



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Maastrichti leping ja euroala edasine areng

Nr. 4

22.02.2017

Tähtpäevi mäletatakse valikuliselt – eraelus on see mõistetav, ent kui nii juhtub ühiskonnas, võiks küsida, kas ühiskondlik mälu tuhmistub rutiini tõttu või pole sündmus meenutamist väärt. Äsja möödus 25 aastat Maastrichti lepingu (selle ametlik nimetus on *Treaty on European Union*) allkirjastamisest, ent sündmus ei väärinud silpigi Euroopa Komisjoni Esinduselt Eestis ega Eesti Pangalt, puudus ka kohaliku meedia huvi. Aga Maastrichti lepinguga loodi Euroopa Liit, asutati mitu olulist institutsiooni, pandi alus eurole ning kehtestati majanduspoliitika reeglid liikmesriikidele. Kuigi hiljem on seda lepet muudetud (uusi leppeid tunneme samuti linnade järgi – Amsterdam, Nice, Lissabon), sätestati majandus- ja rahaliidu idee siiski Maastrichti lepingus. Suur osa leppes keskendus välis-, julgeoleku jt valdkondade arengutele, ent kui ütleme „Maastricht“, siis teame, et seal sõlmituga kehtestati ühisturu reeglid ja pandi paika majanduspoliitika võimalused.¹ Samuti võeti eesmärgiks asendada rahvusvaluutad uue sünteetilise rahaga – euroga. Maastrichti leping tähendas muuhulgas suunda püsiühenduste rajamisele riikide vahel (Rail Baltic on selle näiteks) ning ühtlustamist eri valdkondade poliitikates (teadus, haridus jne). Need kõik olid meetmed ja vahendid, sest peamiseks eesmärgiks oli tagada liikmesriikide stabiilne jätkusuutlik areng, konvergens majandusnäitajates ja sotsiaalne progress (sh ühtekuuluvuse tunne, mille sümboliks Maastrichti leppes sai „Euroopa kodanik“). Sisult tähendab majandus- ja rahaliidu kokkulepe ka poliitilist ja sotsiaalset lepet.

Majanduslik konvergens teosammul

Veerandsada aastat on järeltule tegemiseks ja hinnangute andmiseks piisav eeskätt majanduse nn fundamentaálnäitajate võrdluses. Rahaliidu loomise hetkel püsis töötuse määr liikmesriikides kaheksa protsendi lähedal ehk tasemel, mis ületas töötuse nõ tasakaalumäära. Maastrichti lepingu üheks eesmärgiks oli saada inimesed tagasi tööle ja viia töötuse näitaja pikema perioodi tasakaalutaseme juurde (ühtset numbrit pole, ent sõltuvalt majandusest peaks see jääma vahemikku neli kuni seitse protsenti tööjõust). EUROSTATi andmed näitavad, et töötuse määr euroalas keskmisena püsib jonnakalt 10% lähedal ja võrreldes euro käibeletuleku ajaga on töötus isegi suurem. Euroala riikides on täistööajaga töötajate hulk vaadeldaval perioodil hoopis kahanenud, samas on suurenenud osaliselt hõivatud inimeste arv. Tööturu arengud rahaliidu sees ei toimu ühtlaselt – mõned majandused on saavutanud paremaid tulemusi, teiste areng on vastupidine. Kui võtta euroala geograafiliselt, siis ühisturu keskel (Saksamaa ja ta naabrid) on pigem positiivne areng, ent mida kaugemale keskmest, seda ebastabiilsem on majandus. Euroala

¹ Nn Maastrichti kriteeriumitest tuntumad on puudujääki ja võlga piiravad numbrilised näitajad. Lepingu protokollides fikseeriti referentsväärtused nii, et riigieelarve planeeritud või tegelik puudujääk suhtena SKTsse peab jääma alla 3% ning riigi koguvõlg (nominaals ja konsolideerituna aastalõpu seisuga) ei tohi olla enam kui 60% SKTst. Enamus euroala riike rikub neid tingimusi pidevalt, kusjuures võlakriteeriumit pole euroala tervikuna kunagi täitnud. Tegelikult pole ammendavat põhjendust ega ratsionaalset seletust ühel ega teisel numbril, nt võlakoormuse taset pole võimalik põhjendada enne, kui pole selged mitmed tegurid (majanduskasv, intressimäär, kohustiste ajastus, valuutade struktuur) ja nende dünaamika võlakoormuse arvestuses.

ääred, eriti Ibeeria poolsaar ja Kreeka, kiratsevad. Rahaliidu algusajaga võrreldes on töötuse määr kahanenud ja madalamal tasemel (kui euroala keskmine) Saksamaal, Belgias ja Hollandis, ent oluliselt suurenenud Kreekas, Hispaanias ja Portugalis.

