EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.5.2002
KOM(2002) 209 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Julkinen talous EMUssa – 2002

{SEK(2002) 518}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Julkinen talous EMUssa – 2002

Finanssipolitiikka talouden viimeaikaisessa käännekohdassa: laskusuhdanteen vaimentaminen …

Vuosi 2001 osoittautui finanssipolitiikan kannalta haasteellisimmaksi jaksoksi EMUn kolmivuotisessa historiassa, sillä maailmanlaajuinen laskusuhdanne oli ensimmäinen todellinen koettelemus EMUn monenväliselle valvontajärjestelmälle erityisesti sen julkista taloutta koskevin osin. Euroalueen julkisen talouden alijäämä oli 1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2001, kun se vuonna 2000 oli ollut 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vaikka tämä on ensimmäinen kerta, jolloin alijäämä on kasvanut vuonna 1993 alkaneen julkisen talouden vakauttamisen jälkeen, ja vaikka onkin esitetty kritiikkiä siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä ei ole onnistuttu noudattamaan tarkasti, monenvälisen valvontajärjestelmän finanssipoliittisten mekanismien voidaan monestakin syystä katsoa suoriutuneen hyvin laskusuhdanteesta.

Ensinnäkin, jäsenvaltioilla on ollut liikkumavaraa antaa automaattisten vakauttajien vaimentaa negatiivista häiriötä. Liikkumavaraa on ollut erityisesti niillä mailla, joiden julkisen talouden rahoitusasema on jo saatu tasapainoon tai ylijäämäiseksi. Automaattisten vakauttajien annettiin toimia myös niissä maissa, joissa ei vielä ole saavutettu vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitetta saada rahoitusasema lähelle tasapainoa. Saksan ja Portugalin alijäämät ovat kuitenkin alkaneet kasvaa ja lähestyvät viitearvoa, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Toiseksi, maat eivät myöskään ole ryhtyneet harjoittamaan perusteetonta elvyttävää politiikkaa. Finanssipoliittisilla viranomaisilla on ollut merkittäviä paineita väljentää vakauttamissitoumuksia ja hallita aktiivisesti kysyntää maailmanlaajuisen laskusuhdanteen vaimentamiseksi. Vuonna 2001 julkisen talouden rakenteellinen alijäämä oli 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, eli lähes sama kuin vuonna 2000. Tämä kuvastaa sitä, että julkisen talouden toteutuneen rahoitusaseman heikkeneminen johtui lähinnä automaattisten vakauttajien toiminnasta. On huomattava, että laskusuhdanteesta huolimatta toteutunut rahoitusasema on pysynyt ennallaan Belgiassa, Tanskassa ja Italiassa ja jopa parantunut Kreikassa, Espanjassa, Itävallassa ja Ruotsissa.

Kolmanneksi, jäsenvaltiot ovat voineet jatkaa suunnittelemiaan verouudistuksia, joiden tavoitteena on poistaa tarjontapuolen jäykkyyksiä, vaikka on esitetty väitteitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen mielivaltaiset ja joustamattomat säännöt sitovat viranomaisten käsiä tarpeettoman paljon. EMUn julkista taloutta koskevissa säännöissä korostetaan, että verouudistusten yhteydessä on tarpeen toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä menopuolella, koska veronalennukset ovat harvoin omarahoitteisia. Menopuolen toimenpiteet ovat paras tae verouudistusten kestävyydelle, ja ne vahvistanevat uudistusten vaikutusta investointeihin ja kulutukseen.

Sitoutumalla noudattamaan vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä ja henkeä on saatu aikaan tasapainoinen politiikkayhdistelmä, joka on tukenut kasvua ja samalla taannut vakaan hintakehityksen. Finanssipolitiikka on säilynyt pääosin neutraalina, mutta rahapolitiikkaa on kevennetty tuntuvasti. Tasapainoinen politiikkayhdistelmä on tarpeen sekä suhdanteiden kannalta että keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kun otetaan huomioon tarve lisätä yksityisiä

investointeja ja kiihdyttää potentiaalista kasvua sekä tarve valmistautua väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle aiheutuviin rasitteisiin. Lyhyen aikavälin indikaattorit ovat viime aikoina osoittaneet Euroopan talouden olevan käännekohdassa, ja näin ollen taloutta elvyttävät toimenpiteet ovat voineet jälkikäteen osoittautua suhdanteita vahvistaviksi. Julkisen talouden valvontajärjestelmän toimivuutta on arvioitava varovaisesti, koska taannoinen laskusuhdanne ei ollut erityisen jyrkkä eikä pitkä. Kaikki maat eivät ole vielä saavuttaneet lähellä tasapainoa olevan tai ylijäämäisen julkisen talouden rahoitusaseman tavoitetta. Tavoitteen nopea saavuttaminen on paras tae sille, että jäsenvaltioilla on riittävästi liikkumavaraa, jos talous alkaa taantua tulevaisuudessa.

