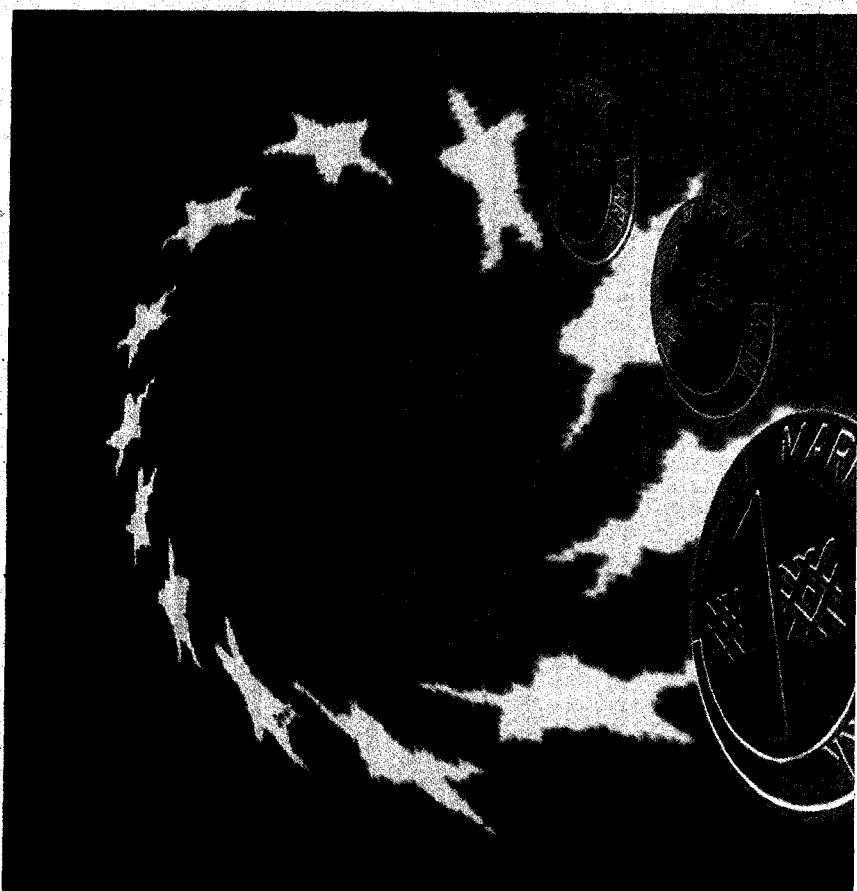


# Rahaunioni

---

J A S U O M I





**R***ahaunioni*  
J A S U O M I

TEKIJÄT:

---

Reino Hjerppe  
Matti Korhonen  
Sixten Korkman  
Markku Puntila  
Timo Rauhanen

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
Government Institute for Economic Research

HELSINKI 1994

ISBN 951-561-089-3  
ISSN 0788-4990

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-PAINO KY, HELSINKI 1994  
Kannen ulkoasu: Markku Böök



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS:

**Rahaunioni ja Suomi,**

Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus,  
Government Institute for Economic Research, 1994,  
(A, ISSN 0788-4990; No 16) ISBN 951-561-089-3.

**Tiivistelmä:**

Artikkelikokoelmassa käsitellään Euroopan rahaintegraatiota ja sen vaikutusta Suomeen. Liittyessään EU:n jäseneksi Suomella on mahdollisuus liittyä Euroopan rahaliiton jäseneksi. Tämä edellyttää kuitenkin syvällistä muutosta sekä taloudellisessa ajattelussamme, taloudellisissa instituutioissamme että talouspolitiikan eri lohkoilla. Raha- ja keskuspankkipolitiikka muuttuu, samoin finanssipolitiikka ja verotus. Näitä muutospaineita ja -tarpeita tarkastellaan tämän niteen viidessä artikkelissa.

**Asiasanat:**

EMU, yhdentymisen, rahapolitiikka, verotus, finanssipolitiikka, EU, ecu.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS:

**Rahaunioni ja Suomi,**

Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus,  
Government Institute for Economic Research, 1994,  
(A, ISSN 0788-4990; No 16) ISBN 951-561-089-3.

**Abstract:**

This collection of articles deals with European monetary integration and its impact on Finland. By joining EU Finland has the possibility to become a member in the European Monetary Union. Yet, this requires a profound change in our economic thinking, in our economic institutions and in different sectors of economic policy. Monetary and Central Bank policy will change, as well as fiscal policy and taxation. These pressures and needs of change are studied in the four articles of this volume.

**Key words:**

EMU, integration, monetary policy, taxation, fiscal policy, EU, ecu.



# ESIPUHE

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi vuonna 1992 raportin "ECU, Euroopan raha ja Suomi", (VATT, julkaisuja no 8). Tämä raportti tarkastelee samaa aihepiiriä ottaen huomioon välillä tapahtuneet muutokset.

Suomi on hakenut Euroopan unionin jäsenyyttä ja jäsenyysneuvottelut on käyty. Euroopan Unioni tähtää Maastrichtin sopimuksen mukaan Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU:n) luomiseen jo tämän vuosikymmenen aikana. EMU:n toteutuminen olisi merkittävä tapahtuma Euroopassa. Se muuttaisi kansallisen talouspolitiikan toimintaympäristöä Euroopassa historiallisesti ainutlaatuisesti.

Tässä julkaisussa pohditaan, mitä nämä muutokset merkitsisivät Suomen talouspolitiikan hoidolle. Millaista talouspolitiikkaa ja valtion finanssien hoitoa uusi toimintaympäristö merkitsisi? Jos Suomi liittyy EMU:un, talouspolitiikan virheitä ei suhteessa Eurooppaan voida enää hoitaa devalvaatiopolitiikalla. Mitä haasteita tämä asettaa talouspolitiikan päätöksenteolle, yrityksille, kotitalouksille ja työmarkkinajärjestöille? EMU toteutuu tai on toteutumatta hyvin pitkälti Suomen politiikasta riippumatta. Meidän tehtävämme on arvioida hyvissä ajoin etukäteen tulevien tapahtumien todennäköisiä vaikutuksia ja mahdollisuuksiamme hyödyntää uusi tilanne.

Kirjassa tarkastellaan ensin EU:n talouspolitiikan koordinoinnin taustaa, tulevaisuuden pyrkimyksiä ja EMU:n todennäköisiä vaikutuksia. On oikeastaan hämmästyttävää, ettei kansainvälisen talouden teoria anna vastausta siihen, missä ja milloin talous- ja rahaliitto on oikea vastaus. EMU onkin nähtävä olennaisena osana pyrkimystä kohti syvenevää eurooppalaista integraatiota ja sisämarkkinoiden toimivuuden täydentämistä. Tarkastelun kohteena ovat myös Suomen integroituminen EU:n ydinjoukkoon, Euroopan keskuspankin problematiikka ja finanssipolitiikka rahaliitossa. Tähän liittyy läheisesti kysymys verotuksen harmonisoinnista.

Julkaisun toimittamiseen ovat osallistuneet erikoistutkijat Pekka Mäkelä ja Timo Rauhanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Sari Virtanen on saattanut julkaisun painokuntoon.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus toivoo, että tämä julkaisu auttaa lukijaansa orientoitumaan tiedollisesti Euroopan integraation erääseen kiehtovimpaan haasteeseen.

HELSINGISSÄ 20.5.1994

*Reino Hjerppe*

# SISÄLLYS

## **1. Takametsistä Euroopan unioniin 1**

*Johtaja Matti Korhonen, Kansallis-Osake-Pankki*

- 1.1. Euroopan rahatalous 1
- 1.2. Suhteellisista eduista integraatioetuihin 6
- 1.3. Ecu:n suosio kasvussa 9
- 1.4. Matalasta inflaatiosta ylin ohjenuora 12
- 1.5. Uhat nousevat valtioiden sisältä 15

## **2. Euroopan yhteinen keskuspankki 19**

*Tohtori Markku Puntila, Suomen Pankin johtokunnan entinen jäsen*

- 2.1. Kohti yhteistä valuuttaa 19
- 2.2. Vyöhykkeinen Eurooppa 22
- 2.3. Itsenäinen keskuspankki 23
- 2.4. Vakaan hintatason Eurooppa 25
- 2.5. Suomen kytkeytyminen Eurooppaan 27
- 2.6. Päätösvalta Suomen Pankissa johtokunnalle 28
- 2.7. Kansallisilla keskuspankeilla vähän tehtävää 29
- 2.8. Integraatio keskuspankin näkökulmasta 29

## **3. Finanssipolitiikka rahaliitossa 31**

*Ylijohdaja Sixten Korkman, Valtiovarainministeriö*

- 3.1. Johdanto 31
- 3.2. Finanssipolitiikasta yleensä 33
- 3.3. Finanssipolitiikasta avotaloudessa 35

3.3.1. Julkisen talouden harmonisointipaineet	35
3.3.2. Finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuudet ja tavoiteristiriidat	37
3.4. Finanssipolitiikasta yhteisellä valuutta-alueella	40
3.4.1. Finanssipolitiikan kurinalaisuus	40
3.4.2. Finanssipolitiikan joustavuus	42
3.4.3. Finanssipolitiikan kansainvälinen yhteensovittaminen	44
3.4.4. EU:n budjetti	45
3.5. Finanssipolitiikasta siirtymävaiheessa	45
3.6. Johtopäätöksiä: Miten käy talouspolitiikan itsenäisyyden?	47

#### **4. EU-maiden talouspolitiikan yhdenmukaistaminen - tausta ja tulevaisuus** 51

*Ylijohtaja Reino Hjerppe, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

4.1. Tilanne toisen maailmansodan jälkeen	51
4.2. EY:n ja EU:n talouspoliittiset tavoitteet peruskirjojen mukaan	52
4.3. Taloudelliset kehysarviot ja neuvoston talouspoliittiset suositukset	56
4.4. Sisämarkkinoiden luominen EY:n taloudellisessa strategiassa	57
4.5. Rahapoliittinen yhteistyö EMS:n puitteissa	59
4.6. Kohti EMU:a	61
4.7. Mikä on talousunioni?	65
4.8. EMU:n hyödyistä ja haitoista	65

#### **5. Verotuksen harmonisointi Euroopan unionissa** 77

*Ylijohtaja Reino Hjerppe, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

*Erikoistutkija Timo Raubanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

5.1. Välillisen verotuksen harmonisoinnin tausta	80
5.1.1. Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin nykytila	83
5.1.2. Valmisteverotus	84
5.1.3. Valmisteveron kantaminen	86
5.2. Pääomaliikkeiden verotus	87
5.3. Yritysverotus	89
5.3.1. Historiaa	89
5.3.2. Yritysverotuksen uusi suunta	90
5.3.3. Yritysverotuksen fiskaalinen merkitys	92
5.4. Muun verotuksen harmonisointi	93
5.4.1. Raskaan tieliikenteen verotus	93
5.4.2. Ympäristöverotus	93
5.4.3. Leimaverotus	94
5.5. Tilanne Suomen jäsenyyden kannalta	94
5.5.1. Arvonlisäverotus	95
5.5.2. Valmisteverotus	97
5.5.3. Ahvenanmaa	98
5.5.4. Suomen sopeutuminen EU:n veroharmonisointiin	99
5.6. Loppuarviointeja	100



# 1.

# TAKAMETSISTÄ EUROOPAN UNIONIIN

MATTI KORHONEN

## **1.1. Euroopan rahatalous**

Mikäli Maastrichtin sopimus toteutuu, Euroopan tulevan talous- ja rahaliiton (EMU) näkyvin symboli tulee olemaan yhteinen raha. Vielä ei tiedetä, onko sen nimi ecu, euromark, franken tai joku muu. Todennäköisin on ecu, joka kuten myös franken ovat vanhoja eurooppalaisia rahoja.

Ecu-nimisiä rahoja on esiintynyt Euroopassa vuosisatoja. Se ecu, mistä nykyisin puhutaan on lyhenne sanoista "European Currency Unit" vuodelta 1978. Tuolloin EU-maat sopivat Bremenissä heinäkuussa yhteisestä jäsenmaiden valuuttoja käsittävästä korivaluutasta.<sup>1</sup>

Entisajan ecu-kolikoista vanhimmat ovat vuodelta 1262 Ranskasta ja uusimmat vallankumouksen jälkeisiltä vuosilta 1791-93. Sen jälkeen frangi syrjäytti ecun Ranskassa. Viiden frangin rahaa kutsuttiin silti vielä pitkään ecuksi.

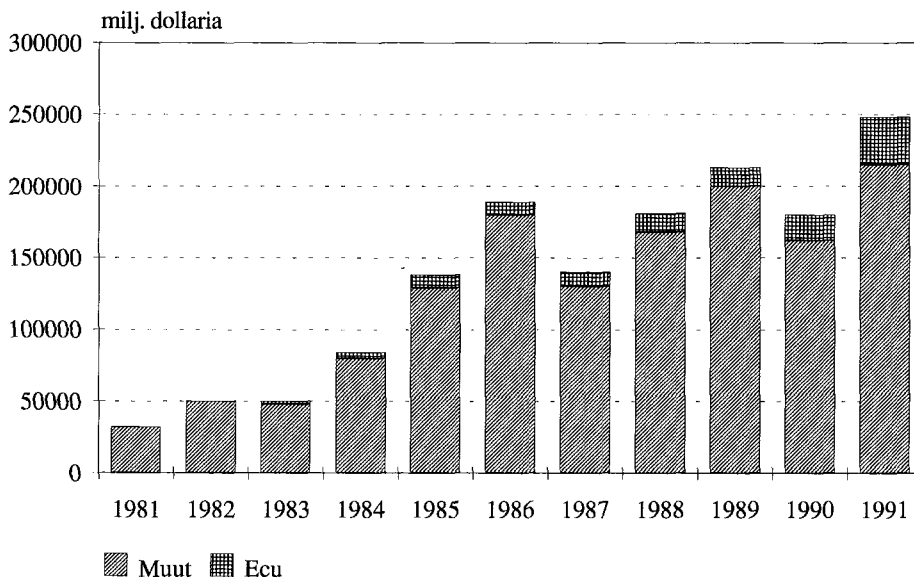
Nykyäänkin ecu esiintyy ranskan kielessä rahan vastineena, kuten sanonnoissa "avoir des écus" tai "être au bout de ses écus". Vanha ranskan kielen "escu" tulee latinan "scutum"-sanasta, kuten espanjan ja portugalilaisien kielten sana "escudo" tai italian kielen sana "scudo".

