta.<sup>36</sup>

Tilastolukujen ja ennusteiden luotettavuus on vakava, yhä enemmän hienosäännön suuntaa kehittyvää talouspolitiikan koordinaatiota koskeva ongelma. Epävarmojen ennustelukujen perusteella voidaan antaa helposti virheellisiä politiikkasuosituksia. Erityisen ongelmallista tämä olisi tilanteessa, jossa toteutuneiden mutta vielä ennakkolisten lukujen perusteella määrättäisiin seuraamuksia. Oheisessa taulukossa on tarkasteltu, millä tavoin Suomen rakenteellista jäämää koskevat luvut ovat tarkentuneet ennustevuotta t edeltäneestä kevästä vuoden t jälkeiseen kevääseen, jolloin tiedossa on toteutunut kehitys.

Taulukko 1: Komission Suomea koskevien ennusteiden tarkentuminen (rakenteelliset jäämät % BKT:sta)

	kevät t-1	syksy t-1	kevät t	kevät t+1
Vuosi 2012	0,7	0,3	0,3	-0,7
Vuosi 2013	0,3	-0,1	-0,6	-0,6
Vuosi 2014	-0,5	-1,0	-0,9	-1,6
Vuosi 2015	-1,3	-1,1	-1,8	

Lähde: Komission ennusteet

<sup>34</sup> Tiedonannossa viitataan vastaavaan tapaukseen vuodelta 2004, jolloin komissio julkisti tulkintoja, jotka liittyivät ”Television without frontiers”-ditektiivin soveltamiseen.

<sup>35</sup> Tämä voidaan tulkita myös siten, että komissio informoi etukäteen, millaisia kantoja se tulee ottamaan, kun jäsenvaltiot esittävät rakenteellisten uudistusten huomioon ottamista. Komissio on jo aiemmin reagoinut saamansuuntaisesti mm. julkistaessaan tällaisia, varsinaisia käytännesääntöjä pitemmälle meneviä tulkintojaan sääntöjen soveltamisesta ns. Vade mecum –asiakirjassaan. Näitä tulkintoja ei ole hyväksytty komitea- tai neuvostotasolla ((European Commission 2013b).

<sup>36</sup> Komission käyttöön ottamaa menettelyä on selostettu Henrikssonin ja Leino-Sandbergin artikkelissa (2014).

Jos Suomelle olisi annettu komissio ennusteiden perusteella budjettisuosituksia esimerkiksi keväällä 2011 valmisteltaessa vuoden 2012 budjettia, olisi jouduttu pahasti harhaan. Mahdollisten seuraavien asettaminen olisi myös arveluttavaa, koska numerot ovat muuttuneet vielä tätä seuraavana vuonna. Tästä syystä on oltava tarkkana, ettei perusteta menettelyjä, jotka ovat kovin jäykkiä eivätkä mahdollista viimeisimmän tilannekuvan huomioon ottamista. Kun komissio arvioi jäsenvaltioiden budjettisuunnitelmia, se ei tapahdu kevään t-1 ennusteen vaan syksyn t-1 ennusteen (marraskuun alussa) perusteella. Asianomaisella jäsenvaltiolla ei voi olla tietoa komission syysennusteesta siinä vaiheessa, kun budjettiesityksestä päätetään. Toisaalta ei ole realistista odottaa, että jäsenvaltio ryhtyisi aivan vuoden lopulla muuttamaan budjettiesitystään ainoastaan siitä syystä, että komission ennusteluvut osoittavat liiallisen alijäämän ja merkittävän poikkeaman riskin olevan olemassa.

Talouspolitiikan koordinaatiota koskeva kehikko tuli uudelleen arvioitavaksi vuoden 2014 lopulla (European Commission 2014b). Komissio katsoi, että kokemuksia kehikon toiminnasta on vielä liian vähän, mutta nosti tässä yhteydessä esiin lähinnä kehikon monimutkaisuuteen liittyvän ongelman, jonka kaikki tunnustavat. Sen sijaan mitään erityisiä toimia tämän ongelman korjaamiseksi ei esitetty. Ne saattava tulla vastaan, kun jatkossa käydään keskustelua EMUn syventämisestä.

Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon vaikuttaa paljolti se, että sitä koskeva toissijainen lainsäädäntö jättää komissiolle ja neuvostolle verraten paljon harkinnanvaraa. Kysymys ei ole vain eksplisiittisestä joustavuudesta, vaan harkinnanvara sisältyy myös niihin artiklakohtiin, joissa neuvostolle ja komissiolle annetaan tehtäväksi tutkia tai arvioida tavoitteiden saavuttamista tai toimenpiteiden tehoa. Tämä on helppo ymmärtää, koska julkisen talouden kehitykseen vaikuttavat monet eri tekijät mukaan lukien sellaiset, joihin asianomaisen jäsenvaltion hallitus ei pysty vaikuttamaan. Koska kaikkia tilanteita ei voida ottaa huomioon lainsäädännössä, on ollut pakko jättää tulkinnanvaraa, jota puolestaan pyritty rajaamaan yhteisesti hyväksytyjen käytännesääntöjen (code of conduct) avulla. Vuosien aikana on liiaksiksi syntynyt neuvoston päätösten myötä runsaasti ennakkotapauksia, jotka ohjaavat myöhempää päätöksentekoa, koska on luonnollista edellyttää jäsenvaltioiden yhdenmukaista kohtelua.