… parantaen samalla EMUn finanssipolitiikan puitteita

Vuoden 2002 alussa huomio keskittyi lähinnä laskusuhdanteen vaimentamiseen ja niihin menettelyihin, joilla julkisen talouden tavoitteista jäämistä käsitellään. Erityisesti keskusteltiin myös siitä, pitäisikö Saksalle ja Portugalille antaa ennakkovaroitukset. Ei kuitenkaan pidä väheksyä niitä merkittäviä toimenpiteitä, joilla on parannettu julkisen talouden valvontajärjestelmän laatua ja kattavuutta sekä komission ja neuvoston käytettävissä olevia politiikan analysointivälineitä. Vaikka parannukset ovat olleet ilmeisen teknisiä, ne ovat kuitenkin tärkeitä, sillä niiden avulla voidaan kehittää EMUn finanssipolitiikan kehikon johdonmukaisuutta ja tehokkuutta.

Ensinnäkin, Ecofin-neuvosto tarkisti heinäkuussa 2001 vakaus- ja lähentymisohjelmien sisältöä ja muotoa koskevia menettelysääntöjä (jotka oli laadittu vuonna 1998). Tarkistuksessa otettiin huomioon EMUn kolmelta toimintavuodelta saadut kokemukset. Jäsenvaltiot laativat hiljattain tarkistetut vakausohjelmansa näiden uudistettujen sääntöjen mukaisesti. Uusien sääntöjen mukaan ohjelmat toimitetaan tiettyinä määräaikoina ja niissä esitetään julkisen talouden tavoitteet, jotka perustuvat yhteisesti sovittuihin ulkoisiin makrotaloudellisiin oletuksiin. Säännöissä myös selvennetään, mikä on kullekin jäsenvaltiolle tarkoituksenmukainen keskipitkän aikavälin tavoite saada julkinen talous lähelle tasapainoa tai ylijäämäiseksi. Lisäksi säännöissä laajennetaan ohjelmien kattavuutta siten, että ohjelmiin sisällytetään julkisen talouden laatua ja kestävyyttä koskevat osiot Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Uusien sääntöjen suurin ansio lienee se, että nyt voidaan aiempaa paremmin arvioida kansallisissa ohjelmissa esitetyn finanssipolitiikan vaikutuksia koko euroalueeseen. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomion, että taloudellinen tilanne vuoden 2001 lopussa ja vuoden 2002 alussa oli hyvin epävarma. Näin euroalueen ulottuvuus voidaan ajan myötä sisällyttää myös kansallisiin finanssipoliittisiin toimiin.

Toiseksi, talouden laskusuhdanteessa on korostunut se, että jäsenvaltioiden rahoitusasemien arvioinnissa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota suhdannekorjattuihin rahoitusasemiin. Vaikka suhdannekierron vaikutuksia rahoitusasemaan on hankalaa arvioida ja siihen liittyy epävarmuustekijöitä, on tärkeää, että kaikilla valvontaan osallistuvilla toimijoilla on sama näkemys julkisen talouden kehityksestä. Rahoitusasemien suhdannekorjausta käytetään arvioitaessa riittävää varmuusmarginaalia suhteessa 3 prosentin viitearvoon suhteessa BKT:hen kussakin suhdannetilanteessa, ja onko vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkisen talouden rahoitusaseman tavoite saavutettu. Johdonmukaisuuden turvaamiseksi komissio ja neuvosto ovat sopineet suhdannekorjattujen rahoitusasemien laskemisessa yleisesti käytettävästä menetelmästä, jossa tuotantokuilun arviointiin sovelletaan tuotantofunktio lähestymistapaa.