---

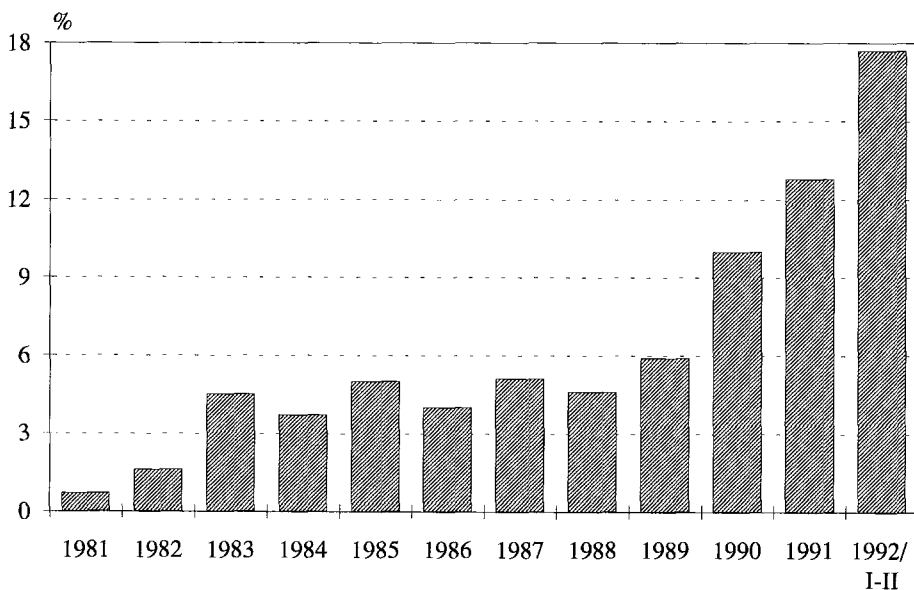
<sup>1</sup> Ecu syntyi virallisesti toisella nimellä, European Unit of Account (EUA, ranskaksi UCE) jo 21.4.1975

Kullasta ja hopeasta painetut ecut olivat kotoisin Ranskan lisäksi Hollannista, Belgiasta, Italiasta, Espanjasta ja Portugalista. Ne kelpasivat aika ajoin myös Englannissa yleiseen käyttöön.

Ecun uudelleensyntymän jälkeen sitä on painettu muistorahaksi useissa maissa kuten Belgiassa, Espanjassa, Ranskassa, Irlannissa ja Gibraltarilla.



Kuvio 1. Kansainväliset joukkovelkakirjaemissiot



Kuvio 2. Ecun osuus kansainvälisistä joukkovelkakirjaemissioista



Rahat kelpaavat myös maksuvälineiksi omassa maassaan, mutta niiden keräilyarvo ylittää yleensä nimellisarvon.

Ensimmäiset ecu-setelit tulevat ilmeisesti EU:n talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa, joka alkaa ehkä vuosituhaten vaihteessa. Silloin voidaan puhua yhdestä maailman kolmesta mahtivaluutasta dollarin ja jenin lisäksi.

Ecun taakse tulee Euroopan keskuspankki ja Euroopan Unionin yhteinen valuutta- ja rahapolitiikka sekä jäsenmaiden valuutta- ja kultavarannot.

Ecusta voi tulla ennen pitkää dollarin veroinen varantovaluutta. Lähivuosina syntyvät laajat ecubond-markkinat. Ecu-määräiset obligaatiolainat ovat vastanneet parhaimmillaan noin 15 prosenttia kansainvälisistä joukkovelkakirjaemissioista. Vuosien 1992 ja 1993 rahoituskriisit pudottivat väliaikaisesti ecubondien osuutta, joka on sen jälkeen ollut taas nousussa.

Yhteinen ecu-raha Euroopan unionin alueella olisi näkyvä symboli Euroopan talous- ja rahaliitolle. Rahaliitolla on juuriinkäyvät vaikutukset yritysten, tavallisten ihmisten ja valtioiden taloudenpitoon.

Talous- ja rahaliitto on toteutuessaan maailman suurin rahoituspalvelujen sisämarkkina-alue. Kilpailu koko alueella ja erilaisten rahoitusyritysten välillä on silloin vapaampaa kuin esimerkiksi USA:ssa nykyisin. Rahoituspalveluja tarjotaan samoilla ehdoilla yhteisillä pääomamarkkinoilla.

Yritykset voivat ostaa ja myydä samalla rahalla, verrata suoraan kustannuksia ja hintoja sekä unohtaa valuutta- ja korkoriskit sopimuksissaan. EU:ssä tehtyjen laskelmien mukaan valuutanvaihtokustannukset vaihtelevat maittain ja yrityksittäin. Pienen, paljon ulkomaankauppaa käyvän maan bruttokansantuotteesta menee yksi prosentti näihin kustannuksiin, suuremmissa maissa vain puolet tästä. Pienten yritysten voitoista kuluu 15 prosenttia näihin menoihin, suurten monikansallisten firmojen voitoista paljon vähemmän.

Rahaliiton hyötyjiä ovat siis erityisesti kansainvälisestä vaihdosta riippuvat pienet maat ja pienet yritykset. Ne hyötyvät eniten myös valuutta- ja korkoriskien putoamisesta.

Sijoittajat voivat koko alueella sijoittaa rahansa yhtäläisin ehdoin kiinteisiin investointeihin vapaasti tai arvopaperimarkkinoille ecu-määräisiin tai muihin arvopapereihin samankaltaistuvien ehtojen myös ilman valuuttarajojen tuomia riskejä.

Tavallisetkin eurooppalaiset voivat hyötyä yhteisen rahan vakaudesta. Jos matkustaja nyt joutuu ylittämään EU:n jäsenmaiden rajat yhden kerrallaan, voi valuuttojen vaihdossa menettää lähes puolet koko matkakassasta.

Arvonsa säilyttävä yksi yhtenäinen ecu on yksityiselle asiakkaalle edullinen erityisesti silloin, kun hän on liikesuhteissa entisen valuutta-alueensa yli. Alhaisen inflaation välilliset taloudelliset vaikutukset ovat myönteisiä koko hänen toiminta- ympäristössään.

Rahanvaihtajat, kuten pankit, menettävät tietysti valuutanvaihtotuotonsa. Toisaalta niiden ei tarvitse ottaa huomioon valuutta- ja korkoriskejä nykyisessä määrin varainhankinnassa tai asiakkaiden luottotuksessa. Pankit voivat keskittyä arvioimaan asiakkaan yleistä luottokelpoisuutta. Samalla pankkien kotimarkkinaksi muodostuu taloudellisesti merkittävin alue maailmassa.

Exchanged on 1 March 1988	Exchange rate applied in local currency		Amounts after exchange transaction	In ecu*	Loss in %**
B (begin)			BFR 40 000	925.18	
UK	UKL 1 = BFR 64.95		UKL 615.86	891.30	-3.66
F	FF 9.8065 = UKL 1		FF 6 039.43	863.55	-3.11
E	PTA 19.47 = FF 1		PTA 117 587.49	843.69	-2.30
P	ESC 1.18 = PTA 1		ESC 138 753.49	820.35	-2.77
I	LIT 7.75 = ESC 1		LIT 1 075 339.52	706.43	-13.89
GR	DR 10.575 = LIT 100		DR 113 717.15	686.97	-2.75
D	DM 0.98 = DR 100		DM 1 114.43	539.42	-21.46
DK	DKR 378.44 = DM 100		DKR 4 217.45	534.42	-0.95
NL	HFL 27.75 = DKR 100		HFL 1 170.34	504.71	-5.56
B (end)	BFR 18.14 = HFL 1		BFR 21 300	492.66	-2.39
Total					-46.75

*Taulukko 1. Currency transaction costs in a (hypothetical) round-trip through 10 countries*

\* Official exchange rate published in the Official Journal of the European Communities, 1 March 1988.

\*\* Additional bank charges can occur.

Source: BEUC (1988)

Monessa maassa pankkisektori ei ole vielä sopeutunut avoimiin pääomamarkkinoihin, joten rahaliitto yhdessä sisämarkkinaohjelman kanssa merkitsee sekä uhkia että mahdollisuuksia.

Rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen vaikuttaa voimakkaasti Suomeen ETA:n jäsenenä jo ennen jäsenyyttä EU:ssa. Pääomamarkkinat ovat vapaat ja EU:n direktiivien vaikutus ulottuu vastavuoroisuusperiaatteella Suomeen. Lainsäädäntöä kehitetään Suomessa vastaamaan muuttuneita olosuhteita.

Pankki-, vakuutus- ja arvopaperimarkkinat joutuvat voimakkaan kilpailun kohteeksi. Suomalaiset rahoitusmarkkinoiden yritykset tuskin hyötyvät suhteellisesti markkinoiden laajuudesta, mutta pystyvät pitämään kiinni suomalaisista asiakkaista sekä Suomessa että EU:n piirissä. Se edellyttää kuitenkin, että pankit ja vakuutuslaitokset tervehdytetään ja niiden tehokkuutta lisätään riittävän nopeasti. Pitkän säännöstelykauden jäljiltä pankki- ja vakuutussektori on vielä liian laaja ja tehoton.

Rahatalouden merkityksen kasvaminen ei sinänsä ole seurausta Euroopan Unionin kehitysvaiheista. Maailmanlaajuiset rahoituspalvelujen markkinat ovat kasvaneet lähes räjähdysmäisesti viime vuosikymmeninä. Syynä ovat olleet tiedon käsittelyn, välityksen ja varastoinnin tekniikkojen läpimurto sekä kasvavat yli- ja alijäämät maailmantaloudessa. Ensimmäistä kertaa pääoman kysyntä ja tarjonta ovat voineet kohdata toisensa maailmanlaajuisesti ja samanaikaisesti.

Kun maailman tavarakauppa oli 1970-luvun alussa vielä samaa suuruusluokkaa kuin rahoituspalvelujen kauppa, tavarakauppaan kohdistuvat rahoituspalvelut ovat enää vajaa kymmenes rahoituspalvelujen koko vaihdosta. Niin Euroopan Unioni kuin pieni avoin kansallisvaltio Suomi ovat olleet sopeutujia tässä valtavassa kehityksessä. Kansainväliset taloudelliset järjes-

töt, viranomaistahot ja sopimusjärjestelmät ovat pyrkineet ohjaamaan ja hallitsemaan tätä murrosta ja turvaamaan markkinoilla toimivien edut.

EU:n rinnalla rahatalouden liberalisointi perustuu OECD:n, BIS:in ja GATT:in piirissä tehtyyn työhön. Se on kohdistunut erityisesti rahoituspalvelujen esteiden purkamiseen, mutta työllä on ollut ratkaiseva merkitys myös rahoitusmarkkinoiden toimintapuitteisiin.

OECD on saanut aikaan pääomaliikkeiden liberalisointisäännöstön, jonka perusteella sen jäsenet ovat sitoutuneet lähes täydelliseen pääoman liikkeiden vapauttamiseen. Muun muassa Pohjoismaat ovat menettäneet erioikeutensa pääomien tuonnin ja viennin säännöstelyssä.

Rahoituspalvelujen kauppaa koskeva liberalisointi on tapahtunut ns. näkymättömien liiketoimien koodin yhteydessä. Jäsenmaat sitoutuivat vapauttamaan varsin laajasti erityyppisten rahoituspalvelujen vaihdantaa. Rahoituspalvelujen tarjontaa ulkomailta ei saa syrjiä eikä tarjonnan ehdoksi voi asettaa varsinaisen yrityksen perustamista. Ulkomaiset rahoitusalan yritykset tulevat tasa-arvoisiksi toiminnassaan, vaikka niillä ei olisi itsenäistä juridista asemaa maassa.

Sopimuksissa on ollut mahdollisuus kansallisiin varauksiin. Rahoitusmarkkinoiden yleinen liberalisointikehitys on johtanut kuitenkin siihen, ettei varauksiin juuri ole käytännön mahdollisuuksia tai syytä. Sääntely ja mahdolliset poikkeukset on rahoituspalvelujen teknisen kehityksen takia helppo kiertää, eivätkä kansalliset säännökset voi estää markkinavoimien vaikutusta pääomamarkkinoilla.

GATT:in Uruguay'n kierroksen tuloksena tehtiin puitesopimus palvelujen kansainvälisestä kaupasta. Sopimus kohdistuu myös rahoituspalvelujen kauppaan. Sopimuksessa turvataan näiden palvelujen kauppa markkinoillepääsyn, kansainvälisen suosituimmuuden, kansallisen yhtävertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaan.

ETY-neuvottelukierroksella on pääomamarkkinoiden vapaus yhtenä kansainvälisten yritystoiminnan vapauksien osana saanut erityishuomiota. Pariisin ja Bonnin ETY-kokousten päätösasiakirjoissa ovat näkyvästi esillä rahoituspalvelujen markkinoihin olennaisesti vaikuttavat liberalisointitavoitteet.

Kansainvälisen rahoituksen voimakas kasvu on johtanut rahoitustoiminnan valvonnan uudelleenjärjestelyihin. Vakavaraisuus-, maksuvalmius- ja muiden mahdollisten riskien valvonta on muuttunut aikaisemmasta puhtaasti kotimaisesta toiminnasta kansainvälisin sopimuksin säännellyksi. Ratkaisevan tärkeää on ollut Baselin pankkivalvontakomitean työ. Sen toimesta on luotu kansainvälisen pankkivalvonnan uudet yhtäläiset toimintasäännöt ja periaatteet. Niiden mukaan valvontavastuu jaetaan kotivaltion ja isäntävaltion viranomaisten välillä periaatteessa siten, että kaikki pankkiyritykset tulevat valvonnan piiriin. Vakavaraisuuden osalta päävastuu sivukonttoreista on kotivaltioilla; tytäryhtiöiden vakavaraisuutta valvovat molemmat. Maksuvalmiutta valvovat lähinnä isäntämaan viranomaiset. Baselin pankkivalvontakomitean työ on pysyvää valvonnan harmonisointia nopeasti muuttuvissa oloissa. Myös viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt.