Eurokriisin yhteydessä tehtiin samanaikaisesti useita jäsenvaltioita koskevia linjaratkaisuja, joilla on ollut kantavuutta aina näihin päiviin saakka. Kysymys oli siitä, kuinka julkista taloutta koskevissa suosituksissa otetaan huomioon sellaiset odottamattomat taloudelliset tapahtumat, jotka vaikuttavat julkiseen talouteen huomattavan epäsuotuisasti. Tämä on luonnollisesti venyttänyt sääntöjen tulkintaa.

Päällisin puolin pitäisi riittää, että jollekin alijäämämaalle asetetaan aikataulutavoite liiallisen alijäämän purkamiseksi ja siihen liittyen rakenteellisen jäämän sopeutusta koskeva normi, jotta komissio ja neuvosto voivat arvioida, onko asianomainen jäsenvaltio ryhtynyt säästöjen edellyttämiin tehokkaisiin toimiin. Käytännössä vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano ei ole kuitenkaan ollut näin yksinkertaista.<sup>37</sup>

Kuten edellä on todettu yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen täytäntöönpanoa ja merkitystä voidaan arvioida viime kädessä vasta silloin, kun nähdään, kuinka niitä sovelletaan maakohtaisesti. Miten komissio tulkitsee näitä sääntöjä ja mitä neuvosto päättää? Kokemus ja asiasta tehdyt selvitykset osoittavat, että neuvostokäsittelyn – käytännössä komiteatasolla - aikana komission esityksiin tehdään usein merkittäviäkin muutoksia, joista muodostuu ennakkotapauksia. Vuosien aikana tällaisia maakohtaisia ennakkotapauksia on ollut useita. Näitä ovat olleet esimerkiksi eläkeuudistusten huomioon ottaminen keskipit-

<sup>37</sup> Ongelma juontaa juurensa vuoteen 2003, jolloin komissio ajautui konfliktiin Saksan ja Ranskan kanssa. Kysymys oli siitä, että neuvosto osoitti kaksi näille maille kaksi suositusta. Toinen suositus koski nimellisen alijäämän alentamista 3 %:n viitearvon alapuolelle ja toinen finanssipolitiikan suoritusta (fiscal effort) rakenteellisen jäämän muutoksena mitattuna. Saksan tapauksessa siltä vaadittiin 2 ¾ %:n nimellistä alijäämää ja 1 %-yksikön suuruisia rakenteellisia korjaustoimia. Koska taloustilanne heikkeni edelleen, eivät vaaditun suuruiset rakenteelliset korjaustoimet riittäneet. Komission ja monien jäsenvaltioiden tulkinta oli se, että Saksa ja Ranska eivät olleet noudattaneet neuvoston suosituksia. Kiista, jossa päädyttiin Euroopan tuomioistuimen päätöksen jälkeenkin ratkaisemattomaan, johti vakaus- ja kasvusopimusta koskeviin asetusmuutoksiin vuonna 2005 (Henriksson ja Kajaste 2013).

kän aikavälin tavoitetta asetettaessa (Itävallan tapaus). Myös Saksan ja Ranskan tapaus, joka koski tehokkaiden toimien toteuttamista, sekä Alankomaiden tapaus, joka koski vähäistä ja väliaikaista viitearvon ylitystä, ovat vaikuttaneet vakaussopimuksen seveltamiseen (Valtiovarainministeriö 2006). Myös Suomea ja Luxemburgia koskeneilla päätöksillä vuonna 2010, jotka liittyivät alijäämämenettelyn käynnistämiseen ennusteiden perusteella, lienee ollut vaikutusta käytäntöihin. Vuodelta 2013 on Liettuaa koskeva päätös, joka liittyy eläkeuudistusten kustannuksiin. Viime aikoina laajakantoisin tapaus liittyy Espanjan tehokkaita toimia koskevaan tulkintaan. Myös Ranskan alijäämämenettelyyn liittyvä tulkinta tehokkaista toimista on tärkeä rajanveto. Molemmissa tapauksissa on kysymys siitä, annetaanko näille maille lisää aikaa sopeutusta varten ja millä ehdoilla.

Asetuksen mukaan edellytys lisääjän antamiselle on, että ao. jäsenvaltiot ovat ryhtyneet tehokkaisiin toimiin. Mutta kuinka mitataan toimien tehokkuutta?<sup>38</sup>

Ajankohtaiseksi kysymyksen siitä, kuinka rakenteelliset uudistukset otetaan huomioon vakaussopimuksen korjaavassa osassa, tekevät Ranskalle maaliskuussa 2015 osoitetut suositukset. Niiden mukaan uudistussuunnitelmat otetaan huomioon ”relevantteina tekijöinä”, kun Ranskalle myönnetään vuoden sijasta kahden vuoden mittainen sopeutumisjakso. Ranska on itse arvioinut uudistustoimien kasvuvaikutuksen olevan vuoteen 2020 mennessä 3,3 %-yksikköä, Komissio on pitänyt vaikutusarviota liioiteltuna. Ranskaa koskevassa neuvoston päätöksessä ei suoraan viitata komission joustavuustiedonantoon. Sen sijaan päätös nojautuu liiallisen alijäämän menettelyä koskevaan two pack –asetukseen (473/2013), joka antaa komissiolle mahdollisuuden hyödyntää mm. delegoitua asetusta, joka merkitsee säädösvallan siirtämistä komissiolle. Mainittu asetus (No 877/2013) perustuu 473/2013 asetukseen. Sen soveltamisesta Ranskan kohdalla sovittiin maaliskuussa 2015. Päätöksen seurauksena Ranskan toimien seuranta muuttuu astetta yksityiskohtaisemmaksi ja velvoittavammaksi.