Kolmanneksi, EU:n julkisen talouden valvontajärjestelmää laajennettiin merkittävästi, kun julkisen talouden kestävyyttä arvioitiin ensimmäisen kerran järjestelmällisesti väestön ikääntymisestä aiheutuvien vaikutusten kannalta. Arviointi toteutettiin vuoden 2001 lopulla

toimitettujen tarkistettujen vakaus- ja lähentymisohjelmien perusteella. Analyysi osoittaa, että useissa maissa julkinen talous on vaarassa joutua epätasapainoon. Analyysissä myös korostetaan, että on tärkeää saavuttaa ohjelmissa asetetut keskipitkän aikavälin tavoitteet ja pysyä niissä.

Ennakkovaroitusjärjestelmän merkitys

Vain muutama viikko eurosetelien ja -kolikkojen käyttöönoton jälkeen julkisen talouden valvontamenettelyssä saavutettiin kriittinen käännekohta tammikuussa 2002, kun Euroopan komissio suositti ennakkovaroituksen antamista Saksalle ja Portugalille vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. Kumpikin maa jäi vakausohjelmissa vuodeksi 2001 asetetuista tavoitteista suurella marginaalilla (yli 1 prosentti suhteessa BKT:hen), ja oli olemassa selkeä vaara, että alijäämä kasvaa näissä maissa 3 prosentin viitearvoon suhteessa BKT:hen. Koska sovituista tavoitteista jäätiin näin selkeästi, komissio ryhtyi toimenpiteisiin säilyttääkseen vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudelliset ja poliittiset velvoitteet uskottavina. Ennakkovaroitusta koskevaa komission suositusluonnosta käsiteltiin Ecofin-neuvostossa, minkä jälkeen Saksa ja Portugali antoivat tiukat poliittiset sitoumukset, jotka kattoivat suurimman osan komission huolenaiheista. Näin ollen neuvosto päätti lopettaa asian käsittelyn. Kumpikin maa vakuutti haluavansa välttää sen, että viitearvo 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ylittyisi. Ne vakuuttivat myös haluavansa jatkaa julkisen talouden vakauttamista sekä saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteet vuoteen 2004 mennessä. Samalla neuvosto muistutti ennakkovaroitusjärjestelmän tärkeydestä julkisen talouden valvontajärjestelmässä ja vahvisti, että komissio oli toiminut vakaus- ja kasvusopimuksen määräysten mukaisesti.

Finanssipolitiikan sääntöperusteisen koordinointijärjestelmän uskottavuuteen on kiinnitettävä tulevaisuudessa erityishuomiota. Tässä yhteydessä on syytä tehdä ero ennakkovaroitusmenettelyn ja sen tuloksen välille. On tärkeää, etteivät kansalaiset luule, että sääntöjä voidaan muuttaa tai ainakin kiertää hankalissa olosuhteissa. Neuvosto vahvisti sitoutumisen julkisen talouden valvontajärjestelmään, ja näin vahvistui myös vakaus- ja kasvusopimuksen tärkeys. Ennakkovaroitusmenettelyä voidaan käyttää ja käytetään uudelleen, jos tarvetta ilmenee. On ilmeisen selvää, että vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuuden säilyttämiseksi Saksan ja Portugalin on tärkeää täyttää antamansa sitoumuksensa kokonaan. Tähän mennessä saadun näytön perusteella näyttää siltä, että sitoumukset otetaan vakavasti. Ecofin-neuvoston helmikuussa 2002 tekemän sopimuksen jälkeen Saksan osavaltiot ja liittovaltio tekivät kansallisen vakaussopimuksen.

Katse tulevaisuuteen: vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteiden saavuttaminen …

Vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuuden säilyttäminen edellyttää myös, että komissio ja neuvosto osoittavat pystyvänsä hyödyntämään ensimmäisestä ennakkovaroitusmenettelystä saatuja kokemuksia. Tyytyväisyyteen ei ole syytä, vaikka vakaus- ja kasvusopimus selvisikin ensimmäisestä todellisesta koettelemuksesta ja taloudellisen tilanteen ennustetaan paranevan. Julkisella taloudella on vielä merkittäviä haasteita voitettavanaan.