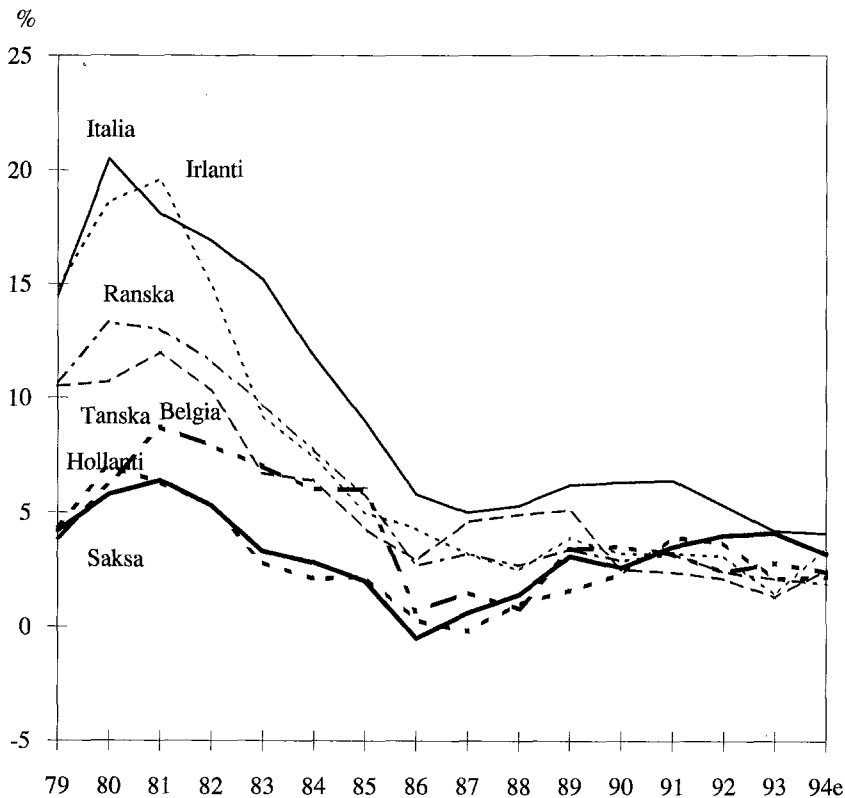
Rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimintapiiri, kotimarkkinat, voidaan määritellä jo Euroopan talous- ja rahaliiton kattaviksi. Kehityslinjat on otettu huomioon Suomen rahoitusmarkkinoita koskevan lainsäädännön valmisteluissa.

Vaikutukset ovat hyvin syvälekäyviä pankki- ja vakuutusmarkkinoilla sekä arvopaperimarkkinoilla. Edellämainittujen rahataloudellisten ja rahapoliittisten toimien lisäksi sisämarkkinoiden direktiivit tuotannon tekijöiden vapauttamiseksi ja kilpailupolitiikan aktiivinen tehostaminen mullistivat pitkään säännöstellyt ja säännellyt rahoituspalvelujen toimintapuitteet.

## 1.2. Suhteellisista eduista integraatioetuihin

Talous- ja rahaliiton tavoite on huikea. Euroopan suvereenit teollisuusmaat ovat valmiita luopumaan vapaaehtoisesti rahapolitiikasta ja alistamaan useat keskeiset osat talouspolitiikastaan yhteiseen harkintaan. Vastaavaa ilmiötä ei tavata nykyajan taloushistoriassa. Monikulttuurisen unionin syntyminen vapaaehtoisen yhdentymisen kautta olisi ainutlaatuista.

Prosessin taustalla on todella painavia perusteita, kokemuksia ja opetuksia 80-luvun talous- ja rahapoliittisesta yhteistyöstä EU:n jäsenmaiden kesken.



Lähde: OECD

Kuvio 3. Kuluttajabintojen vuosimuutokset, %

Euroopan valuuttajärjestelmä (EMS) toimi tehokkaasti vakauttavana ankkurina siihen osallistuvien maiden talouskehityksessä. Inflaatiovauhti hidastui, inflaatioerot näiden maiden välillä vähenivät selvästi, korot alenivat ja korkotasojen väliset erot supistuivat. Valuuttakurssien korjaukset tulivat harvinaisemmiksi ja pienemmiksi.

EMS:n ulkopuolisista maista ovat valuuttakurssiaan ja rahan arvoa pyrkineet vakauttamaan yksipuolisella liitännällä Itävalta, Sveitsi, Norja, Ruotsi ja Suomi. Suomi yritti kesäkuusta 1991 alkaen käyttää kiinnittymistä EMS:iin valuuttakurssin tukena, mutta epäonnistui siinä kotimaisista syistä.

EMS:n teho inflaation taltuttamisessa ja kurssispekulaatioiden tappamisessa perustui sen velvoitteisiin ja tukimuotoihin. Luottamus kurssin pysyvyyteen tukeutui Euroopan keskuspankkien yhteisiin valmiusluottolupauksiin jäsenmaiden keskuspankeille ja jäseniä sitoviin sopimuksiin, jotka samalla rajoittavat näiden maiden talouspoliittista liikkumavapautta.

Elokuun 1992 ja syyskuun 1993 valuuttakriiseissä Euroopan valuuttajärjestelmä joutui toistuvasti mittavien kansainvälisten valuuttaspekulaatioiden kohteeksi. Ne mursivat Euroopan valuuttamekanismin ja jäsenmaat joutuivat laajentamaan valuuttojen vaihteluvälejä 2.25 prosentista 15 prosenttiin. Talvella 1994 ydinjoukko eli Benelux-maiden, Ranskan ja Tanskan valuutat olivat jälleen palanneet käytännössä tiukkoihin vaihteluväleihin, vaikka niitä koskevat sopimukset olivat purkautuneet. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida, milloin ja kuinka Euroopan valuuttajärjestelmän kehitys EMU:n kolmanteen vaiheeseen toteutuu.

Voidaanko sitten osoittaa, että valuuttayhteistyöhön osallistuneet maat ovat hyötäneet siitä ja saavuttaneet hitaamman inflaation ja valuuttojen vakauden tavoitteensa? 80-luvun kokemuksilla tämän voi epäilemättä todistaa.

Mutta onko kehitys ollut EMS-jäsenmaissa muita mahdollisia vertailumaita nopeampaa ja suotuisampaa? Sitä ei ole yhtä helppo osoittaa. Päinvastoin: EFTA-maat Sveitsi ja Itävalta ovat päässeet parempiin tuloksiin kuin EMS-maat keskimäärin. Niille on ollut kuitenkin hyötyä EMS-maiden hidastuvasta inflaatiosta ja ecu-kurssin seuraamisesta.

Millaisia yhteiskunnallisia kustannuksia sopeutuminen on aiheuttanut? Työttömyys nousi EMS-maissa 1980-luvun alkupuolella ja supistui vuosikymmenen loppupuolella. Viime vuosina työttömyys on taas kääntynyt kasvuun. Todistelulla on kuitenkin vain historiallista ja akateemista arvoa nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Olennaista on, että EU-maat ovat sitoutuneet rahaliittoa koskevassa ohjelmassaan vielä paljon pidemmälle meneviin yhteisiin tavoitteisiin koko talous- ja rahapolitiikassa.

Rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen on asettanut toisenlaisissa olosuhteissa saadut kokemukset tai niihin perustuvat taloudelliset teoriat kyseenalaisiksi tai tehnyt niistä osittain vanhentuneita. Teoriat komparatiivisista eduista ja ostovoimapariteetista ovat menettäneet käyttökelpoisuuttaan integraation syventyessä kaikkia tuotantotekijöitä koskevaksi.

Yritysten väliset suorat toimitukset ja sijoitukset ovat kasvaneet. Ns. ristikkäiskauppa eli saman toimialan tavaroiden kauppa eri maiden välillä on

teihin ja toisaalta haetaan yhteistyöllä uutta hallittavuutta talouspolitiikan arsenaaliin.

Merkittävin rahatalouden yhdentymisen seuraus on kiihtyvä kilpailu tuotannollisista pääomista. Valtiot joutuvat kilpailemaan kansainvälisestä ja oman maan pääomasta verotuksellisten ja pääoman muiden ehtojen edullisuudella ja liberaalisuudella. Esimerkiksi pääomaverotus on jo olennaisesti laskenut viime vuosina Euroopassa.

Toinen tärkeä seuraus pääomamarkkinoiden vapaudesta on talouspolitiikan yleisen kurinalaisuuden vaatimus. Inflaatio-odotukset heijastuvat aikaisempaa voimakkaammin pitkiin korkoihin. Velkaantuneiden ja velkaantuvien maiden tapauksissa todellinen korkorasitus muodostuu pahaksi jarruksi saada aikaan riittäviä investointeja.

Euroopan rahaliiton synty perustuu lähinnä Saksan ja Ranskan yhteiseen käsitykseen toistensa roolista kehityksessä. Saksalaiset ovat olleet valmiita luopumaan D-markan itsenäisestä asemasta ja ranskalaiset vastaavasti sitoutumaan saksalaiseen konseptiin talouden tasapainosta, riippumattomasta keskuspankista ja terveestä rahapolitiikasta. Yhdessä Saksa ja Ranska muodostavat niin mahtavan hyvinvoinnin moottorin, ettei muilla EU-valtioilla ole varaa olla niitä seuraamatta.

Millaista sitten on rahaliiton rahapolitiikka? Aivan ilmeisesti se muistuttaa eniten Saksan harjoittamaa politiikkaa, jossa on yksi tavoite ylitse muiden: inflaation pitäminen hyvin hitaana. Saksan keskuspankki reagoi voimakkaasti inflaatio-odotusten voimistumiseen nostamalla heti korkoa. Inflaation päähänlyöntiin riittää usein pienikin koronnosto. Rahapolitiikkaa harjoitetaan itsenäisesti ilman, että siihen vaikuttavat jäsenmaiden tai EU:n poliittiset päättäjät.

Rahaliiton rahapolitiikasta ei ole myöskään apua julkisten menojen rahoittamiseen. Valuuttapolitiikassa totellaan vain EU:n ministerineuvoston yleistä linjanvalintaa. Puuttumista asioiden käytännön kulkuun ei suvaita. Rahaliiton toisessa vaiheessa alkavat vaikuttaa uudet järeät talouspolitiikan tavoitteet. Enää ei ole kysymys vain inflaation hidastamisesta ja valuuttakursien vakaudesta kuten ensimmäisellä vuosikymmenellä 1980-luvulla.

Sisäinen tasapaino nousee ulkoisen tasapainon edelle tavoiteasettelussa. Yhdentyneillä pääomamarkkinoilla, saman valuutta-alueen sisällä vaihtotaseen rahoitus ei ole enää yhtä suuri talouspolitiikan rajoite kuin nyt. Näin on varsinkin silloin, kun vaje aiheutuu yksinomaan yksityisen sektorin investoinneista.

Viime vuosikymmeninä totuttiin OECD:n hyvinvointivaltion neljään tavoitteeseen: korkeaan kasvuun, täystyöllisyyteen, ulkoiseen tasapainoon ja kohtuulliseen inflaatioon. Nyt Euroopan konvergenssitavoitteet<sup>2</sup> korostavat erityisesti julkisen talouden tasapainoa, hidasta inflaatiota, matalaa korkoa ja vakaata valuuttakurssia. Paitsi talous- ja rahaliiton tavoitteet myös joulukuussa 1993 hyväksytyyn Valkoisen kirjan tavoitteet tähtäävät näihin tasapainotavoitteihin.

---

<sup>2</sup> Vielä 1960-luvulla konvergenssiteoria tarkoitti kilpailevien yhteiskuntajärjestelmien, kapitalismin ja sosialismin yhteenkasvamista.

Tavoitteet johtavat vakaaseen hintatasoon, mikä nostaa yritysten, kotitalouksien ja koko kansantalouden tehokkuutta ja taloudellisuutta. Korkotaso alenee ja yhtäläistyy, mikä lisää kasvua ja investointeja. Epävarmuus valuuttakursseista poistuu. Vaihtotaserajoitus talouspolitiikassa häviää ja sisäiset tasapainotavoitteet korostuvat.

Rahoituspalvelujen markkinoilla integraatiovaikutukset ovat olleet huomattavia jo 1980-luvulla EMS-järjestelmän seurauksena. Sisämarkkinaohjelman vaikutuksien arvioidaan olevan merkittävämpiä vuoden 1994 alusta sekä EY:n sisällä että maailmanlaajuisesti, kun maailman suurin rahoituspalvelujen sisämarkkina on syntynyt.

Valuuttarajojen lisäksi putosivat osittain pois myös toimialojen väliset rajat. Rahoituspalveluja tarjoavien yritysten kilpailu tuli vapaammaksi kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tosin Yhdysvaltojen markkinoiden arvioidaan liberalisoituvan kilpailusyistä Euroopan rahaliiton vaikutuksesta. Kilpailua lisää sekin, että rahoituspalvelujen markkinat kuuluvat EU:n liberaalin kilpailupolitiikan piiriin.

Rahaintegraation taloudelliset seuraamukset syntyvät välittömästi rahoituspalvelujen markkinoiden tehostumisesta. Välillisesti rahaintegraatiosta aiheutuva paine vaikuttaa myös muiden elinkeinojen ja julkisen sektorin rakenteisiin.