Koordinaation kannalta keskeinen kysymys on myös jäsenvaltioiden yhdenmukainen kohtelu. Mitä enemmän koordinaatiossa painotetaan koko euroalueen kehitystä, sitä suuremman merkityksen saavat suuret jäsenvaltiot. Näkyvimmin paineet ovat kohdistuneet ylijäämämaihin ts. Saksaan, jolta on suhdan-nesyistä edellytetty löysempää finanssipolitiikkaa. Alijäämämaiden kohdalla on vaikeampi osoittaa, vaikuttaako suosituksiin paitsi jäsenvaltion tilanne ja säännöt myös tilanne koko euroalueella. Mitä enemmän koordinaatiossa otetaan huomioon rajat ylittäviä vaikutuksia, sitä suuremmaksi muodostuu riski, että suuria jäsenvaltioita ja pieniä kohdellaan eri tavalla.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Komission kehittämä metodologia on kuvattu ”Report on Public Finance in EMU – 2013” –raportissa. Perinteinen tapa mitata finanssipolitiikan suoritusta, josta käytetään ilmaisua ”fiscal effort”, nojaa ”topdown” –lähestymistapaan, jossa politiikan vaikutusta mitataan rakenteellisella jäämällä, jota on kuitenkin konsolidoitu ottaen huomioon esimerkiksi kysynnän rakenteen muutokset verotulojen kertymään ja suhdanteiden vaikutukset tulojoustoihin. Erityisesti kriisin aikana tätä lähestymistapaa on kritisoitu voimakkaasti, koska rakenteellisen jäämän muutoksiin vaikuttavat muutkin seikat kuin asianomaisen hallituksen politiikkatoimet. Tästä syystä politiikkavaikutusten arviointia on täydennetty ”bottom-up” –lähestymistavalla, jossa eri politiikkatoimien vaikutukset summataan ja siten saadaan arvio kokonaisvaikutuksesta. Molemmissa lähestymistavoissa on omat ongelmansa, jota liittyvät mm. muuttumattoman politiikan oletukseen. Tästä syystä komissio soveltaa metodologiaa, jossa päätöseräisiä toimia tarkastellaan tulopuolella ”bottom-up” –lähestymistavan ja menopuolella ”top-down” –lähestymistavan perusteella. Käytännössä komission lopulliseen arvioon siitä, onko asianomainen jäsenvaltio ryhtynyt vaadittuihin toimiin, vaikuttaa myös kvalitatiivinen ns. huolellinen arvio (careful analysis).

<sup>39</sup> Keväällä 2015 arvioitaessa jäsenvaltioita ja niiden politiikkatoimia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä mm. velkaantumisen näkökulmasta kolmen maan (DE,FR,IT) kohdalla otettiin erityisesti huomioon näihin maihin liittyvät rajat ylittävät kytkennät ja vaikutukset (euro area spillovers). Menettely herättää kysymyksiä yhtäläisestä kohtelusta. Ranskan tapauksessa julkisen talouden sopeutukselle annettua lisää aikaa on perusteltu sillä, että yhdelle vuodelle vaadittava sopeutus ei saa muodostua liian suureksi. Tämä on todettu Ranskaa vuonna 2013 koskevassa alijäämäpäätöksessä.

## 6 VELKAANTUMINEN

Kun vuosikymmenen alussa toteutettiin talouspolitiikan koordinaatiota koskevia uudistuksia, oli yksi keskeinen perustelu se, että on puututtava suoraan ydinongelmiin kuten velkaantumiseen ja kestävyys-teen. Tästä syystä six pack –uudistusten yhteydessä sovittiin velkakriteerin operationalisoimisesta ja siitä, kuinka liiallisen velkaantumiseen voidaan puuttua alijäämämenettelyn yhteydessä.

Kriisin aikana valittiin lähestymistapa, joka on mahdollistanut julkisen talouden sopeutuksen loiventamisen hyödyntämällä sääntöihin sisältyviä joustavuuslausekkeita. Monelle jäsenvaltioille on annettu useaan otteeseen lisääaikaa. Seurauksena on ollut, että näiden maiden ja koko euroalueen velkasuhde on kohonnut muutaman vuoden ajan tuntuvasti. Koska olosuhteet (matala inflaatio ja hidas kasvu) eivät suosi sujuvaa sääntöjen mukaista velkasopeutusta, edessä voivat olla vaikeat ajat.<sup>40</sup>

Samalla on syytä panna merkille, että euroalueella velkaantumiskehitykseen ovat vaikuttaneet samanlaisesti useat tekijät eivät pelkästään julkisen talouden alijäämät, kuten taulukosta 2 voidaan havaita.