Majanduskasv Saksamaal ja ta vahetute naabrite juures on peale majanduslangust stabiliseerunud ning lähenemas kriisieelsele tasemele. Euroala perifeerias aga on majanduskasv väiksem ja ebastabiilsem kui euro alguspäevil. Nt kerkivad majanduskasvu muutlikkuse ja kumulatiivse languse arvestuses esile mitte ainult Kreeka ja Hispaania, vaid ka Eesti ja Läti. Neis riikides on majanduskasv ja selle varieeruvus teinud läbi kõige negatiivsema arengu. Kui asendame euroala riikide nimed piirkondadega Eestis, jääb mõte samaks, sest ka Eestimaal on demograafilised ja majandusnäitajad keskuses kenad (nt Tallinnas ja selle ümbruses), ent mida kaugemale, seda kesisemad need paistavad. Niisiis pole rahaliidu normaalseks toimimiseks olulised tasandusmehhanismid osutunud piirkondlike probleemide silumisel efektiivseks, pigem on areng ebaühtlasem. Seega on tõeseks osutunud kahtlused, et oma esialgses ülesehituses ei vastanud euroala „optimaalse valuutapiirkonna“ funktsioneerimise põhitingimustele.²

Avaliku arvamuse uuringute kohaselt (viimatised küsitlused euro kohta viidi läbi oktoobris 2016, vt Eurobarometer (2016)), on sakslaste suhtumine ühisrahasse tõusnud sama positiivseks kui eestimaalaste arvamus. Euro käibeletuleku ajal oli enamik sakslasi uude rahasse vägagi tõrjuval seisukohal, sest loobumine tugevast margast ja ühise liidu loomine tundus Saksamaa ühinemise ja Ida-Euroopat tabanud vapustuste järel suure ohvrina. Ent nüüd on Saksamaa majandus euroalal domineeriva rolliga ja ka sakslaste hinnang ühisrahasse on muutunud selgelt toetavaks. Samas on enamus itaallasi ja prantslasi arvamusel, et euro on nende arengule pigem halb ning takistab edasiminekut.

Kui majandussurutis on sügav ja kauakestev, on vähe lootust, et majandus tervikuna taastub kiiresti. Euroalast suur osa on justkui seisaku lõksus (*secular stagnation*), mida võimendavad kehvad rahvastikunäitajad (nagu Jaapanis, kus majandus on demograafilistest mõjudest pideva deflatsioonisurve all). Teine oluline tegur euroala arengus seondub asjaoluga, et kui majandustegevuse ülejääk hakkab paisuma mõne suure liikme (Saksamaa) kasuks, siis määrab rahaliidu üldise arengu just gigandi majanduspoliitiline valik. Ühise valuuta süsteem ei saagi sellisel juhul toimima parimal võimalikul viisil ja majanduslik konvergens euroalas jääb nõrgaks. Ühisturule on olemuslikult ohtlik kui majanduskasv erineb regiooniti, samas kui vastavad toetusmehhanismid ebatasasuste silumiseks on puudulikud või ei toimi. Robert Mundell sai nn Nobeli majanduspreemia ühisvaluutale üle mineva majandusühenduse (ehk optimaalse valuutapiirkonna) teooria loomise eest ning selle tõesuse kontroll on nüüd läbitud. Maastrichti leping ei taganud institutsionaalset vastavust tegelikule majandusarengule, mistõttu iga järgnev periood ilma vajalike muutusteta võib süvendada liidu sisemisi probleeme (mis ühel hetkel osutuvad valuutaliidule saatuslikuks). Rahvusvahelistel turgudel on euro üheks oluliseks valuutaks majandustehingutes ning on edukalt täitnud ka reserv- ja ankurvaluuta rolli. Rahaühikuna on euro igati edukas valuuta, ent euro loodi Maastrichti leppe kohaselt riikide majandusliku lõimumise vahendina ja oodatud konvergenti pole toimunud.

Edasine areng

Euroopa Parlament võttis hiljuti (16.02.2017) – justkui Maastrichti lepingu aastapäeva meenutuseks – vastu mitu resolutsiooni euroala asjus. Et ühtlustada euroala majanduspoliitikat, soovitakse luua ELi rahandusministri portfelli, anda Euroopa Komisjonile õigus välja töötada ja jõustada ühist majanduspoliitikat ja tagada läbi euroala eelarve selle toetuseks ka piisavad vahendid. Nagu 25 aastat tagasi Maastrichti leping, nii seab ka Euroopa Parlament oma otsustes eesmärgiks euroala majanduste lähendamise üksteisele, nende muutmise vähem tundlikeks

² Mundell (1961) kirjeldab ühtset valuutat omava heterogeense majandusarenguga ühendusele vajalikke eeldusi ja tingimusi.

välismõjude suhtes. Seda kõike peab hakkama toetama euroala ühine ja võimekas eelarve. Parlamendi poolt pannakse ette fiskaalvõimekuse tõstmine läbi Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) ning täiendavate vahendite eraldamine euroala ühisrahastusse. Maastrichti lepinguga ei loodud fiskaaltoetuste tegusat süsteemi regionaalsete majandusvapustuste tasandamiseks. Euroopa Parlament avaldas nüüd tahet Euroopa Valuutafondi loomiseks (see peaks tekkima ESM ümberkorraldusena), mis oleks piisava laenuvõimekuse ning majandusliku mõjuga. Kui ELi esindajad kogunevad peatselt (märtsi lõpus Roomas) tähistama Euroopa majandusühenduse 60. aastapäeva, peaks vähemalt osa eelpool nimetatud ettepanekutest olema Euroopa Komisjoni poolt aruteluks ümarlauale esitatud. Euroopa Parlamendis suure häälteenamusega vastuvõetud resolutsioonid lisavad usku, et midagi olulist muutub tulevikus ühisraha toetavas taustsüsteemis.