Rahoituspalvelujen markkinat ovat EU:n jäsenmaissa 6-7 prosenttia BKT:stä ja kolme prosenttia työllisistä. Rahaintegraation hyötyvaikutukset ovat kuitenkin arvioiden mukaan jopa kolmannes sisämarkkinaohjelman taloudellisista hyödyistä. Selvitysten mukaan EMU laskisi rahoituspalvelujen hintoja jopa viidenneksellä, mutta vähintään seitsemän prosenttia.

Aivan uuden painon rahaliitto saa maailmanlaajuisilla rahoitusmarkkinoilla, joille kasvaa dollari- ja jenialueen lisäksi niitä ehkä suurempi ecu-alue. Tällä hetkellä dollarialue maailmantaloudessa on selvästi suurempi kuin Yhdysvaltojen osuus maailman tuotannossa. Se on kuitenkin jo nyt alenemassa. Yhdysvaltojen osuus teollisuusmaiden kokonaistuotannosta on samaa suuruusluokkaa kuin EU:n eli kolmannes, mutta kansainvälisessä pankkijärjestelmässä dollarimääräiset tilit ovat yli puolet valuuttatileistä.

Vuonna 1980 teollisuusmaiden tuonnista maksettiin lähes kaksi kolmannesta dollareilla, nyt vajaa puolet. Samanaikaisesti EU:n valuuttojen osuudet ovat kasvaneet kolmanneksesta yli 40 prosenttiin. Kuitenkin Yhdysvaltojen osuus teollisuusmaiden ulkomaankaupasta on vain viidenneksen luokkaa.

Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden koordinaatio, joka nyt tapahtuu G 7 -yhteistyönä, muuttuu ehkä G 3 -neuvotteluiksi USA:n, Japanin ja EU:n välillä. Niissä pyrittäisiin varmasti välttämään voimakkaita korko- ja kurssi-muutoksia, joilla olisi haitallisia vaikutuksia maailmankauppaan.

Ecun käyttö yleistyy Maastrichtin jälkeen nopeasti erityisesti rahoitusmarkkinoiden yksikkönä ja EU:n sisäisenä maksu- ja laskutusyksikkönä. Maailmankaupan maksuvälineeksi se nousee rahaliiton toisen vaiheen aikana, mutta suhteellisen hitaasti. Pankkitoiminnassa ecua käytetään pääasiassa valuuttarajan ylittävissä siirroissa.

Ecu-määräiset erät pankkien taseissa ovat myös kasvaneet. Jo 1988 pankkien taseista Lontoossa oli vajaa kolmannes ecuina ja Pariisissa vastaava osuus oli kuudennes. Myös Italiassa, Belgiassa ja Luxemburgissa ecujen osuus oli noin viidennes. Sen sijaan Saksassa ecu-markkinat eivät ole vielä kehittyneet markan varjossa. Tällä hetkellä ecu on ohittanut punnan maailman pankkivaluuttana. Sen edellä ovat dollari, Saksan markka, jeni ja Sveitsin frangi. Maailman velkakirjamarkkinoista ecubondien osuuden arvioidaan kasvavan lähivuosina yli kolmannekseen. Pääasialliset velalliset ovat EU:n hallituksia, mutta myös yksityiset ecu-määräiset emissiot kasvavat lähivuosina.

#### **1.4. Matalasta inflaatiosta ylin ohjenuora**

Suomen mahdollisuuksia kiinnittyä Euroopan valuuttajärjestelmään on aikaisemmin epäilty vientimme dollarisidonnaisuuden, sen puunjalostusvaltaisuuden, Suomen öljyriippuvuuden ja entisen Neuvostoliiton kaupamme vuoksi.

Näiden tekijöiden kokonaisvaikutus on selvästi pienentynyt. Vientiyrittysten kansainvälistyminen vähentää niiden riippuvuutta paitsi yksistä markkinoista myös yhden maan tuotanto-olosuhteista.

Sen lisäksi on viitattu Suomen suhdanneriippuvuuteen ja -herkkyyteen siinä tarkoituksessa, että meillä pitäisi olla muita suuremmat liikkumamahdollisuudet valuuttapolitiikassa. Kun pääosa kauppakumppaneitamme on mukana yhteisessä valuuttajärjestelmässä, tällainen ajattelu johtaa Suomen pienelle avotaloudelle uhkarohkeaan vaihtoehtoon. Valuuttamarkkinoiden musertavat volyymit, epärationaaliset virtaukset ja spekulatiiviset paineet häiritsevät helposti talouden tasapainoa ja hallittavuutta.

Suomi on joutunut myös markkinoiden kautta entistä riippuvaisemmaksi Euroopasta. Euroopan yhteisöjen osuus Suomen ulkomaankaupasta oli vielä 1970 vain 23 %. Sen jälkeen EU laajeni ja sen osuus kasvoi enemmän kuin uusien jäsenten liittyminen sinänsä merkitsi. Nyt EU:n osuus on 58 %. Kun tähän lisätään EFTA-maat, ETA-alueen osuus on 75 %.

Vielä dramaattisempi ja nopeampi on EMS-valuuttojen painon lisäys valuuttakorissamme.

Ennen lokakuuta 1990 EMS-valuuttojen osuus markan valuuttakorissa oli 45 %, mutta Englannin punnan ja Norjan kruunun liitännän jälkeen 62 %. Ruotsin liityttyä ecuun korivaluuttojen osuus markan korissa oli jo 75 %.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja rahoituspalvelujen kasvanut vaihto on samankaltaistanut markkinoiden ehtoja voimakkaasti. Se on tehnyt erilliset markkinat toisistaan paljon riippuvaisemmiksi kuin ennen.

Myöhään ja väärässä suhdannevaiheessa tähän kehitykseen lähteneelle Suomelle muutos on ollut raju. Se on heikentänyt sekä rahapolitiikan että muun talouspolitiikan mahdollisuuksia ohjata investointeja, rahoitusta ja taloutta yleensä. Rahoituspalvelujen käyttäjät, yritykset, yhteisöt ja yksityiset taloudet eivät ole sopeutuneet riittävän nopeasti. Seurauksena suomalaiset ovat velkaantuneet liiaksi ja kaikki muutkin rakenneongelmat ovat kärjistyneet.



Tämän kehityksen perusteella voi todeta, että Suomen vapautuneet rahoitusmarkkinat ovat aivan liian pienet välttyäkseen spekulatiivisilta häiriöiltä, jotka ovat peräisin joko ulkomailta tai kotimaasta. Vaikka valitun talous- ja rahapolitiikan takana vuonna 1991 oli enemmistöhallitus ja Suomen Pankki, ahdas spekulatiivinen painostustoiminta pystyi sen murtamaan. Rahoitusmarkkinoiden kytkeminen Eurooppaan on jatkossa välttämätöntä.

Vahvasti Euroopan markkinoista riippuvaisella pienellä avoimella taloudella ei ole vaihtoehtoja. Olisi epärealistista kuvitella, että Suomesta voisi tulla esimerkiksi verokeidas, joka houkuttelisi Euroopan saarivaltioiden, Andorran tai Luxemburgin malliin pääomia. Se ei ole mahdollista 1990-luvulla millekään maalle Euroopassa eikä varmasti ainakaan Suomelle nykyisissä poliittisissa oloissa. Suomen on lähennettävä ja yhdistettävä talous- ja rahapolitiittiset tavoitteensa Euroopan yhteisön kanssa. Tämän vuosikymmenen rahoitusmarkkinat ovat luonteeltaan aivan toiset kuin ennen.

Uuden ajattelun mukaan on nykyistä suurtyöttömyyttä ja maan kestävykyä arvioitaessa otettava huomioon rakennemuutoksen kaikissa tapauksissa aiheuttama korkeampi työttömyys, korkea työhönsallistumisaste, erittäin hyvä työttömyysturva ja nopeasti kasvaneet koulutus- ja valmennusmahdollisuudet niitä todella haluaville työttömille.

Sen sijaan inflaation yhteiskunnalliset ja taloudelliset haittavaikutukset ovat edelleen suuria. Ne voivat johtaa maan talouden syöksykierteeseen kehitysmaiden tai Itä-Euroopan maiden tapaan. Inflaation aiheuttama tulojen ja omaisuuden uudelleenjako ylittää yhteiskunnallisessa epäoikeudenmukaisuudessa jopa verotuksen konfiskatoriset vaikutukset.

Ennen devalvaatiota ja kellutusta käyty valuuttapoliittinen keskustelu oli monessa suhteessa paljastava. Kukaan devalvaation puolesta puhunut poliitikko, ekonomisti tai teollisuusjohtaja ei korostanut Euroopan integraation huomioonottamista tässä yhteydessä. Devalvaatiovaatimukset perustuvat tosiasioihin, jotka ovat vaikuttaneet edellisten vuosikymmenien aikana. Vaatimuksia perusteltiin menneisyyden opetuksilla. Valuuttakurssipoliittikaa ei siis haluttukaan asettaa Euroopan integraation asettamiin puitteisiin, vaikka sen todennäköinen kehitys ja aikataulu on koko ajan selkiintynyt.

Näin tärkeät päätökset täytyy tehdä todennäköisen tulevaisuuden varalle. Devalvaation takia uskottavuutemme valuuttamarkkinoilla ja luottokelpoisuus pääomamarkkinoilla heikkeni, mikä näkyi myös pääomakustannusten eli pitkän koron nousemisena. Devalvaation jälkeisessä keskustelussa väitettiin, ettei inflaatio yleensäkään ole meidän lähiajan talouskehityksen kannalta tärkeä kysymys. Tällainen ajattelu on kuolemanvaarallista Suomen yhdentymisratkaisun aikataulun kannalta.

Korkojen alentaminen siten, ettei markka heikkene ja valuutat karkaa on ollut vaikeaa.

Inflaatioon ja erityisesti inflaatio-odotuksiin täytyy suhtautua aivan toisella vakavuudella kuin mitä Suomessa on ollut tapana. Yritysjohdolla on totuttu siihen, ettei sen tarvitse johtaa asioita kuin tuloslaskelman käyttökanteeseen

asti. Inflaatio ja alhaiset korot ovat ajan kuluessa hoitaneet pääomakulut. Tämä on menneen maailman konsepti.

Pääomamarkkinoiden avauduttua merkitsevät inflaatiovaara, inflaatio-odotukset ja nousevat korko-odotukset suurinta reaalista kustannusrasitetta Suomen taloudelle lähivuosina, jolloin maa toteuttaa yhdentymisratkaisunsa. Kun ottaa huomioon Suomessa edelleen taloudelliseen käyttäytymiseen vaikuttavat vanhat asenteet, on edesvastuutonta vähätellä ja asettaa alhaisen inflaation vaatimus toissijaiseksi talouspolitiikan tavoitteissa.

Mitä sitten tapahtuisi Euroopan rahaintegraatiossa, jos EFTA-maat eivät haluaisi tai pääsisi EU:n jäseniksi lähivuosina? Euroopan talousalueen ETA:n puitteissa EFTA-maiden yrityksillä olisi sama mahdollisuus hyödyntää tuotannon skaalaetuja ja integraatioetuja sisämarkkinoilla kuin EU-maillakin.

Osallistuminen talous- ja rahapoliittiseen päätöksentekoon on kuitenkin poissuljettu EU:n ulkopuolisilta mailta. EFTA-maat toimisivat yhtyneiden markkinoiden ehdoilla mutta eivät kuuluisi Euroopan rahaliittoon. EFTA-maiden talouspolitiikan riippumattomuus loisi epävakautta koko Euroopan talousalueelle.

Mitä pitemmälle talousalue yhdentyy, sitä suurempia vaikeuksia syntyisi, jos EFTA-maiden kilpailukyky murenisi esimerkiksi finanssipolitiikan löysyyden vuoksi. Inflatorinen, epävakaa ja korkeiden korkojen sävyttämä rahoitusympäristö vähentäisi myös tuotannollisten yritysten yhdentymisestä saatavia hyötyjä ratkaisevasti.

Tämän vuoksi myös EU-maiden intressissä on EFTA-maiden saaminen pysyvästi mukaan kiinteäkurssijärjestelmään. Muutoin rahaliiton ulkopuoliset maat voisivat yksipuolisesti tavoitella hetkellistä kilpailuetua ja aikaansaadak markkinaepävarmuutta offensiivisella valuuttapolitiikalla.

Omaehtoinen sitoutuminen kiinteisiin kursseihin, ikään kuin osana Euroopan rahaunionia ja sen rahapolitiikkaan sopeutuneena, tarkoittaa käytännössä ja asiallisesti talouspolitiikan alistamista yhteiseen kurinalaisuuteen.

Ulkoiset rajoitteet joudutaan tällöin hyväksymään ilman tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta. Omaan ilmoitukseen perustuvan kurssipolitiikan uskottavuus ei kuitenkaan saa markkinoilla aikaan samaa luottamusta kuin jos maa olisi kiinteäkurssijärjestelmän vastuullinen jäsen ja kuuluisi sen tukitoimien piiriin. Sodanjälkeiseen Bretton Woodsin kiinteiden valuuttojen järjestelmään verrattuna rahaliitto menee askeleen edemmäksi.

EFTA-maiden talous- ja rahapolitiikan lähentyminen EU-maihin on saatava aikaan pian riippumatta siitä, mitä ETA:n ja EU-jäsenyyden suhteen lopulta tapahtuu. Kun rahaliiton piirissä olevat maat lasketaan vakaan valuutan maiksi, ulkopuoliset pienemmät maat leimautuvat helposti heikkojen valuuttojen alueeksi.

Saksan Bundesbankin pääjohtaja Helmut Schlesinger antoi tammikuun lopussa 1992 EU:n jäsenyyttä tavoittelevalle Ruotsille neuvon, joka on paras ohje myös Suomen talous- ja rahapolitiikalle: "Toimikaa jo nyt ikäänkuin olisitte EU:n jäsen".

EU:n konvergenssitavoitteiden mahdollisimman nopea ja uskottava tavoitteleminen nostaa maan vähimmillä vaurioilla eurokuntoon.