Taulukko 2: Euroalueen maiden julkinen velka, sen muutos ja siihen vaikuttaneet tekijät

	Velkasuhde v. 2013	Muutos vuosina 2010-2015	Perusjäämän vaikutus	Korko- ja kasvuvaikutus	Virta- varanto- tekijät
	% bkt:sta	%- yksikköä	%-yksikköä	%-yksikköä	%- yksikköä
Belgia	104,5	7,7	0,7	4,9	2,1
Saksa	76,9	-7,9	-10,1	-0,8	3,0
Viro	10,1	3,1	0,0	-1,7	4,8
Irlanti	123,3	22,0	13,1	3,4	5,5
Kreikka	174,9	22,8	7,9	55,6	-40,6
Espanja	92,1	41,1	21,4	14,0	5,7
Ranska	92,2	16,6	11,2	4,9	0,5
Italia	127,9	18,5	-8,8	21,5	5,8
Kypros	102,2	58,7	8,0	22,7	28,1
Latvia	38,2	-10,4	-0,4	-6,1	-4,0
Luxemburg	23,6	4,7	-2,8	-2,9	10,3
Malta	69,8	3,4	-0,7	0,1	4,0
Alankomaat	68,6	11,3	7,3	4,4	-0,4
Itävalta	81,2	3,7	0,0	0,0	0,0
Portugali	128,0	28,9	1,7	23,5	3,7
Slovenia	70,4	45,0	18,9	9,8	16,2
Slovakia	54,6	13,8	7,8	2,0	4,0
Suomi	56,0	14,6	4,4	1,5	8,7
Euroalue yhteensä	93,3	11,0	1,5	7,1	2,4

Lähde: European Commission 2014

<sup>40</sup>Tässä yhteydessä ei ole syytä eikä mahdollisuutta puuttua yksityiskohtaisemmin velkaantumista koskevaan keskusteluun. On hyvin mahdollista, että yli 90 %:n menevä velkaantumistaso vaikuttaa talouskasvuun, mutta aivan varmaa on se, että korkea velkasuhde tekee taloudesta haavoittuvan ja häiriöalttiin. Eri yhteyksissä on EMU-kriteeriksi asetettua 60 %:n velkasuhdetta pidetty mielivaltaisena. Joka tapauksessa se on konventio, jota myös IMF ja OECD ovat käyttäneet laskelmissaan. Kiinnostava on myös havainto, jonka mukaan 3 %:n suuruinen julkisen talouden alijäämä merkitsisi niillä kasvu- ja inflaatioluvuilla, joita nyt pidetään realistisina, velkasuhteen konvergoitumista kohti 90 %:n tasoa. EU:n velkasäännön mukaan 100 %:n velkasuhteen palauttaminen kahdenkymmenen vuoden aikana 60 %:n tasolle, merkitsisi sitä, että velkasuhteen tulee supistua vuosittain kahdella prosenttiyksiköllä. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että useat euroalueen maat olisivat pakotettuja ylläpitämään korkeita perusjäämiä pitempiä ajanjaksoja, mikä asettaa tuntuvia vaatimuksia mm. poliittisille järjestelmille (Eichengreen, Panizza, 2014).

Jäsenvaltioilla on erityisesti kriisin oloissa ollut kovin erilaiset mahdollisuudet omilla toimillaan ja omalla politiikallaan vaikuttaa velkaantumiseen, kuten käy ilmi seuraavasta taulukosta. Velkaantumisen taittaminen olisi sinänsä hyödyllinen ja osuva kriteeri koordinaatiolle ja sopeutukselle, mutta samalla on helppo havaita, että se ei tavoitteena ongelmaton, koska velkasuhteen kehitys on vain osittain jäsenvaltioiden hallitusten käsissä. Vaikka julkisen talouden alijäämät on saatu monissa jäsenvaltioissa kuriin, on velkaantuminen jatkonut eikä ole varmuutta, miten kasvu, inflaatio ja korkotaso vaikuttavat siihen.

Euroalueen velkaantuneisuus on kohonnut 30 %-yksiköllä vuodesta 2007 siten, että seitsemän jäsenvaltiota ylittää tänä vuonna 100 %:n rajan. Koko euroalueen kannalta ongelma on se, että kolmella (FR,ES,IT) neljästä suuresta euroalueen taloudesta on vakavia ongelmia velkakestävyyden suhteen, mikä ei voi olla vaikuttamatta koko euroalueen vakauteen ja kestävyYTEEN. Muun muassa tätä taustaa vasten tulee olemaan kiinnostavaa nähdä, kuinka euroalueella ryhdytään siirtymäajan päätyttyä sovelta-  
maan six pack –uudistuksiin sisältyvää uutta velkasääntöä (1/20) siten, että se koetaan oikeudenmukai-  
seksi ja selkeäksi.

Velkasäännön valvonta on joka tapauksessa osoittautumassa varsin mutkikkaaksi, joten koordinaatio-  
menettelyt muuttuvat jälleen kerran vähemmän läpinäkyviksi. Koska sääntöä ei ole juurikaan testattu  
voidaan odottaa, että käytännön ongelmia tulee vastaan matkan varrella.

Julkisen talouden kestävyYden merkitys koordinaatiossa tulee kasvamaan lähivuosina, kun myös muissa  
jäsenvaltioissa väestön ikääntyminen alkaa vaikuttaa. Seuraavan kerran jäsenvaltioiden kestävyYsriskkejä  
arvioidaan syksyllä 2015. Tämän perusteella arvioidaan keskipitkän aikavälin tavoitteenasettelua. Suo-  
men osalta kestävyYsriski on arvioitu korkeaksi väestön ikääntymisen vuoksi. Eläkeuudistuksen vaiku-  
tuksia ei syksyllä kyetä vielä ottamaan huomioon.