Ensinnäkin, kun talouden elpyminen on päässyt vauhtiin, julkisen talouden vakauttaminen on aloitettava uudelleen, jotta lähellä tasapainoa olevan tai ylijäämäisen julkisen talouden tavoite saavutetaan, ja menetykset on pikaisesti korjattava. Ne jäsenvaltiot, joiden julkinen talous on vielä alijäämäinen, vahvistivat viimeisimmissä tarkistetuissa vakaus- ja lähentymisohjelmissaan sitoutuvansa saavuttamaan vakaus- ja kasvusopimuksen keskipitkän aikavälin tavoitteet vuoteen 2003 tai 2004 mennessä. Seuraaviksi vuosiksi suunniteltu julkisen talouden sopeuttaminen toteutetaan vähentämällä sekä tuloja että menoja

talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen suositusten mukaisesti. Vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuuden parantamiseksi on ensiarvoisen tärkeää noudattaa vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisältyvien keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi tehtyjä julkista taloutta koskevia sitoumuksia. Tämä pätee erityisesti niihin neljään maahan, joiden julkinen talous on vielä alijäämäinen (Saksa, Ranska, Italia ja Portugali).

Toiseksi, finanssipolitiikassa tehdään virheitä lähinnä hyvinä aikoina, kuten aiemmat kokemukset ovat osoittaneet. Vuonna 2000 käyty keskustelu siitä, kuinka niin sanotut kasvutuotot olisi jaettava veroleikkausten ja menojen lisäysten kesken, asetti kyseenalaiseksi sekä vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt että talouden logiikan, kuten komissio tuolloin totesi. On tärkeää, ettei julkisen talouden rahoitusaseman paranemista hyvässä taloudellisessa tilanteessa pidetä pysyvänä, ja kuvitella, että siitä syystä olisi varaa verojen alennuksiin tai menojen lisäyksiin. Finanssipoliittiset rajoitteet, jotka vaikuttavat lähinnä euroalueen suuriin maihin vuosina 2001–2002, juontavat juurensa vuosien 1998–2000 nopean kasvun jaksolla käyttämättä jääneistä mahdollisuuksista. Rahoitusaseman rakenteellisen heikkenemisen estäminen noususuhdanteissa on luultavasti yksi vakaus- ja kasvusopimuksen suurimmista haasteista. Valvonnan avulla on varmistettava, että maat, jotka eivät vielä noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia, hyödyntävät talouden elpymistä nopeuttamalla säästötoimenpiteitä. Muut maat voivat antaa automaattisten vakauttajien toimia täysimääräisesti. Verojen alennusten ja menojen lisäysten rahoittaminen talouskasvusta automaattisesti kertyvällä hyödyllä ei ole tarkoituksenmukaista varovaisen finanssipolitiikan eikä suhdannevakautuksen kannalta.

Kolmanneksi, on syytä pohtia harkinnanvaraisen finanssipolitiikan toivottavuutta ja tehokkuutta. Jos maat noudattavat vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittista filosofiaa, ne valitsevat rakenteellisesti suunnilleen tasapainossa olevan julkisen talouden ja antavat automaattisten vakauttajien toimia vapaasti suhdannekierron ajan. Tämä perustuu aktiivisen finanssipolitiikan hyvin tunnettuihin sudenkuoppiin (täytäntöönpano- ja tunnistusviipeet, mallien epävarmuus, toimenpiteiden peruuttamattomuus jne.). Olosuhteet, joissa suhdanteita heikentävät harkinnanvaraiset finanssipoliittiset toimet (jotka menevät pidemmälle kuin automaattisten vakauttajien toiminta) saattavat olla sekä toivottavia että tehokkaita, ovat hyvin rajalliset. Harkinnanvaraisia toimia voidaan ajatella toteutettaviksi maakohtaisissa suurissa kysyntähäiriöissä, jotka aiheutuvat kotimaisista tekijöistä ja aiheuttavat suuria inflaatio- tai deflaatiopaineita. Jopa näissäkin tapauksissa on kuitenkin olemassa suuri vaara, että alunperin suhdanteita heikentäväksi tarkoitetun politiikan havaitaankin jälkikäteen olleen suhdanteita vahvistavaa. Harkinnanvaraisille kannustimille olisi kuitenkin annettava liikkumavaraa, jotta alijäämäkattoa 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ei ylitetä. Joidenkin maiden osalta tämä merkitsisi, että vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvästä lähes tasapainoisen julkisen talouden säännöstä olisi poikettava. Finanssipolitiikan harjoittaminen olisi avoimempaa ja helpommin ennustettavissa, jos EMUn poliittiset päättäjät sopisivat selkeästi harkinnanvaraisten finanssipolitiikan arviointiperusteista. Vaikka harkinnanvaraista politiikkaa olisi harjoitettava ainoastaan vakavissa maakohtaisissa häiriöissä, se ei merkitse, että politiikkaa olisi koordinoitava pelkästään poikkeusolosuhteissa. Satunnainen koordinointi sopii luonteeltaan huonosti sekä normaali- että poikkeusolosuhteissa johdonmukaisen makrotaloudellisen strategian toteuttamiseen. Politiikan koordinoinnilla tarkoitetaan järjestelmää, jonka avulla laaditaan yhteinen arvio taloudellisesta tilanteesta, sovitaan poliittisten valintojen suuntaviivoista ja seurataan niiden toteuttamista, ja tämän koordinoinnin olisi oltava säännöllistä eikä vain satunnaista.