## 1.5. Uhat nousevat valtioiden sisältä

Viime vuosisadan vaihde kuului aikaan, jota kutsuttiin Euroopassa nimellä La Belle Epoque (1895-1914). Silloin vallitsivat kaikki EU:ssä nyt tavoiteltavat tuotannon tekijöiden neljä vapautta. Pässeja ei ollut, lennättimellä ja puhelimella siirrettiin pääomia maasta toiseen, elinkeinovapaus ulottui useimpien Euroopan maiden rajojen yli. Eri valuutoilla oli yhteinen kiinteä perusta: kultakanta.

Tätä aikaa muistellaan yllättävän vähän huolimatta monista yhtäläisyyksistä tulevaan vuosisadan vaihteeseen, jos sisämarkkinoiden on suunniteltu johtavan Euroopan Unioniin.

Ehkäpä syynä on se, että tuo kausi päättyi kansallisvaltioiden väliseen poliittiseen katastrofiin, ensimmäiseen maailmansotaan. Vertailu osoittaa paitsi hämmästyttäviä yhtäläisyyksiä, myös ratkaisevia eroja.

La Belle Epoque oli "a dazzling mirage", vanhan järjestyksen ja vallattoman vapauden kohtaamista. Vanha aristokraattinen operettimaailma kohtasi amerikkalaiset Pariisissa. Uudet Express-junat, automobiili ja lentokone mullistivat liikkumisen ja matkailun, urheilun ihannoiti johti ulkoilmaelämän läpimurtoon.

Suomelle La Belle Epoque oli kansallisen kulttuurin kulta-aikaa, johon ei ole sen jälkeen ylletty. Suomi pystyi ottamaan ja omaksuma Euroopasta valtavan kasvulatauksen, joka johti irtiottoon lähialueiden taloudellisesta kehitysvauhdista. Suomen talouselämä pääsi vahvaan nousuun, joka yhdesä kansallisen kulttuurin kukoistuksen kanssa johti maan itsenäiseksi valtioksi.

Sisämarkkinoiden vapaudet, kilpailun ja muutoksen tavoitteet, mutta samalla aikaisempaa tiukemmat taloudenpidon kurinalaisuuden ja sisäisen tasapainon vaatimukset mullistavat olosuhteet vuosisadan vaihdetta jälleen lähestyvässä Euroopassa. Maailman mittakaavassa mahtava Euroopan talous- ja rahaliitto pitää sisällään monikulttuurisen, todella etnisesti kirjavan väestön. Sitä ympäröi lähialueiden kansojen nopeasti kasvava kiinnostus talous- ja rahaliiton hyvinvointiohjelmaa ja tuloksia kohtaan.

Sekä sisämarkkinoiden sisällä että sen ulkopuolella on arvaamattomia paineita, jotka voivat nopeastikin kehittyä vaikutuksiltaan integraatiota hidastavaksi ja jopa rahaliiton romuttaviksi uhkatekijöiksi.

Kun kansallisvaltioiden sisäiset paineet muuttuvat, voi valtiottomien kansallisuuksien ja etnisten ryhmien merkitys kasvaa. Toisaalta tähdätään yhteiseen Eurooppaan, mutta toisaalta eri alueiden ja heimojen kieli- ja kulttuurialueellisten yksikköjen riippumattomuusvaatimukset kasvavat.

Kun monet kansallisvaltion politiikka-arsenaaliin aikaisemmin kuuluneet talous- ja rahapolitiikan välineet tulevat yhteisesti päätettäviksi, hallituksen valta alueeseensa nähden vähenee. Samaan suuntaan vaikuttavat myös sisämarkkinoiden neljä vapautta, verotuksen harmonisointi ja tullinkannon (paitsi ulospäin) häviäminen jne.

Jos kehitys jatkuu rauhallisena, se voi johtaa baskien tai katalonialaisten, walesilaisten ja skottien autonomian olennaiseen lisääntymiseen ja valtioiden integroitumiseen samaan tapaan kuin Benelux-maissa on käynyt. Mutta

samalla voivat poliittiset paineet nousta, kun kansallisvaltiot haluavat säilyttää poliittisen valtansa.

Maatalouden, ammattiyhdistysten ja monien muiden eturyhmien integraatiosta kokemat tappiot nimellistulojen kehityksessä voivat myös aiheuttaa sisäpoliittisia paineita, jotka hidastavat tai estävät sisämarkkinoiden kehityksen.

Varsin yleisesti käytetty, mutta harhainen analyysi arvioi Euroopan tulevaisuutta vastakkainasettelun, ulkopuolisten vastavoimien avulla. Tämä traditio perustuu kylmän sodan aikaiseen ideologioiden taisteluun, joka on menettänyt selitysarvoaan. Euroopan yhteisön ja tulevan Euroopan unionin kehitysmahdollisuuksia olisikin hedelmällisempää verrata esimerkiksi Rooman valtakunnan tai Yhdysvaltojen sisäisen kasvun kausiin, jolloin kasvuvoinma saatiin tuotannontekijöiden käyttöönoton ja sisäisen liikkuvuuden tehostamisella yhteismarkkinoilla. Sisäisen kasvun voiman lisääminen on tärkein syvän integraation tavoite, johon Euroopassa pyritään 1990-luvulla.

Epäilemättä maailmantaloudesta tulevat virtaukset kiirehtivät EU:n yhteisen talouspolitiikan tehon lisäämistä. Samoin vaikuttavat kahdesta suuresta talousblokista Yhdysvalloista ja Japanista tulevat kauppapoliittiset paineet.

Kun rahaliiton aikataulut ja tavoitteet ovat Maastrichtin sopimuksen jälkeen varsin pitkälle kiinnilyötyjä, on syytä arvioida suunnitelmien toteutumisen todennäköisyyttä.

Toteutuvatko rahaliiton tavoitteet: loppuuko valuuttakurssien vaihtelu ja epävarmuus, päästäänkö kokonaan suurista valuutanvaihtokustannuksista, toteutuvatko dynaamiset alempien hintojen ja kustannusten edut?

Mitä tapahtuu nimenomaan lähimpinä viitenä vuotena liiton konvergenssitavoitteille? Suostuvatko jäsenmaiden hallitukset ja poliittiset puolueet niin vaativaan talouspoliittiseen kuuriin ja kuriin? Onko todennäköistä, etteivät poliittisten puolueiden ulkopuolella olevat painostusryhmät aiheuta viivästyksiä ja muita ongelmia aikatauluissa?

Pitääkö Suomen pyrkiä EU:n jäsenenä sen ydinjoukkoon talouspoliittisissa tavoitteissaan? Onko Suomelle noihin tavoitteisiin nähden realistisia mahdollisuuksia? Onko Suomella vaihtoehtoja?

Paljon riippuu tietysti siitä, millä aikataululla ratkaisuihin lopulta päädytään. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että Suomi voisi tulla EU:n jäsenenä mukaan rahaliiton sisäpiiriin aikaisintaan aivan vuosikymmenen lopulla.

Todellisuudessa EU-maat menettivät pääosan rahapoliittista itsenäisyyttään jo 1980-luvulla Saksaa lukuunottamatta. Myös monilta EFTA-mailta kuten Itävallalta, Sveitsiltä, Norjalta, Ruotsilta ja Suomelta rahapolitiikan liikkumavara on lähes samassa määrin vähentynyt vapaiden pääomamarkkinoiden ja Euroopan kaupan suuren osuuden vuoksi.

Euroopan talous- ja rahaliitto merkitsee siis EU:n jäsenmaille vain muutosta de jure eikä de facto. Poikkeuksen tekee Saksa, joka on toiminut järjestelmän ankkurina. Saksan markan kurssia on EMS:ssä seurattu itse asiassa koko 1980-luvun. Rahaliiton toteutuminen tarkoittaa Saksan osalta todellista rahapoliittisen vallan luovuttamista Euroopan keskuspankille. Tämä on koko uuden järjestelmän peruskysymys, joka toteutuessaan vasta tekee Euroopas-

yhteisön talous- ja rahapolitiikan ihanteet kannattaa pyrkiä täyttämään mahdollisimman nopeasti.

Rahaliitto merkitsee valintaa matalan inflaation hyötyjen ja joustavan valuuttakurssipolitiikan hyötyjen välillä. Jos kaikki rahaliiton jäsenmaat kärsivät samoista kysynnän muutoksista samaan aikaan, ei joustavasta kurssipolitiikasta luopumisesta ole haittaa. Samanaikaiseen kysynnän vähenemiseen eri maissa vastaa symmetrinen politiikan muutos raha- ja valuuttapolitiikassa. Mutta tilanne on tietysti vaikeampi, jos käy niin kuin Suomelle, jossa Neuvostoliiton hajoamisen vaikutukset olivat aivan toista suuruusluokkaa kuin muissa EU-maissa.

Mitä läheisemmin maat ovat keskenään integroituneet tuotantotekijäin markkinoilla, tuotannossa ja kaupassa, sitä yhdenmukaisempia ovat kuitenkin ulkoisista shokeista johtuvat muutokset kokonaistuotannossa. Suomen optimaalinen valuutta-alue erityisesti Neuvostoliiton markkinoiden pudotua on selvästi Euroopassa. Venäjän markkinoiden uuden nousun varaan ei voi talous- ja rahapolitiikkaa lähivuosina rakentaa.

Vertailtaessa Suomen ja Itävallan valuuttapolitiikkaa viime vuosikymmeninä inflaation hidastaminen näyttää olevan mahdollista valuuttakurssin avulla. Itävalta aloitti inflaation taltuttamisen jo 1974, kun taas Suomi jatkoi valuuttakurssin käyttöä kilpailukyvyyn palauttajana. Vasta 1980-luvulla Suomi on pyrkinyt käyttämään valuuttakurssia myös inflaation vastaisessa taistelussa.

Näiden kahden maan vertailusta on vedetty seuraavia päätelmiä: Uskottavuuden saavuttaminen valuuttakurssin vakauteen vie aikaa ja vaatii melkoi- sia yhteiskunnallisia kustannuksia. Vaihtotaseen tasapainotavoite rajoittaa finanssipolitiikan liikkumavaraa.

Sen sijaan kiinnittyminen vakaaseen valuutta-alueeseen ei tarkoita työttömyyden tuontia sieltä. Pitkällä tähtäyksellä kiinnittyminen valuutta-alueeseen määrittää inflaatiotason mutta ei reaalitalouden kehitystä.

Eräs liian vähälle huomiolle jäänyt tekijä kansainvälisissä selvityksissä on jo vuoden 1990 heinäkuun alusta toteutunut pääomamarkkinoiden vapautuminen Euroopassa, rahaliiton ensimmäinen vaihe. Tämä vaikuttaa heikentävästi sekä EU:n jäsenmaissa että läheisissä EFTA-maissa rahapolitiikan johdon kykyyn hallita devalvaation jälkivaikutuksia verrattuna säännöstelyajan olosuhteisiin, jolloin reaalikorkoa voitiin säädellä.

Avoimilla pääomamarkkinoilla devalvaation aiheuttamat inflaatio-odotukset nostavat heti erityisesti pitkiä korkoja. Tämä rasittaa vaihtotasetta ja heikentää devalvaation investointeja piristävää vaikutusta.

### 1.3. Ecu:n suosio kasvussa

Maastrichtin huippukokouksessa päätettyä talous- ja rahaliittoa on pidetty tähän asti kauaskantoisimpana yksittäisenä päätöksenä Euroopan integraatioissa. Vapaaehtoinen luopuminen rahapolittisista toimintavapauksista yhteisen rahatalouden vakauden hyväksi ei tee rahaliiton jäsenmaista mitään toisen luokan epäitsenäisiä kansallisvaltioita. Kysymyksessä on päinvastoin valinta, jolla sopeudutaan maailman rahoitusmarkkinoiden uusiin realiteet-

teihin ja toisaalta haetaan yhteistyöllä uutta hallittavuutta talouspolitiikan arsenaaliin.

Merkittävin rahatalouden yhdentymisen seuraus on kiihtyvä kilpailu tuotannollisista pääomista. Valtiot joutuvat kilpailemaan kansainvälisestä ja oman maan pääomasta verotuksellisten ja pääoman muiden ehtojen edullisuudella ja liberaalisuudella. Esimerkiksi pääomaverotus on jo olennaisesti laskenut viime vuosina Euroopassa.

Toinen tärkeä seuraus pääomamarkkinoiden vapaudesta on talouspolitiikan yleisen kurinalaisuuden vaatimus. Inflaatio-odotukset heijastuvat aikaisempaa voimakkaammin pitkiin korkoihin. Velkaantuneiden ja velkaantuvien maiden tapauksissa todellinen korkorasitus muodostuu pahaksi jarruksi saada aikaan riittäviä investointeja.

Euroopan rahaliiton synty perustuu lähinnä Saksan ja Ranskan yhteiseen käsitykseen toistensa roolista kehityksessä. Saksalaiset ovat olleet valmiita luopumaan D-markan itsenäisestä asemasta ja ranskalaiset vastaavasti sitoutumaan saksalaiseen konseptiin talouden tasapainosta, riippumattomasta keskuspankista ja terveestä rahapolitiikasta. Yhdessä Saksa ja Ranska muodostavat niin mahtavan hyvinvoinnin moottorin, ettei muilla EU-valtioilla ole varaa olla niitä seuraamatta.

Millaista sitten on rahaliiton rahapolitiikka? Aivan ilmeisesti se muistuttaa eniten Saksan harjoittamaa politiikkaa, jossa on yksi tavoite ylitse muiden: inflaation pitäminen hyvin hitaana. Saksan keskuspankki reagoi voimakkaasti inflaatio-odotusten voimistumiseen nostamalla heti korkoa. Inflaation päähänlyöntiin riittää usein pienikin koronnosto. Rahapolitiikkaa harjoitetaan itsenäisesti ilman, että siihen vaikuttavat jäsenmaiden tai EU:n poliittiset päättäjät.