## 7 EMU:N SYVENTÄMINEN

Ei ole mitään itsestään selvää syytä, minkä vuoksi EMU:n kehittäminen tarkoittaisi myös koordinaation syventämistä tai tiivistämistä. Talous- ja rahaliiton kannalta avainkysymys on julkisen talouden vakauden ja kestävyuden vahvistaminen, joten itse asiassa olisi tehokkaampaa, että jäsenvaltiot itse sitoutuisivat budjettikuriin sekä kasvua ja kestävyyttä tukevien uudistusten aikaansaamiseen sen sijaan, että budjettikuria pyrittäisiin ylläpitämään Brysselistä käsin. Tähän näkemykseen on päädytty myös valtiovarainministeriön tuoreessa talous- ja rahaliiton vakautta koskevassa selvityksessä (Valtiovarainministeriö 2015). Markkinapaine on usein tehokkaampi kurinpitäjä kuin koordinaatio ja sanktioiden uhka. Vastuuta julkisen talouden vakaudesta ja kestävyydestä tai makrotasapainosta ei pidä ulkoistaa.

On syytä olla mahdollisimman pragmaattinen. Hyvä esimerkki tällaisesta lähestymistavasta on pankkiunioni. Perusteena pankkiunionin aikaansaamiseen on ollut syvenevä markkinaintegraatio, johon on liittynyt vahvoja rajat ylittäviä vaikutuksia, erityisesti kriisin aikana. On selvää, että näissä oloissa tarvittiin Euroopan ja euroalueen tasoista hallintaa ja ohjausta (yhteisiä valvonta- ja kriisinratkaisumekanismia). Pankkiunioni on edellytys toimivalle talous- ja rahaliitolle. Sama voitaisiin sanoa myös työ- ja hyödykemarkkinoista. Jos ne toimivat tehokkaasti, toimii myös talous- ja rahaliitto kitkattomasti.

Olisi tehtävä ero sen välillä, milloin on kysymys 18 jäsenvaltiota käsittävästä talous- ja rahaliitosta ja milloin sisämarkkinoista, jotka koskevat kaikkia 28 jäsenvaltiota. Itse asiassa toimiva talous- ja rahaliitto on koko unionialueen yhteinen etu. Pankkiunioni on jälleen hyvä esimerkki tästä. Pankkiunioni ei rajoitu koskemaan vain euroaluetta, vaan on laajempi kokonaisuus, kuten myös pääomamarkkinaunioni.

Pankkiunionia on kuitenkin vaikea rinnastaa talouspolitiikan koordinaatioon – tai fiskaaliunioniin – koska siinä kohteena eivät ole ensi sijassa jäsenvaltiot vaan ennen muuta rahoituslaitokset ja rahoitusmarkkinat. Kysymys on enemmän rahoitusmarkkinoiden sääntelystä kuin koordinaatiosta. Sitä paitsi pyrkimyksenä on ollut aikaansaada selkeä ero julkisen talouden ja pankkisektorin välille siten, että valtiot eivät joutuisi enää sekaantumaan pankkien ongelmiin. Vastaavasti pankkisektori tulisi pitää erillään jäsenvaltioita koskevasta julkisen sektorin rahoitusongelmista, jotka saattavat kärjistyä lähivuosina. On vaikea nähdä, että neuvosto tai euroryhmä voisivat puuttua yksittäisten pankkien ongelmiin. Sitä varten on luotu kokonaan omat organisaatiot ja instituutiot. Koordinaation syventäminen voisi käytännössä merkitä tiiviimpää yhteisvastuuta,

Poliittisesti, ainakin Suomen lähtökohtana on ollut se, että talous- ja rahaliitto ei saisi syventää jakautumista koko EU-alueen sisälle. Tästä syystä ei ehkä pitäisi luoda sellaisia rakennelmia, jotka ovat omiaan lisäämään tätä kahtiajakoa. Sisämarkkinat ovat Euroopan unionin keskeinen vahvuus ja kilpailutekijä, joten jos halutaan vahvistaa Euroopan laajuksen kasvun edellytyksiä, olisi ehkä ensi sijassa painotettava sisämarkkinoiden syventämistä.

Viime aikoina ei ole – toisin kuin EMU:n alkuvaiheessa – tehty talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevia laajoja selvityksiä vaan johtopäätökset ovat olleet paljolti poliittisia. Hyvä esimerkki tästä on ehdotus euroalueen solidaarisuusmekanismin – esimerkiksi yhteisen työttömyysvakuutusjärjestelmän - aikaansaamisesta. Tätä voidaan pitää pääosin poliittisena hankkeena, joka tähtää euroalueen oman budjetin luomiseen. Suhdanteiden säätelyyn ja epäsymmetristen shokkien tasoittamiseen liittyvät argumentit eivät ole kestäviä.<sup>41</sup>

Käytännön tasolla argumentit mm. euroalueen automaattisten vakauttajien aikaansaamisesta perustuvat siihen, että näin voidaan vähentää jäsenvaltioissa julkisen talouden tasapainottamiseen kohdistuvia paineita. On hyvä muistaa, että alun perin – ja yhä edelleen – euroalueen jäsenvaltioita velvoitti ”ylijäämä

---

<sup>41</sup> Kysymystä ns. epäsymmetristen häiriöiden hoitamisesta, jolla euroalueen yhteisen finanssipoliittisen kapasiteetin aikaansaamista on perusteltu, on käsitelty myös Martti Hetemäki (2015), joka päättyy kirjoituksessaan siihen, että hajatettu finanssipoliittinen järjestelmä olisi sekä taloudellisesti että poliittisesti kestävämpi kuin keskitetty järjestelmä.