Useat jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan julkista taloutta koskevien kansallisten sääntöjen ja EU:n julkista taloutta koskevien sitoumusten yhteensopivuutta. Perustamissopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti jäsenvaltiot voivat itse päättää, millaisin

finanssipoliittisin menettelyin vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet saavutetaan. Aluehallinnon ja muiden hallinnon tasojen taloudellinen merkitys liittovaltioiden ja vahvasti alueellisten valtioiden (Belgia, Saksa, Espanja, Italia ja Itävalta) talousarviomenettelyssä on tuonut korostetusti esiin sen, että jäsenvaltioiden on löydettävä ratkaisu kestävän kurin turvaamiseksi hallinnon kaikilla tasoilla. Koordinointiongelman ratkaisemiseksi monet jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet hallinnon eri tasoilla erityisjärjestelyjä, joita voitaisiin kutsua sisäisiksi vakaussopimuksiksi. Näiden sopimusten yhteisenä piirteenä on se, että niillä pyritään selkeyttämään vastuuta budjettikurista ja jakamaan sitä hallinnon eri tasoille.

… ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden turvaaminen

Kurinalainen finanssipolitiikka ei tarkoita, että julkisen talouden on oltava tervettä ainoastaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Julkisen talouden on oltava kestävää myös pitkällä aikavälillä. Nykyiset budjettipolitiikat eivät siis saa aiheuttaa vaaraa tai johtaa siihen, että vakaus- ja kasvusopimuksen sisältyvää julkisen talouden tasapainovaatimusta rikotaan tulevaisuudessa väestön ikääntymisen vuoksi. Kestävyys edellyttää myös, että ikääntymisestä aiheutuvat menot (eläkkeet, terveydenhuolto) eivät syrjäytä muita olennaisen tärkeitä julkisia menoja, kuten investointimenoja sekä tutkimus- ja kehittämismenoja. Tulevilla sukupolvilla olisi oltava käytettävissään riittävä julkinen peruspääoma eikä niihin saisi kohdistua epäoikeudenmukaista verorasitusta.

Vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisältyvät tiedot osoittavat, että väestön ikääntymisellä on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen. Useimmissa jäsenvaltioissa julkisten menojen odotetaan kasvavan 4–8 prosenttia suhteessa BKT:hen seuraavien neljänkymmenen vuoden aikana, ja joissakin jäsenvaltioissa menojen odotetaan kasvavan vielä enemmän. Väestön ikääntymisestä johtuva julkisten menojen kasvu alkaa vuodesta 2010, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle. Jyrkin kasvu ajoittuu yleensä vuosiin 2020–2035.

Analyysi osoittaa, että nykyistä politiikkaa jatkettaessa on olemassa riski, että julkinen talous joutuu epätasapainoon useissa jäsenvaltiossa, ja nämä riskit moninkertaistuvat, jos jäsenvaltiot eivät saavuta vakaus- ja lähentymisohjelmissa asettamiaan keskipitkän aikavälin tavoitteita. Väestön ikääntyminen on haaste kaikkien jäsenvaltioiden julkiselle taloudelle, jopa niillekin valtioille, jotka näyttäisivät olevan hyvin valmistautuneinta ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvuun. Hyvin velkaisissa maissa (Belgia, Kreikka, Italia) julkisen talouden kestävyys riippuu siitä, pystyvätkö ne pitämään ylijäämät suurina useiden kymmenien vuosien ajan. Tämä kuvastaa sitä, että pitkällä aikavälillä velan supistamisen on jatkuvasti oltava etusijalla. Muiden jäsenvaltioiden haasteena on se, että väestön ikääntymisestä aiheutuvat lisäkustannukset on hoidettava samalla, kun pyritään julkisen talouden muihin tavoitteisiin, esimerkiksi pitämään verorasitus kohtuullisella tasolla.