Rahaliiton rahapolitiikasta ei ole myöskään apua julkisten menojen rahoittamiseen. Valuuttapolitiikassa totellaan vain EU:n ministerineuvoston yleistä linjanvalintaa. Puuttumista asioiden käytännön kulkuun ei suvaita. Rahaliiton toisessa vaiheessa alkavat vaikuttaa uudet järeät talouspolitiikan tavoitteet. Enää ei ole kysymys vain inflaation hidastamisesta ja valuuttakursien vakaudesta kuten ensimmäisellä vuosikymmenellä 1980-luvulla.

Sisäinen tasapaino nousee ulkoisen tasapainon edelle tavoiteasettelussa. Yhdentyneillä pääomamarkkinoilla, saman valuutta-alueen sisällä vaihtotaseen rahoitus ei ole enää yhtä suuri talouspolitiikan rajoite kuin nyt. Näin on varsinkin silloin, kun vaje aiheutuu yksinomaan yksityisen sektorin investoinneista.

Viime vuosikymmeninä totuttiin OECD:n hyvinvointivaltion neljään tavoitteeseen: korkeaan kasvuun, täystyöllisyyteen, ulkoiseen tasapainoon ja kohtuulliseen inflaatioon. Nyt Euroopan konvergenssitavoitteet<sup>2</sup> korostavat erityisesti julkisen talouden tasapainoa, hidasta inflaatiota, matalaa korkoa ja vakaata valuuttakurssia. Paitsi talous- ja rahaliiton tavoitteet myös joulukuussa 1993 hyväksytyyn Valkoisen kirjan tavoitteet tähtäävät näihin tasapainotavoitteihin.

---

<sup>2</sup> Vielä 1960-luvulla konvergenssiteoria tarkoitti kilpailevien yhteiskuntajärjestelmien, kapitalismin ja sosialismin yhteenkasvamista.

Tavoitteet johtavat vakaaseen hintatasoon, mikä nostaa yritysten, kotitalouksien ja koko kansantalouden tehokkuutta ja taloudellisuutta. Korkotasoa alenee ja yhtäläistyy, mikä lisää kasvua ja investointeja. Epävarmuus valuuttakursseista poistuu. Vaihtotaserajoitus talouspolitiikassa häviää ja sisäiset tasapainotavoitteet korostuvat.

Rahoituspalvelujen markkinoilla integraatiovaikutukset ovat olleet huomattavia jo 1980-luvulla EMS-järjestelmän seurauksena. Sisämarkkinaohjelman vaikutuksien arvioidaan olevan merkittävämpiä vuoden 1994 alusta sekä EY:n sisällä että maailmanlaajuisesti, kun maailman suurin rahoituspalvelujen sisämarkkina on syntynyt.

Valuuttarajojen lisäksi putosivat osittain pois myös toimialojen väliset rajat. Rahoituspalveluja tarjoavien yritysten kilpailu tuli vapaammaksi kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tosin Yhdysvaltojen markkinoiden arvioidaan liberalisoituvan kilpailusyistä Euroopan rahaliiton vaikutuksesta. Kilpailua lisää sekä, että rahoituspalvelujen markkinat kuuluvat EU:n liberaalin kilpailupolitiikan piiriin.

Rahaintegraation taloudelliset seuraamukset syntyvät välittömästi rahoituspalvelujen markkinoiden tehostumisesta. Välillisesti rahaintegraatiosta aiheutuva paine vaikuttaa myös muiden elinkeinojen ja julkisen sektorin rakenteisiin.

Rahoituspalvelujen markkinat ovat EU:n jäsenmaissa 6-7 prosenttia BKT:stä ja kolme prosenttia työllisistä. Rahaintegraation hyötyvaikutukset ovat kuitenkin arvioiden mukaan jopa kolmannes sisämarkkinaohjelman taloudellisista hyödyistä. Selvitysten mukaan EMU laskisi rahoituspalvelujen hintoja jopa viidenneksellä, mutta vähintään seitsemän prosenttia.

Aivan uuden painon rahaliitto saa maailmanlaajuisilla rahoitusmarkkinoilla, joille kasvaa dollari- ja jenialueen lisäksi niitä ehkä suurempi ecu-alue. Tällä hetkellä dollarialue maailmantaloudessa on selvästi suurempi kuin Yhdysvaltojen osuus maailman tuotannossa. Se on kuitenkin jo nyt alenemassa. Yhdysvaltojen osuus teollisuusmaiden kokonaistuotannosta on samaa suuruusluokkaa kuin EU:n eli kolmannes, mutta kansainvälisessä pankkijärjestelmässä dollarimääräiset tilit ovat yli puolet valuuttatileistä.

Vuonna 1980 teollisuusmaiden tuonnista maksettiin lähes kaksi kolmanesta dollareilla, nyt vajaa puolet. Samanaikaisesti EU:n valuuttojen osuudet ovat kasvaneet kolmanneksesta yli 40 prosenttiin. Kuitenkin Yhdysvaltojen osuus teollisuusmaiden ulkomaankaupasta on vain viidenneksen luokkaa.

Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden koordinaatio, joka nyt tapahtuu G 7 -yhteistyönä, muuttuu ehkä G 3 -neuvotteluiksi USA:n, Japanin ja EU:n välillä. Niissä pyrittäisiin varmasti välttämään voimakkaita korko- ja kurssi-muutoksia, joilla olisi haitallisia vaikutuksia maailmankauppaan.

Ecun käyttö yleistyy Maastrichtin jälkeen nopeasti erityisesti rahoitusmarkkinoiden yksikkönä ja EU:n sisäisenä maksu- ja laskutusyksikkönä. Maailmankaupan maksuvälineeksi se nousee rahaliiton toisen vaiheen aikana, mutta suhteellisen hitaasti. Pankkitoiminnassa ecua käytetään pääasiassa valuuttarajan ylittävissä siirroissa.

Ecu-määräiset erät pankkien taseissa ovat myös kasvaneet. Jo 1988 pankkien taseista Lontoossa oli vajaa kolmannes ecuina ja Pariisissa vastaava osuus oli kuudennes. Myös Italiassa, Belgiassa ja Luxemburgissa ecujen osuus oli noin viidennes. Sen sijaan Saksassa ecu-markkinat eivät ole vielä kehittyneet markan varjossa. Tällä hetkellä ecu on ohittanut punnan maailman pankkivaluuttana. Sen edellä ovat dollari, Saksan markka, jeni ja Sveitsin frangi. Maailman velkakirjamarkkinoista ecubondien osuuden arvioidaan kasvavan lähivuosina yli kolmannekseen. Pääasialliset velalliset ovat EU:n hallituksia, mutta myös yksityiset ecu-määräiset emissiot kasvavat lähivuosina.

#### **1.4. Matalasta inflaatiosta ylin ohjenuora**

Suomen mahdollisuuksia kiinnittyä Euroopan valuuttajärjestelmään on aikaisemmin epäilty vientimme dollarisidonnaisuuden, sen puunjalostusvaltaisuuden, Suomen öljyriippuvuuden ja entisen Neuvostoliiton kauppamme vuoksi.

Näiden tekijöiden kokonaisvaikutus on selvästi pienentynyt. Vientiyritysten kansainvälistyminen vähentää niiden riippuvuutta paitsi yksistä markkinoista myös yhden maan tuotanto-olosuhteista.

Sen lisäksi on viitattu Suomen suhdanneriippuvuuteen ja -herkkyyteen siinä tarkoituksessa, että meillä pitäisi olla muita suuremmat liikkumamahdollisuudet valuuttapolitiikassa. Kun pääosa kauppakumppaneitamme on mukana yhteisessä valuuttajärjestelmässä, tällainen ajattelu johtaa Suomen pienelle avotaloudelle uhkarohkeaan vaihtoehtoon. Valuuttamarkkinoiden musertavat volyymit, epärationaaliset virtaukset ja spekulatiiviset paineet häiritsevät helposti talouden tasapainoa ja hallittavuutta.

Suomi on joutunut myös markkinoiden kautta entistä riippuvaisemmaksi Euroopasta. Euroopan yhteisöjen osuus Suomen ulkomaankaupasta oli vielä 1970 vain 23 %. Sen jälkeen EU laajeni ja sen osuus kasvoi enemmän kuin uusien jäsenten liittyminen sinänsä merkitsi. Nyt EU:n osuus on 58 %. Kun tähän lisätään EFTA-maat, ETA-alueen osuus on 75 %.

Vielä dramaattisempi ja nopeampi on EMS-valuuttojen painon lisäys valuuttakorissamme.

Ennen lokakuuta 1990 EMS-valuuttojen osuus markan valuuttakorissa oli 45 %, mutta Englannin punnan ja Norjan kruunun liitännän jälkeen 62 %. Ruotsin liityttyä ecuun korivaluuttojen osuus markan korissa oli jo 75 %.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja rahoituspalvelujen kasvanut vaihto on samankaltaistanut markkinoiden ehtoja voimakkaasti. Se on tehnyt erilliset markkinat toisistaan paljon riippuvaisemmiksi kuin ennen.

Myöhään ja väärässä suhdannevaiheessa tähän kehitykseen lähteneelle Suomelle muutos on ollut rajua. Se on heikentänyt sekä rahapolitiikan että muun talouspolitiikan mahdollisuuksia ohjata investointeja, rahoitusta ja taloutta yleensä. Rahoituspalvelujen käyttäjät, yritykset, yhteisöt ja yksityiset taloudet eivät ole sopeutuneet riittävän nopeasti. Seurauksena suomalaiset ovat velkaantuneet liiaksi ja kaikki muutkin rakenneongelmat ovat kärjistyneet.



Tämän kehityksen perusteella voi todeta, että Suomen vapautuneet rahoitusmarkkinat ovat aivan liian pienet välttyäkseen spekulatiivisilta häiriöiltä, jotka ovat peräisin joko ulkomailta tai kotimaasta. Vaikka valitun talous- ja rahapolitiikan takana vuonna 1991 oli enemmistöhallitus ja Suomen Pankki, ahdas spekulatiivinen painostustoiminta pystyi sen murtamaan. Rahoitusmarkkinoiden kytkeminen Eurooppaan on jatkossa välttämätöntä.

Vahvasti Euroopan markkinoista riippuvaisella pienellä avoimella taloudella ei ole vaihtoehtoja. Olisi epärealistista kuvitella, että Suomesta voisi tulla esimerkiksi verokeidas, joka houkuttelisi Euroopan saarivaltioiden, Andorran tai Luxemburgin malliin pääomia. Se ei ole mahdollista 1990-luvulla millekään maalle Euroopassa eikä varmasti ainakaan Suomelle nykyisissä poliittisissa oloissa. Suomen on lähennettävä ja yhdistettävä talous- ja rahapolitiittiset tavoitteensa Euroopan yhteisön kanssa. Tämän vuosikymmenen rahoitusmarkkinat ovat luonteeltaan aivan toiset kuin ennen.

Uuden ajattelun mukaan on nykyistä suurtyöttömyyttä ja maan kestäkykyä arvioitaessa otettava huomioon rakennemuutoksen kaikissa tapauksissa aiheuttama korkeampi työttömyys, korkea työhönosallistumisaste, erittäin hyvä työttömyysturva ja nopeasti kasvaneet koulutus- ja valmennusmahdollisuudet niitä todella haluaville työttömille.

Sen sijaan inflaation yhteiskunnalliset ja taloudelliset haittavaikutukset ovat edelleen suuria. Ne voivat johtaa maan talouden syöksykierteeseen kehitysmaiden tai Itä-Euroopan maiden tapaan. Inflaation aiheuttama tulojen ja omaisuuden uudelleenjako ylittää yhteiskunnallisessa epäoikeudenmukaisuudessa jopa verotuksen konfiskatoriset vaikutukset.

Ennen devalvaatiota ja kellutusta käyty valuuttapoliittinen keskustelu oli monessa suhteessa paljastava. Kukaan devalvaation puolesta puhunut poliitikko, ekonomisti tai teollisuusjohtaja ei korostanut Euroopan integraation huomioonottamista tässä yhteydessä. Devalvaatiovaatimukset perustuvat tosiasioihin, jotka ovat vaikuttaneet edellisten vuosikymmenien aikana. Vaatimuksia perusteltiin menneisyyden opetuksilla. Valuuttakurssipolitiikkaa ei siis haluttukaan asettaa Euroopan integraation asettamiin puitteisiin, vaikka sen todennäköinen kehitys ja aikataulu on koko ajan selkiintynyt.

Näin tärkeät päätökset täytyy tehdä todennäköisen tulevaisuuden varalle. Devalvaation takia uskottavuutemme valuuttamarkkinoilla ja luottokelpoisuus pääomamarkkinoilla heikkeni, mikä näkyi myös pääomakustannusten eli pitkän koron nousemisena. Devalvaation jälkeisessä keskustelussa väitetään, ettei inflaatio yleensäkään ole meidän lähiajan talouskehityksen kannalta tärkeä kysymys. Tällainen ajattelu on kuolemanvaarallista Suomen yhdentymisratkaisun aikataulun kannalta.

Korkojen alentaminen siten, ettei markka heikkene ja valuutat karkaa on ollut vaikeaa.

Inflaatioon ja erityisesti inflaatio-odotuksiin täytyy suhtautua aivan toisella vakavuudella kuin mitä Suomessa on ollut tapana. Yritysjohto on tottunut siihen, ettei sen tarvitse johtaa asioita kuin tuloslaskelman käyttökatteeseen

asti. Inflaatio ja alhaiset korot ovat ajan kuluessa hoitaneet pääomakulut. Tämä on menneen maailman konsepti.

Pääomamarkkinoiden avauduttua merkitsevät inflaatiovaara, inflaatio-odotukset ja nousevat korko-odotukset suurinta reaalista kustannusrasitetta Suomen taloudelle lähivuosina, jolloin maa toteuttaa yhdentymisratkaisunsa. Kun ottaa huomioon Suomessa edelleen taloudelliseen käyttäytymiseen vaikuttavat vanhat asenteet, on edesvastuutonta vähätellä ja asettaa alhaisen inflaation vaatimus toissijaiseksi talouspolitiikan tavoitteissa.