tai lähellä tasapainoa” –tavoite. Perusteena oli se, että automaattisten vakauttajien tulisi pystyä toimimaan kaikissa suhdannetilanteissa jäsenvaltioiden tasolla. Poliittisella tasolla ehdotus on yksi niistä pyrkimyksistä, joilla euroalueen tasoista yhteisvastuutta pyritään kasvattamaan (Clayes, Darvas, Wolff 2014; Trésor-Economics 2014). Viime aikoina on esiin tullut selvityksiä, joiden perusteella voidaan arvioida, että yhteisen kapasiteetin kautta tapahtuva suhdannetasaus ei olisi lainkaan niin tehokas kuin on arvioitu ja että huomattavasti tehokkaampi mekanismi euroalueen sisäisten riskien jakamisessa ja epäsymmetristen shokkien aiheuttamien häiriöiden torjumiseksi ovat tehokkaasti toimivat pääomamarkkinat ja pankkiunioni. Myös työmarkkinoiden toiminnalla ja joustavuudella on tässä suhteessa keskeinen merkitys (Feld, Osterloh 2013).

EMUn syventämistä koskeva pohdinta on ollut tavallaan kaksijakoista. Yhtäältä on nähty, että euroalue tiivistyy talouden integroitua enemmän tai vähemmän itsestään. Tämä on Seppo Tiihosen skenaario (2014), joka ei perustu niinkään talouden vaan instituutioiden piirissä tapahtuvaan kehityskulkuun. Tämän päättelyketjun lopputuloksena on poliittinen unioni, johon myös monet muut tahot ovat päätyneet.<sup>42</sup>

Teija Tiilikainen (2014) arvioi runsas vuosi sitten kirjoittamassaan artikkelissa, joka sijoittuu ajankohtaan, jolloin eurokriisin taittuminen ei ollut vielä nähtävissä, että kriisi on vahvistanut toimeenpanevien elinten (komissio, EKP) asemaa ja että tämä kehityssuunta (mm. euroalueen yhteinen budjetti) pakottaa ottamaan demokratiaulottuvuuden jatkossa huomioon vahvemmin. Myös Euroopan parlamentin muukaantulo olisi väistämätöntä. Tähän saakka Parlamentin rooli on Lissabonin sopimuksesta huolimatta jäänyt edelleen lähinnä konsultatiiviseksi. Osasyys siihen, että uusia lainsäädäntöehdotuksia ei välttämättä haluta tehdä on se, että se avaisi EP:lle mahdollisuuden vahvistaa omaa asemaansa koordinaatiossa. Tiilikaisen tilannearvio saattaa olla kuitenkin ennenaikainen, koska eurokriisin hellittäminen ja budjettitilanteiden kohentuminen on muuttanut tilannetta uudelleen ja toimielinten ote jäsenvaltioiden politiikasta on samalla heikentynyt. Unionin toimivalta on osoittautumassa riittämättömäksi (Henriksson ja Leino-Sandberg 2014).

Poliittisen unionin esittäminen integraation syventämisen päämääränä on liian helppo, ylhäältä annettu ratkaisu. Talous- ja rahaliiton tulevaisuus ja kestävyys voidaan varmistaa vain siten, että sen demokraattinen legitimitetti turvataan. Vaikuttaa siltä, että tässä suhteessa ollaan enemmän tai vähemmän jumissa. Kansalaiset eivät ole valmiita hyväksymään tiiviimpää, poliittista unionia, mutta selvitysten mukaan myöskään palaaminen lähtöruutuun tuskin onnistuu (Guiso, Sapienza ja Zingales 2014). Koska perussopimuksia koskevien muutosten läpivienti näyttää olevan jatkossa hyvin vaikeaa, on unioni jonkinlaisessa Catch22-tilanteessa, jolloin on haettu muunlaisia ulospääsyeitä kuten esimerkiksi hallitusten väliset sopimukset (Closa 2014). Ehkä juuri tästä syystä muutosta haetaan nykyisten instituutioiden aseman vahvistamisesta olemassa olevien menettelyjen puitteissa sen sijaan, että niiden muodolliseen toimivaltaan koskettaisiin. Tästä kehityssuunnasta on jo selviä merkkejä.

Monesti unohdetaan myös se, että euroalue ei tule pysymään samanlaisena. Voidaan odottaa, että se laajenee edelleen tulevina vuosina. Kysymys on kuitenkin ensisijaisesti poliittisesta prosessista. Tämä on otettava huomioon, kun puhutaan EMUn syventämisestä. Tosiasia on se, että euroalueesta ei tule näköpiirissä olevana ajanjaksona homogeeninen, optimaalinen valuutta-alue. Kun talouspolitiikan koordinaatiota kehitetään edelleen, eivät velvoitteet voi koskea vain euroalueen maita, vaan myös kaikkia ulkopuolisia maita, Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta.

---

<sup>42</sup> Aihetta on käsitelty myös VM:n tuoreessa EMU-raportissa, jossa hylätään monin eri perustein poliittisen unionin tarpeellisuus (Valtiovarainministeriö 2015).