Useat maat ovatkin näin ollen laatineet kattavan strategian, jonka mukaisesti toteutetaan erityisesti naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyyttä lisääviä toimenpiteitä, uudistetaan ikäsidonnaisia tulonsiirto-ohjelmia ja sitoudutaan pitämään ylijäämät kestävinä, jotta julkista velkaa voidaan supistaa nopeasti ennen kuin väestön ikääntymisen vaikutukset alkavat näkyä. Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin laadittu kattavia ja kunnianhimoisia strategioita, kun taas toisissa on valittu hajanainen lähestymistapa, jolla ei kyetä vastaamaan näin merkittävään haasteeseen. Useat maat ovat viime vuosina perustaneet eläkevararahastoja, joista tulevat menojen lisäykset voidaan rahoittaa. Vaikka rahastojen perustamista voidaan pitää myönteisenä kehityksenä, ei ole selvää (Irlantia lukuun ottamatta), missä määrin niistä voidaan kattaa tulevia menoja, sillä niihin on sijoitettu tähän mennessä vain vähän varoja eikä niihin suoritettavien maksujen suuruudesta tai maksutiheydestä ole varmuutta. Yleisesti ottaen poliittisten päättäjien on oltava aiempaa tietoisempia siitä, että julkisen talouden lyhyen ja

keskipitkän aikavälin ratkaisut määräävät maiden mahdollisuudet kattaa väestön ikääntymisestä aiheutuvat kustannukset.

Julkisen talouden valvonnan ja koordinoinnin uudet rajat: parannetaan julkisten menojen rakennetta …

Viimeisinä kolmenakymmenenä vuotena EU:n julkiset menot ovat kasvaneet jyrkästi ja vuonna 2001 ne olivat 47 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sen jälkeen kun julkisen talouden vakauttamisprosessi aloitettiin Maastrichtin sopimuksen mukaisesti, julkiset menot ovat kuitenkin supistuneet vuodesta 1995, jolloin ne olivat yli 51 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen sektorin keskimääräinen koko on EU:ssa selvästi suurempi kuin muissa teollisuusmaissa ja on BKT:hen suhteutettuna 15 prosenttiyksikköä suurempi kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Yhteenlasketusta koosta ei kuitenkaan käy ilmi, että julkisten menojen määrä vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioittain.

Valtion perustoiminnoista ja varojen jakamista (puolustus-, oikeus-, koulutus-, terveydenhuolto-, tutkimus- ja kehittämismenoihin ja kaupallisin palveluihin) parantavista toimista aiheutuvat julkiset menot ovat pysyneet huomattavan tasaisina viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana ja ovat samaa luokkaa kaikissa EU-maissa (14–16 prosenttia suhteessa BKT:hen). EU:n ja Yhdysvaltojen julkisten kokonaismenojen erot liittyvät lähinnä sosiaalisen suojelun menoihin, jotka EU:n soveltamassa sosiaaliturvamallissa ovat tyypillisesti suurempia. Sosiaaliturva menot ovat lisääntyneet eniten niissä maissa, joiden sosiaalisen suojelun järjestelmät olivat vielä 1980-luvun alussa suhteellisen kehittymättömiä. Sitä vastoin maissa, joissa sosiaalisen suojelun menot olivat 1980-luvun alussa suuret, alettiin 1990-luvulla vähentää sosiaalipalveluihin kohdennettuja varoja.

EMU-maiden julkisen talouden tiukentuneet rajoitteet sekä pyrkimykset lisätä työllisyyttä ja kasvua Lissabonissa sovitun mukaisesti edellyttävät, että kiinnitetään enemmän huomiota julkisten menojen käyttötarkoitukseen ja siihen, kuinka veronkanto hoidetaan. Maiden välisiä eroja vertailevien analyysien laatimista on vaikeuttanut se, ettei julkisten menojen toiminnallisesta luokittelusta ole ollut ajoissa saatavilla vertailukelpoista tietoa. Näin ollen vaikka julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on jo tuntuvasti parantunut, Eurooppa-neuvoston edellyttämä julkisten menojen laadun valvonta on vielä vähäistä.