Mitä sitten tapahtuisi Euroopan rahaintegraatiossa, jos EFTA-maat eivät haluaisi tai pääsisi EU:n jäseniksi lähivuosina? Euroopan talousalueen ETA:n puitteissa EFTA-maiden yrityksillä olisi sama mahdollisuus hyödyntää tuotannon skaalaetuja ja integraatioetuja sisämarkkinoilla kuin EU-maillakin.

Osallistuminen talous- ja rahapolitiittiseen päätöksentekoon on kuitenkin poissuljettu EU:n ulkopuolisilta mailta. EFTA-maat toimisivat yhtyneiden markkinoiden ehdoilla mutta eivät kuuluisi Euroopan rahaliittoon. EFTA-maiden talouspolitiikan riippumattomuus loisi epävakautta koko Euroopan talousalueelle.

Mitä pitemmälle talousalue yhdentyy, sitä suurempia vaikeuksia syntyisi, jos EFTA-maiden kilpailukyky murenisi esimerkiksi finanssipolitiikan löysyyden vuoksi. Inflatorinen, epävakaa ja korkeiden korkojen sävyttämä rahoitusympäristö vähentäisi myös tuotannollisten yritysten yhdentymisestä saatavia hyötyjä ratkaisevasti.

Tämän vuoksi myös EU-maiden intressissä on EFTA-maiden saaminen pysyvästi mukaan kiinteäkurssijärjestelmään. Muutoin rahaliiton ulkopuoliset maat voisivat yksipuolisesti tavoitella hetkellistä kilpailuetua ja aikaansaada markkinaepävarmuutta offensiivisella valuuttapolitiikalla.

Omaehtoinen sitoutuminen kiinteisiin kursseihin, ikään kuin osana Euroopan rahaunionia ja sen rahapolitiikkaan sopeutuneena, tarkoittaa käytännössä ja asiallisesti talouspolitiikan alistamista yhteiseen kurinalaisuuteen.

Ulkoiset rajoitteet joudutaan tällöin hyväksymään ilman tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta. Omaan ilmoitukseen perustuvan kurssipolitiikan uskottavuus ei kuitenkaan saa markkinoilla aikaan samaa luottamusta kuin jos maa olisi kiinteäkurssijärjestelmän vastuullinen jäsen ja kuuluisi sen tukitoimien piiriin. Sodanjälkeiseen Bretton Woodsin kiinteiden valuuttojen järjestelmään verrattuna rahaliitto menee askeleen edemmäksi.

EFTA-maiden talous- ja rahapolitiikan lähentyminen EU-maihin on saatava aikaan pian riippumatta siitä, mitä ETA:n ja EU-jäsenyyden suhteen lopulta tapahtuu. Kun rahaliiton piirissä olevat maat lasketaan vakaan valuutan maiksi, ulkopuoliset pienemmät maat leimautuvat helposti heikkojen valuuttojen alueeksi.

Saksan Bundesbankin pääjohtaja Helmut Schlesinger antoi tammikuun lopussa 1992 EU:n jäsenyyttä tavoittelevalle Ruotsille neuvon, joka on paras ohje myös Suomen talous- ja rahapolitiikalle: "Toimikaa jo nyt ikäänkuin olisitte EU:n jäsen".

EU:n konvergenssitavoitteiden mahdollisimman nopea ja uskottava tavoitteleminen nostaa maan vähimmillä vaurioilla eurokuntoon.

## 1.5. Uhat nousevat valtioiden sisältä

Viime vuosisadan vaihde kuului aikaan, jota kutsuttiin Euroopassa nimellä La Belle Epoque (1895-1914). Silloin vallitsivat kaikki EU:ssä nyt tavoiteltavat tuotannontekijöiden neljä vapautta. Passeja ei ollut, lennättimellä ja puhelimella siirrettiin pääomia maasta toiseen, elinkeinovapaus ulottui useimpien Euroopan maiden rajojen yli. Eri valuutoilla oli yhteinen kiinteä perusta: kultakanta.

Tätä aikaa muistellaan yllättävän vähän huolimatta monista yhtäläisyyksistä tulevaan vuosisadan vaihteeseen, jos sisämarkkinoiden on suunniteltu johtavan Euroopan Unioniin.

Ehkäpä syynä on se, että tuo kausi päättyi kansallisvaltioiden väliseen poliittiseen katastrofiin, ensimmäiseen maailmansotaan. Vertailu osoittaa paitsi hämmästyttäviä yhtäläisyyksiä, myös ratkaisevia eroja.

La Belle Epoque oli "a dazzling mirage", vanhan järjestyksen ja vallattoman vapauden kohtaamista. Vanha aristokraattinen operettimaailma kohtasi amerikkalaiset Pariisissa. Uudet Express-junat, automobiili ja lentokone mullistivat liikkumisen ja matkailun, urheilun ihannoiti johti ulkoilmaelämän läpimurtoon.

Suomelle La Belle Epoque oli kansallisen kulttuurin kulta-aikaa, johon ei ole sen jälkeen yletty. Suomi pystyi ottamaan ja omaksumaan Euroopasta valtavan kasvulatauksen, joka johti irtiottoon lähialueiden taloudellisesta kehitysvauhdista. Suomen talouselämä pääsi vahvaan nousuun, joka yhdessä kansallisen kulttuurin kukoistuksen kanssa johti maan itsenäiseksi valtioksi.

Sisämarkkinoiden vapaudet, kilpailun ja muutoksen tavoitteet, mutta samalla aikaisempaa tiukemmat taloudenpidon kurinalaisuuden ja sisäisen tasapainon vaatimukset mullistavat olosuhteet vuosisadan vaihdetta jälleen lähestyvässä Euroopassa. Maailman mittakaavassa mahtava Euroopan talous- ja rahaliitto pitää sisällään monikulttuurisen, todella etnisesti kirjavan väestön. Sitä ympäröi lähialueiden kansojen nopeasti kasvava kiinnostus talous- ja rahaliiton hyvinvointiohjelmaa ja tuloksia kohtaan.

Sekä sisämarkkinoiden sisällä että sen ulkopuolella on arvaamattomia paineita, jotka voivat nopeastikin kehittyä vaikutuksiltaan integraatiota hidastavaksi ja jopa rahaliiton romuttaviksi uhkatekijöiksi.

Kun kansallisvaltioiden sisäiset paineet muuttuvat, voi valtiottomien kansallisuuksien ja etnisten ryhmien merkitys kasvaa. Toisaalta tähdätään yhteiseen Eurooppaan, mutta toisaalta eri alueiden ja heimojen kieli- ja kulttuurialueellisten yksikköjen riippumattomuusvaatimukset kasvavat.

Kun monet kansallisvaltion politiikka-arsenaaliin aikaisemmin kuuluneet talous- ja rahapolitiikan välineet tulevat yhteisesti päätettäviksi, hallituksen valta alueeseensa nähden vähenee. Samaan suuntaan vaikuttavat myös sisämarkkinoiden neljä vapautta, verotuksen harmonisointi ja tullinkannon (paitsi ulospäin) häviäminen jne.

Jos kehitys jatkuu rauhallisena, se voi johtaa baskien tai katalonialaisten, walesilaisten ja skottien autonomian olennaiseen lisääntymiseen ja valtioiden integroitumiseen samaan tapaan kuin Benelux-maissa on käynyt. Mutta

samalla voivat poliittiset paineet nousta, kun kansallisvaltiot haluavat säilyttää poliittisen valtansa.

Maatalouden, ammattiyhdistysten ja monien muiden eturyhmien integraatiosta kokemat tappiot nimellistulojen kehityksessä voivat myös aiheuttaa sisäpoliittisia paineita, jotka hidastavat tai estävät sisämarkkinoiden kehityksen.

Varsin yleisesti käytetty, mutta harhainen analyysi arvioi Euroopan tulevaisuutta vastakkainasettelun, ulkopuolisten vastavoimien avulla. Tämä traditio perustuu kylmän sodan aikaiseen ideologioiden taisteluun, joka on menettänyt selitysarvoaan. Euroopan yhteisön ja tulevan Euroopan unionin kehitysmahdollisuuksia olisikin hedelmällisempää verrata esimerkiksi Rooman valtakunnan tai Yhdysvaltojen sisäisen kasvun kausiin, jolloin kasvovoima saatiin tuotantontekijöiden käyttöönoton ja sisäisen liikkuvuuden tehostamisella yhteismarkkinoilla. Sisäisen kasvun voiman lisääminen on tärkein syvän integraation tavoite, johon Euroopassa pyritään 1990-luvulla.

Epäilemättä maailmantaloudesta tulevat virtaukset kiirehtivät EU:n yhteisen talouspolitiikan tehon lisäämistä. Samoin vaikuttavat kahdesta suuresta talousblokista Yhdysvalloista ja Japanista tulevat kauppapoliittiset paineet.

Kun rahaliiton aikataulut ja tavoitteet ovat Maastrichtin sopimuksen jälkeen varsin pitkälle kiinnilyötyjä, on syytä arvioida suunnitelmien toteutumisen todennäköisyyttä.

Toteutuvatko rahaliiton tavoitteet: loppuuko valuuttakurssien vaihtelu ja epävarmuus, päästäänkö kokonaan suurista valuutanvaihtokustannuksista, toteutuvatko dynaamiset alempien hintojen ja kustannusten edut?

Mitä tapahtuu nimenomaan lähimpinä viitenä vuotena liiton konvergenssitavoitteille? Suostuvatko jäsenmaiden hallitukset ja poliittiset puolueet niin vaativaan talouspoliittiseen kuuriin ja kuriin? Onko todennäköistä, etteivät poliittisten puolueiden ulkopuolella olevat painostusryhmät aiheuta viivästyksiä ja muita ongelmia aikatauluissa?

Pitääkö Suomen pyrkiä EU:n jäsenenä sen ydinjoukkoon talouspoliittisissa tavoitteissaan? Onko Suomelle noihin tavoitteisiin nähden realistisia mahdollisuuksia? Onko Suomella vaihtoehtoja?

Paljon riippuu tietysti siitä, millä aikataululla ratkaisuihin lopulta päädytään. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että Suomi voisi tulla EU:n jäsenenä mukaan rahaliiton sisäpiiriin aikaisintaan aivan vuosikymmenen lopulla.

Todellisuudessa EU-maat menettivät pääosan rahapoliittista itsenäisyytään jo 1980-luvulla Saksaa lukuunottamatta. Myös monilta EFTA-mailta kuten Itävallalta, Sveitsiltä, Norjalta, Ruotsilta ja Suomelta rahapolitiikan liikkumavara on lähes samassa määrin vähentynyt vapaiden pääomamarkkinoiden ja Euroopan kaupan suuren osuuden vuoksi.

Euroopan talous- ja rahaliitto merkitsee siis EU:n jäsenmaille vain muutosta de jure eikä de facto. Poikkeuksen tekee Saksa, joka on toiminut järjestelmän ankkurina. Saksan markan kurssia on EMS:ssä seurattu itse asiassa koko 1980-luvun. Rahaliiton toteutuminen tarkoittaa Saksan osalta todellista rahapoliittisen vallan luovuttamista Euroopan keskuspankille. Tämä on koko uuden järjestelmän peruskysymys, joka toteutuessaan vasta tekee Euroopas-

ta yhden valuutta-alueen. Rahaliiton todennäköisyyttä voikin arvioida parhaiten sen perusteella, onko Saksa todella sisäpolitiikassaan kypsä sovittuun ohjelmaan aikatauluineen.

Rahaliittosuunnitelman lopullisuutta ja pysyvyyttä voidaan arvioida aikaisempien yhtenäisen valuutta-alueen tai kiinteän yhtenäisen valuutan järjestelmien säilymisen perusteella. Aikoinaan pysyviksi luodut valuuttajärjestelmät ovat luhistuneet jo foinikialaisten ajoista asti.

Valuutan on tehnyt kansainväliseksi yleensä se, että sitä on käytetty laajemmin maailmantaloudessa kuin mihin sen liikkeelle laskeneen hallitsijan valtakunnan rajat ovat yltäneet. Nämä valuutat ovat kelvanneet maksuvälineinä vielä silloin, kun maallinen valtapiiri on alkanut supistua. Nykyisin käytetyistä maailmankaupan valuutoista tästä on esimerkkinä punta, jonka suuruuden kausi ulottui vielä maailmansotien väliseen aikaan. Sen jälkeen punta on joutunut antamaan periksi ensiksi dollarille, sitten jenille ja Saksan markalle ja nyt eculle.

Myöskään kiinteän valuutan järjestelmät eivät ole jääneet ikuisiksi, vaikka ne on sellaisiksi aikoinaan tarkoitettu. Kiinteän valuutan järjestelmän luhistumisesta on seurannut tai se on voinut olla syynä merkittäviin maailmantalouden häiriötiloihin.

Kultakanta romahti aikoinaan kansallisvaltioiden ristiriidoista syntyneisiin maailmansotiin. Sodan jälkeinen hyvin menestyksellinen Bretton Woodsin järjestelmä, jonka aikana maailmankauppa ja -talous kasvoivat ennätyskelistä vauhtia, romahti 70-luvun alussa jo ennen ensimmäistä öljykriisiä ja oli osasyynä 70-luvun kansainvälisen talouden ongelmiin.

Eräs integraation perusajatuksista on, että integroituminen sinänsä auttaa maata kurinalaisempaan taloudenpitoon, kun tiukat konvergenssitavoitteet annetaan ulkoapäin, yhteisön toimesta. Ulkoisen pakon avulla voi ajatella olevan mahdollista päästä eroon esimerkiksi inflaatioherkkyydestä tai sisäisen tulonjakomekanismin ylikompensoivasta ja tasapainottomuuteen johtavasta neuvotteluprosessista. Valkoinen kirja ja EMU:n kriteerit auttavat EU:n jäsenvaltioita vakauttamaan ja tasapainottamaan talouksiaan.