Euro saabumine tegi võimatuks liikmesriikide senise praktika vahetuskursi muutuste abil oma kaupade ja teenuste konkurentsivõimet mõjutada. Euroalale aga ei tekkinud ühiskassat eri piirkondade arengu tasakaalustamiseks vajalike meetmetega. Tulemusena oleme näinud ootustele vastupidist – töötuse määra tõus, sotsiaalsed pinged, nigel majanduskasv, kapitali vähenemine huvi püsida euroala perifeerias. Kuigi hetkel on märke olukorra paranemisest mitmes regioonis, tuleb eurosüsteemi kui terviku huvides vaadata tulevikku ja tunnistada, et valikuid pole palju – kas viia lõpuni rahaliit koos selleks vajaliku süsteemimuutusega (sh vajadus muuta ka EL aluslepingut) või asendada praegune ühendus mõne muu skeemiga.³ Eichengreen ja Wyplosz (2016) leiavad, et vähim, milleni euroala kiiremas korras peab jõudma, on pangandusliit koos vastavate päästefondide ja struktuuriga, tegus ja läbipaistev keskpank, riigivõla restruktureerimine ning liikumine föderalse mudeli poole. Kuna euroala liikmete seast on taolisele arengule vastuseisu oodata, loovad Euroopa Parlamendi eelpool mainitud seisukohad eelduse, et rahaliitu on võimalik parendada.

Reformid on möödapääsmatud

Maastrichti leping läheb ajalukku vastuolulise paktina. Lepe kujunes vastuseks suurtele muutustele Euroopas pärast NSVLi lagunemist ja Ida-Euroopa pöördumist läände; lepinguga loodi poliitiline liit, muudeti senise Euroopa Ühenduse struktuuri ja asuti tugevdama majanduslikku integratsiooni. Kuni majanduskriisini kulges lõimimine ootuspäraselt, Maastricht andis euro tulekuks rohelise tule ja algasid ettevalmistused rahaliiduks. Ent niipea kui Euroopat tabas majandussurutis, ununesid lepingulised eelarve- ja võlakriteeriumid, samuti nagu ka keskpanga sõltumatus. Kriteeriumid on täitmata (järgnevate lepetega on neid leevendatud, nt võimaldades „struktuurset“ eelarve puudujääki), trahve rikkumiste eest pole tehtud ning majandusnäitajate konvergenst riikide vahel on aeglane. Ent kuna ellu viiakse ideid, mitte strateegiaid või arengukavasid, jääb Maastrichti roll sarnaseks mõne arengukavaga – esmalt on visioon ja detailid jäävad tähelepanuta, hiljem aga nähakse, et korralikult funktsioneeriv süsteem vajab ümberhäälestust.

Valuuta- ja vahetuskursiga seonduv ei kuulu euroala liikmesriikide pädevusse, see on tsentraliseeritud ühenduse tasandile ehk föderaalne. Vastutus majanduspoliitika eest aga on jäänud liikmesriikidele, samas peab seda teostama ühenduse majanduskoostöö ja tingimuste raamistikus. Taolise nõu mittetäieliku rahaliidu puhul on tulemuseks olematu konvergenst koos eduka keskuse ja majanduspoliitikas domineeriva rolli seisuse põlistamine. Seega võib eurot valuutana pidada õnnestumiseks, ent seda toetava rahaliidu kehtivat ülesehitust pigem mitte. Euroopa Parlament on astunud selge sammu rahaliidu tegeliku õnnestumise suunas. Eestil aga tekib Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega võimalus osaleda majandus- ja rahaliidu veeremi juhtimisel õigetele rööbastele.

Lauri Luiker
Nõunik

³ Taoline stsenaarium on nt Delaume ja Cayla (2016) poolt majandusliidu lõppu kuulutatavas raamatus „*La fin de l'Union européenne*“ näidatud esmalt Kreeka lahkumisega euroalast ja sellele järgnevate sündmustega.

Kasutatud allikad

1. Cayla D., Delaume C. (2016). "La fin de l'Union européenne". Michalon.
2. Eichengreen B., Wyplosz C. (2016). "Minimal conditions for the survival of the euro". How to fix Europe's monetary union: Views of leading economists. VoxEU.org eBook, February 2016.
3. Eurobarometer (2016). "The euro area". Flash Eurobarometer 446.
4. Mundell, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas". American Economic Review, 51(4).