Julkisten menojen laadun tehokasta valvontaa vaikeuttaa se, että on vaikeaa määritellä, mitä laatu todella tarkoittaa. Tietynlaista julkisten menojen rakennetta voidaan pitää korkealaatuisena, jos se edistää Lissabonissa sovitun strategian tavoitteiden saavuttamista, eli edistää sitä, että EU:sta tulee dynaaminen ja kilpailukykyinen osaamistalous, jossa on täystyöllisyys, vahva taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus sekä kestävä ympäristö. Tältä pohjalta jäsenvaltiot voivat edistää kasvua ja työllisyyttä kohdentamalla julkiset menot investointien ja inhimillisen pääoman kartuttamiseen sekä tutkimukseen ja kehittämiseen. Inhimilliseen pääomaan tehtävillä ja infrastruktuuri-investoinneilla voi olla merkittävä vaikutus pitkän aikavälin kasvuun, ja rahoitukseen olisi etsittävä uusia ratkaisuja toteuttamalla esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeita. Menojen tarkoituksenmukaisella kohdentamisella sosiaalipalveluihin ja tarkoituksenmukaisella veropolitiikalla voidaan edistää oikeudenmukaisuutta ja niillä saattaa myös olla myönteisiä vaikutuksia kasvuun ja taloudelliseen tehokkuuteen.

Jäsenvaltiot näyttävät onnistuneen parantamaan julkisten menojen rakennetta ja samalla hillitsemään julkisen sektorin kokoa 1990-luvulla. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että EU:n talousarviosta saatujen varojen avulla jäsenvaltiot ovat lisänneet kasvua edistäviä menoja, kuten tutkimus- ja kehittämismenoja. Ennen kuin kuitenkaan tehdään tiukkoja

päätelmiä julkisten menojen määrästä ja rakenteesta on olennaisen tärkeää laatia mikrotalouden analyysi, jossa otetaan huomioon meno-ohjelmien erityistavoitteet, niiden suunnittelu ja yhteydet muihin poliittisiin välineisiin. Analyysin laatiminen edellyttää, että asianmukaista tietoa on saatavilla, mikä on jo vahvistettu olennaiseksi seikaksi useissa peräkkäisissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

… ja valmistaudutaan laajentumiseen

Liittymisneuvotteluja käydään parhaillaan EU:hun liittymistä hakeneesta kolmestatoista ehdokasmaasta kahdentoista maan kanssa. Kun nämä maat liittyvät EU:hun, niihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja johdetun oikeuden (*acquis communautaire*) talous- ja finanssipolitiikkaa koskevia säännöksiä. Ehdokasmaiden erityistarpeiden ja olosuhteiden huomioon ottaminen on suuri poliittinen haaste, kun EU:n julkisen talouden valvontajärjestelmä pannaan täytäntöön liittymisen jälkeen. EU:hun liittymiseen valmistautuessaan osan ehdokasmaista eli kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maan on ratkaistava keskeisiä finanssipoliittisia kysymyksiä sekä, toisin kuin muiden ehdokasmaiden, siirryttävä komentotaloudesta markkinatalouteen.

Keski- ja Itä-Euroopan maiden tulojen ja menojen suhteellinen taso ja rakenne on samaa luokkaa kuin EU:n nykyisissä jäsenvaltioissa, vaikka yksittäisten maiden ja julkisen talouden osa-alueiden välillä onkin merkittäviä eroja. Tämä on vaikuttava seikka, koska Keski- ja Itä-Euroopan mailla on ollut ainoastaan kymmenen vuotta aikaa uudistaa julkinen taloutensa täysin. Keski- ja Itä-Euroopan maiden julkinen sektori on keskimäärin suurempi kuin useimmissa voimakkaasti kasvavissa kansantalouksissa, mikä selittyy suurelta osin taustalla olevilla taloudellisilla tekijöillä. Tulojen ja menojen rakennetta on kuitenkin tarkasteltava, jotta voidaan ylläpitää kasvua vahvistavia olosuhteita, joissa on riittävästi tilaa ja kannustimia yksityisen sektorin kehittymiselle.