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

On tärkeä havaita, että EMUn kehittämässä ei ole vain yhtä ainoaa kehityssuuntaa. Samat tavoitteet voidaan saavuttaa eri tavoin. Se että omaksumalla uusia sääntöjä ja menettelyjä, ei ole saavutettu parempaa tulosta, antaa ajattelemisen aihetta. Tavoitteita näyttäisi olevan liian paljon ja ne ovat osin keskenään ristiriidassa. On totta, että tarvitaan lisää aikaa, ennen kuin voidaan tehdä varmoja johtopäätöksiä. Kysymys ei ole vain säännöistä vaan myös niiden täytäntöönpanosta, missä komissiolla on ollut tärkeä rooli, koska se myös tulkitsee sääntöjä ja tuottaa niitä indikaattoreita, joihin täytäntöönpano perustuu. Tärkeä havainto on myös se, että kaikkia käytettävissä olevia keinoja ei vaikeasta tilanteesta huolimatta ole oltu valmiita käyttämään. Tässäkin tapauksessa aloite on komission käsissä. Näistä syistä sellainen yksinkertainen ratkaisu, jolla tuettaisiin keskeisten instituutioiden aseman vahvistamista ja keskitettäisiin päätösvaltaa, ei välttämättä toimi, kun puhutaan koordinaatiosta.

Keskustelua EMUn kehittämistä käydään osin irrallaan todellisuudesta, omalla tasollaan. Päätöksentekijöiden on ollut vaikea ymmärtää taloudellisia perusteluja. Valmistelujen yhteydessä ei ole ehkä kuulu oikeita tahoja eikä haettu toteuttamiskelpoisia ratkaisuja. EMUn kehittämistä koskevat ehdotukset tyrmätään jälleen poliittisesti epärealistina, mikä on unionin kannalta takaisku. Unionin ja euroalueen kehittämisen tulisi talouden kehitykseen, integraatioon. Koordinaatiolla ei ole olemassa kaikilta osin uskottavaa oikeusperustaa, jolloin vakaus- ja kasvusopimus ei kykene aikaansaamaan luottamusta.

Kriisin kärjistämistä ongelmista huolimatta lähtökohdat ovat paljolti samat kuin EMUa perustettaessa. Jäsenvaltiot ovat kehitystasoltaan erilaisia eikä tilanne muutu, koska euroalueelle tulee joka tapauksessa ajan myötä uusia jäsenvaltioita. Tästä syystä tarvitaan edelleen kansallista finanssipolitiikkaa ja kunkin jäsenvaltion omiin tarpeisiin räätälöityjä rakenteellisia uudistuksia. Toisin sanoen talouspolitiikan koordinaatiota tarvitaan edelleen. Kukin jäsenvaltio on omissa toimissaan velvollinen ottamaan huomioon yhteisen edun, mutta tältä säännökseltä ei pidä odottaa liikojä. Vapamatkustajaongelma, josta EMUa perustettaessa varoitettiin, on osin toteutunut, mikä on syönyt vakavalla tavalla keskinäistä luottamusta. Pitkälle viritetyt odotukset EMUn kehittämiseksi, jotka on kirjattu mm. komission blueprint-asiakirjaan, aiheuttanevat sen, että odotukset pettävät jälleen kerran. Tähän lienee syynä se, että EMUa on pyritty uudistamaan politiikka edellä ja taloudelliset perustelut ontuvat.

Pankkiunioni on esimerkki uudistuksesta, jota on helppo perustella taloudellisesti, mutta sekin perustuu enemmän pankkien sääntelylle eikä jäsenvaltioiden väliselle koordinaatiolle. Ei voida ajatella, että kansallista budjettipolitiikkaa tai jäsenvaltioiden rakennetoimia ryhdyttäisiin sääntelemään Brysselistä tai Frankfurtista. Talouspolitiikan koordinaation hienosäätö ei merkitse sääntelyn omaksumista, sillä kokemus osoittaa, että taloudelliseen kehitykseen ja julkiseen talouteen liittyy aina suuria epävarmuuksia, joihin ei voida vaikuttaa talouspoliittisin toimenpitein.

Julkisen talouden toimilla voidaan estää liiallisten alijäämien syntyminen ja hillitä velkaantumista. Viime käden vastuun täytyy olla jäsenvaltioilla ja finanssipolitiikassa täytyy ottaa aina huomioon varautuminen lyhyen aikavälin vaihteluihin ja pitemmän ajan haasteisiin. Tämän vuoksi myös ennalta ehkäisevät toimet ovat tärkeitä, vaikka niihin voi olla vaikea sitoutua. Koordinaation avulla ei ole saatu aikaan riittävää varautumista, minkä vuoksi monet jäsenvaltiot ja osin myös komissio ovat tähänneet jonkinasteisen yhteisvastuun kasvattamiseen.

EMUa luotaessa ideana oli se, että koordinaatio perustuu yksinkertaisille säännöille ja selkeille numeroarvoille. Nyt säännöt ovat muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi ja koordinaatiossa käytettyjä numeroarvoja voidaan eri syistä kyseenalaistaa. Kysymys kuuluukin, onko vielä mahdollista palata lähtöpisteeseen niin, että EMU ja talouspolitiikan koordinaatio koettaisiin yleisesti hyväksyttäväksi ja ymmärrettäväksi. Tavoitteiden ja keinojen sekä vastuusuhteiden tulisi olla tämän vuoksi riittävän selkeitä. Periaatteessa tämä on edelleen mahdollista esimerkiksi siten, että huomio kiinnitetään ensi sijassa nimellisiin viitearvoihin ja tavoitteeksi asetetaan ennen muuta velkaantumisen hallinta. Käytännössä tähän on myös kytkettävä operationaalisempia lähitavoitteita (mm. menosääntöjä), jotka ehkäisevät vakavat politiikkavirheet esimerkiksi suhdannetilanteiden vaihdellessa tai talouden ajautuessa rakennekriisiin.

## Lähteet:

Berti, Katia, Salto, Matteo ja Lequien, Matthieu (2012), An early-detection index on fiscal stress for EU countries. *European Economy, Economic Papers* 475, December 2012.

Carnot, Nicolas (2014), Evaluating Fiscal Policy. A Rule of Thumb. *European Economy, Economic Papers* 526, August 2014.

Claeys, Grégory, Darvas, Zsolt ja Wolff, Guntram B, (2014), Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance. *Bruegel Policy Brief*, issue 2014706, September 2014.

Closa, Carlos (2014), Between a Rock and a hard Place: the future of EU Treaty Revisions. *Sieps, European Policy Analysis*. March – Issue 2014.

Coenen, Gunter, Straub Roland ja Trabandt Mathias (2012), Gauging the Effects of Stimulus Packages in the Euro Area. *ECB, Working Paper Series*, no 1483, October 2012.

Eichengreen, B. ja Panizza, U. (2014), A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem. *NBER Working Paper No* 20316.

European Commission (2008), *EMU@10: Success and Challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, *European Economy*, 2/2008.

European Commission (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. *European Economy* 7/2009.

European Commission (2009a), *Annual Report on the Euro Area 2009*. *European Economy* 6/2009,

European Commission (2012), *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union, Launching a European Debate, Communication from the Commission*. COM((2012) 777 final. Brussels, 28.11.2012.b

European Commission (2013), *Report on Public Finance in EMU – 2013*, *European Economy* 4/2013

European Commission (2013a), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of Convergence and Competitiveness Instrument*, COM((2013)) 165 final.

European Commission (2013b), *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, *European Economy, Occasional Papers* 151/may 2013.

European Commission (2014), *Report on Public Finance in EMU – 2014*, *European Economy* 9/2014

European Commission (2014a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2015*, COM(2014) 902 final.

European Commission (2014b), ), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Economic Governance Review. Report on the application of Regulations (EU) no 1173/2011, 1174/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*. COM(2014) 905 final.

European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Making the best use of the Flexibility within the existing Rules of the Stability and Growth Pact. COM(2015) 12 final provisional.

Eyraud, Luc ja Wu, Tao (2015), Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. IMF Working Paper, WP/15/67.

Feld, Lars P, ja Osterloh, Steffen (2013), Is a Fiscal Capacity really necessary to complete EMU? Paper presented at the workshop "How to build a genuine Economic and Monetary Union" on 30 May 2013.

Fischer, Jonas ja Justo Isabelle (2011), Government Fiscal and Real Economys Responses to the Crises. Automatic Stabilisers Versus Automatic Stabilisation. Italian keskuspankin järjestämä seminaari. Fiscal Policy: Lessons from the Crisis. 2011.

Graig, Paul (2012). The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism. *Europea Law Review* 2012.

Guiso, Luigi, Sapienza, Paola ja Zingales, Luigi (2014). Monnet's Error? *Brookings Papers on Economic Activity*. Fall 2014.

Henriksson, Marketta ja Leino-Sandberg, Päivi (2014). Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täytymykseen? *Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 4/2014.

Hetemäki, Martti (2015), Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 1/2015.

Hyvärinen, Anne (2013), Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?. *Oikeus* 2013 (42); 3: 284-303.

IMF (2014), Euro Area Policies, 2014 Article IV consultation, Selected Issues. *IMF Country Report* No 14/199.

Juncker Jean-Claude, in cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem and Mario Draghi (2015), Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area. Analytical Note, Informal European Council, 12 February 2015.

Kajaste, Ilkka (2004), Public Debt, Sustainability and the Fiscal Framework of the EMU, Banca d'Italia, Research Department, Public Finance Workshop. Perugia 1-3- April, 2004.

Kajaste, Ilkka (2012), Six Pack, Two Pack, Fiscal Compact – tiivistyykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 108. 2/2012.

Kerran Eilis, Kern Alexander (2011), Can Soft Law Bodies be Effective? Soft System Risk Oversight and the Special Case of the European Systemic Risk Board. *Legal Studies Research Paper Series*, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper no. 36/2011, June 2011.

Schout Adriaan ja§ Buirma Thijs (1014); Ten years of Barroso's presidency: Passive or smooth operator? *Internationale Spectator*, jrg. 68, nr. 10, 2014

Tiihonen, Seppo (2014), Tietoisuus talous- ja rahaliiton riskeistä. Talous- ja rahaliiton instituutiot teorian ja käytännön vuorovaikutuksessa. Valtiovarainministeriö. *Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset* 4/2014

Tiilikainen, Teija (2014), Who leads the new EMU? Implications of the Economic Crisis for the EU's Institutions. *FIIA Briefing Paper* 149, February 2014.

Tommaso Padoa-Schioppa –Group (2012): ”Completing the Euro, A road Map Towards Fiscal Union in Europe, June 2012.

Trésor-Economics (2014), An Unemployment Insurance Scheme of the Euro Area. No, 132, June 132,

Valtiovarainministeriö (2006), Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistaminen. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, julkaisuja 4/2006.

Valtiovarainministeriö (2014), Selvitys valtioneuvostolta Suomen ja Saksan Euroopan komissiolle esittämistä huomioista eurooppalaisen talouspoliittisen ohjauksen toimeenpanosta. 7.3.2014 E-kirje. VM2014-00191.

Valtiovarainministeriö (2015), Vakaampi talous- ja rahaliitto, kirjoittajina Marketta Henriksson, Ilkka Kajaste ja Päivi Leino-Sandberg. Helmikuu 2015.

Van Rompuy Task Force (2010), Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010.