Julkisen talouden valvonnan keskeinen vaatimus on luotettava ja oikea-aikainen julkisen talouden tilinpito. Tämän vaatimuksen täyttäminen on osoittautunut vaikeaksi markkinatalouteen siirtyville maille. Institutionaaliselta kannalta tämä on merkinnyt sitä, että kyseisten maiden on täytynyt perustaa valtionkassat ja tehdä laaja-alaisia muutoksia tilinpito- ja kirjausmenettelyihin. Se, että riittävän kattavat luotettavat tiedot pystytään toimittamaan ajoissa, on pitkän kehitysprosessin tulos. Prosessia ei ole vielä saatettu päätökseen, sillä julkista taloutta koskevien tietojen laadussa on edelleen parantamisen varaa. Markkinatalouteen siirtyminen muuttaa julkisen ja yksityisen sektorin rajoja, ja tämän vuoksi on melko vaikeaa tulkita ja verrata Keski- ja Itä-Euroopan maiden julkisen talouden rahoitusasemia. Monet taustalla olevista ongelmista kuitenkin vähenevät, kun markkinatalouteen siirtyminen etenee ja yhteisön säännöstö pannaan asteittain täytäntöön.

Julkisen talouden valvonnassa on otettava huomioon myös se, että Keski- ja Itä-Euroopan maissa on käynnissä valtaisat rakenteelliset ja institutionaaliset muutokset. Muutosten taustalla ei ole ainoastaan siirtyminen komentotaloudesta markkinatalouteen vaan myös EU:n jäsenyydestä seuraavat vapauttamisvaikutukset, tarve parantaa julkista infrastruktuuria sekä sitoutuminen yhteisön säännöstön täytäntöönpanoon ja sen edellyttämien institutionaalisten vaatimusten täyttäminen. Kaikilla näillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen, ja ne on otettava huomioon julkisen talouden tilaa arvioitaessa. Lisäksi on otettava huomioon rajoitteet, jotka aiheutuvat siitä, että KIE-maiden kokonaistuotannon taso vaihtelee keskimäärin enemmän kuin EU:n jäsenvaltioiden ja että ne ovat pieniä avotalouksia, joiden kehityserojen umpeen kuromisen rahoitus on hyvin riippuvaista ulkomaisesta pääomasta.

Vuonna 2001 komissio alkoi toteuttaa uutta aloitetta, liittymistä valmistelevaa julkisen talouden seurantamenettelyä, jonka tavoitteena on lähentää tiiviisti politiikan koordinointia ja

EU:n valvontamekanismeja ottaen samalla asianmukaisesti huomioon ehdokasmaiden liittymisen ensisijaiset tavoitteet. Rahoitusasemia on arvioitava liittymisen edellä riittävän joustavasti, jotta voidaan ottaa huomioon nopeasti muuttuvien talouksien epävarmat ja nopeasti muuttuvat olosuhteet, mutta samalla kuitenkin riittävän ankarasti, jotta voidaan ottaa huomioon Keski- ja Itä-Euroopan maiden todelliset haasteet.

Liittymisen edellä hakijamaiden edellytetään täyttävän pikemminkin Kööpenhaminan kriteerit kuin Maastrichtin sopimuksen nimelliset lähentymiskriteerit. Liittymistä edeltävällä ajanjaksolla suurin huolenaihe on keskipitkän aikavälin makrotaloudellinen vakaus, ei niinkään julkisen talouden tietyn rahoitusasematavoitteen saavuttaminen. Keskipitkän aikavälin finanssipolitiikalla pitäisi myös pyrkiä talouskasvua tehokkaasti tukevaan meno- ja tulorakenteeseen. Rakenteellisten ja institutionaalisten uudistusten painottaminen ei kuitenkaan saa hämärtää terveen finanssipolitiikan merkitystä. Vakauteen tähtäävän politiikan tarvetta korostaa vielä se, että KIE-maat ovat alttiita taloudellisille häiriöille ja niillä on ulkoisia rajoitteita. Tarkoituksenmukainen alijäämätaso saattaa vaihdella maittain ja siihen vaikuttavat todennäköisesti rakenneuudistusten nopeus, talouden suhteellinen kasvuvauhti, todellisen lähentymisen taso sekä velkasuhde.