Nämä heikkoudethan ovat erityisen tunnusomaisia suomalaiselle tulonjakopolitiikalle. Myös investointipäätösten tekijät voisivat uskoa paremmin siihen, etteivät inflaatio ja valuuttakurssien muutokset tule pelastamaan heidän muuten liiketaloudellisesti kestävämmälle pohjalle tekemiään investointeja.

Aivan ilmeistä on, että integraatiopäätöksen paras aika on silloin, kun pitkävaikutteinen inflaatioprosessi on matalimmillaan siitä huolimatta, mikä suhdannetilanne on.

Suomen kokemat valuuttakriisit ja korkoshokit ovat lähivuosina taloushistoriaa, mikäli rahaliiton kehitys vastaa Maastrichtin sopimuksen päätöksiä ja Suomi kykenee tekemään välttämättömät, mutta kipeät ja vaikeat integraatioratkaisunsa.

Kun nykyisin vain Suomen Pankin ohjesäännössä asetetaan tavoitteeksi vakaa rahanarvo, Suomi EU:n jäseneksi yhdentyessään jakaa muiden jäsenmaiden kanssa yhteisen valuutan, yhteisen raha- ja valuuttapolitiikan ja

yhteisen keskuspankin. Tämä on mahdollista aikaisintaan tammikuun alussa 1997. Todennäköisempää on, että ratkaisu tapahtuu vuoden 1999 alussa.

Suomen taloudellisen kehityksen tulevaisuuden kannalta on ratkaisevaa, että Suomi kykenee pääsemään mahdollisimman pian siihen ydinjoukkoon jäsenmaita, jotka noudattavat talouden konvergenssitavoitteita yhtenäisellä valuutta-alueella.

# 2.

## EUROOPAN YHTEINEN KESKUSPANKKI

MARKKU PUNTILA

### **2.1. Kohti yhteistä valuuttaa**

Euroopan yhdentymisen tavoitteena on suuri, yhtenäinen markkina-alue, jonka sisällä tavarat, palvelut, ihmiset ja pääomat liikkuvat vapaasti. Keskuspankkitoiminnan kannalta näistä keskeisin on pääomien liikkumisen vapaus.

Rahatalouden yhdentymisen lopulliseksi tavoitteeksi on asetettu siirtymisen yhteiseen valuuttaan, joka toisi mukanaan myös yhteisen keskuspankin.

Jotta yhteisen valuutan käyttöönotosta aiheutuvat sopeutumisongelmat jäisivät kohtuullisiksi, pitäisi jäsenmaiden talouskehitys saada ennen sitä verraten yhdenmukaiseksi.

Tämän edellytyksen täyttymistä palveli se, että EY:n jäsenmaat siirtyivät viime vuosikymmenten aikana vähitellen kohti valuuttojensa yhä kiinteämpiä kurssisuhteita. Valuuttakurssien vakauttaminen kiteytyi vuonna 1979 Euroopan valuuttajärjestelmäksi, EMS:ksi (European Monetary System) ja siihen kuuluvaksi valuuttakurssimekanismiksi, ERM:ksi (Exchange Rate Mechanism).

EMS:in valuuttakurssimekanismiin osallistuvien maiden valuuttojen keskinäinen arvo sai vaihdella vain varsin ahtaissa rajoissa (useimmilla jäsenmailla  $\pm 2.25$  prosenttia, joillakin  $\pm 6$  prosenttia) sovittujen kurssisuhteiden ympä-

rillä. Näitä keskinäisiä kurssisuhteita voitiin tasapaino-ongelmien vuoksi muuttaa jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä. Järjestelmän alkuvuosina tällaisia tarkistuksia suoritettiin melko usein, mutta kohti 90-lukua harvemmin. Tarkistukset olivat yleensä varsin pieniä.

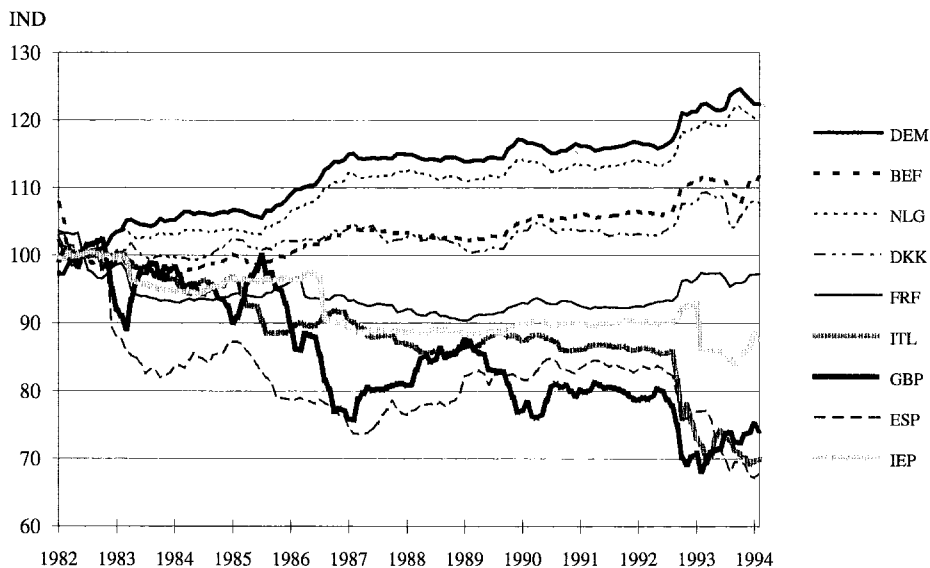
Oleellisena osana järjestelmään kuuluu muiden jäsenmaiden keskuspankkien antama rahoitustuki sellaiselle keskuspankille, joka joutuu myymään varannostaan suuria määriä valuuttoja pitääkseen valuuttansa sovittujen vaihtelurajojen sisällä.

Järjestelmään kuuluu myös jäsenmaiden yhteinen laskennallinen valuutta ecu. Ecur arvonmäärittelyssä ovat mukana myös niiden EU:n jäsenmaiden valuutat, jotka eivät ole mukana ERM:ssä.

Nykyisistä jäsenmaista Kreikka ei ole lainkaan osallistunut ERM:iin. Englanti liittyi siihen vasta syksyllä 1990. Oheisesta kuviosta 1. voidaan nähdä, että ERM:n jäsenmaiden valuuttojen kurssisuhteet olivat vuoden 1987 alusta aina 1992 syksyyn varsin vakaat ja kehitys näytti kulkevan suuntaan, jota yhteisen valuutan tavoite edellytti.

Voimakkaat markkinapaineet ERM:n sovittuja vaihtelurajoja vastaan johtivat syksyllä 1992 siihen, että Englanti ja Italia irroittautuivat mekanismista, ja siirtyivät kelluvan kurssin järjestelmään. Markkinoiden paineessa päätettiin hiukan myöhemmin Espanjan valuutan ja myöhemmin uudelleen Espanjan ja Portugalin valuuttojen melko huomattavista devalvaatioista. Irlannin valuutta taas devalvoitiin alkuvuodesta 1993.

Kesällä 1993 paineet ERM:iä kohtaan kasvoivat uudelleen ja tällöin päätettiin vielä mukana olleiden valuuttojen vaihteluvälin olennaisesta - joskin päätöksen mukaan väliaikaisesta - laajentamisesta ( $\pm 15$  prosenttia), mikä käytännössä on lähellä vaihtelurajojen poistamista.



Kuvio 1. Ecur valuuttakursseja, Ind (1982) = 100 (Käyrä laskee = valuutta heikkenee)



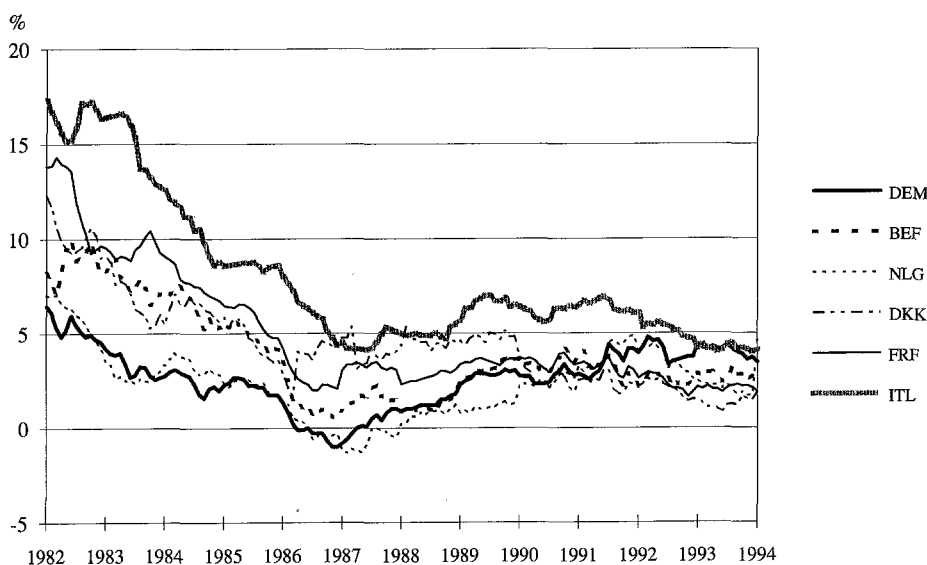
ERM-valuuttojen vaihteluvälien laajentaminen ei kuitenkaan johtanut niiden keskinäisten kurssien kovin suuriin muutoksiin, vaan kurssit ovat pysyneet verraten vakaina Espanjan pesetaa lukuunottamatta. Valuuttakurssien vakaus ilman tiukkoja rajoja näyttäisikin nykyoloissa onnistuneelta ratkaisulta, joka ei tarjoa liian helppoja pelisääntöjä kansainväliselle spekulatiolle.

ERM:stä irroitautuneista kellovissa valuutoista Englannin punta on runsaan vuoden ajan kellunut takaisin päin, mutta Italian liiran devalvoituminen on jatkunut.

Uutena piirteenä eurooppalaisiin valuuttaratkaisuihin tulivat 1990-luvun alussa Norjan, Ruotsin ja Suomen valuuttojen yksipuoliset kytkennät ecuun. EMS ei ole ollut valmis hyväksymään EY:n ulkopuolisia maita jäsenikseen. Tällainen yksipuolinen kytkentä tuntui silloisissa oloissa varsin luontevalta maille, jotka eivät olleet EY:n jäseniä, mutta pyrkivät tiivistämään taloussuhteitaan EY:n suuntaan.

Pohjoismaiden yksipuoliset ecu-kytkennät eivät kuitenkaan kestäneet markkinoiden painetta. Suomi joutui paineen alaisena devalvoimaan markan syksyllä 1992 kelluvan kurssin järjestelmään. Myös Ruotsi ja Norja joutuivat sittemmin luopumaan ecu-kytkennästään ja siirtymään kelluvaan kurssiin. Kaikkien näiden maiden valuutat devalvoituivat ecuun nähden kelluessaan.

Valuuttakurssien vakaus edellyttää vähänkin pitemmällä aikavälillä yhteistä inflaatiokehitystä ja päinvastoin. Näin Euroopassa ja ennen kaikkea ERM:in piirissä tapahtuikin (kuvio 2.), mutta ei suinkaan kivuttomasti. Perinteisesti nopean inflaation maiden sopeutuminen kiinteiden kurssien edellyttämään hitaaseen, saksalaissävytteiseen inflaatiovauhtiin on vienyt paljon aikaa ja vaatinut suuria työllisyysuhrauksia.



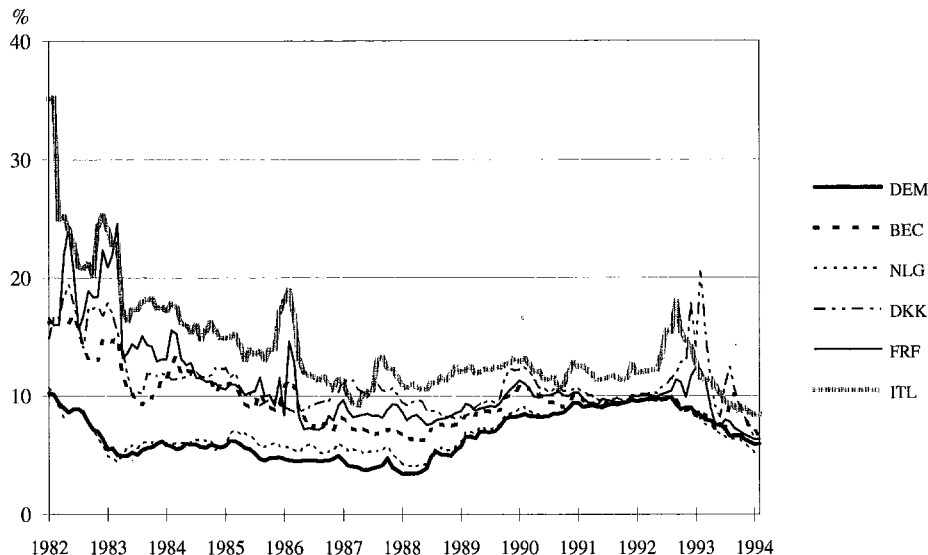
Kuvio 2. Inflaatiovauhti

Inflaatiouvauhti näyttäisi muodollisen valuuttakurssikurin löystytyäkin pysyneen toistaiseksi varsin yhteneväisenä. On kuitenkin vaarana, että kysynnän elpessä kehitys eriytyy, elleivät kurssisuhteet palaudu lähelle lähtötasoaan. Jos tällöin esim. inflaatio merkittävästi kiihtyy devalvoituneiden valuuttojen maissa, niiden liittyminen yhteisen valuutan käyttäjiin vaikeutuu. Tämä koskee myös jäsenyyttä hakeneita Pohjoismaita.

Kiinteytyvät valuuttakurssit lähentävät myös maiden korkotasoa toisiinsa (kuvio 3.) ja pienentävät kansallisen korkopolitiikan liikkumatilaa. Vapaiden pääomanliikkeiden vallitessa eri valuuttojen korkotasot poikkeavat toisistaan valuuttakurssien muutos- odotusten verran. Jos korkoja yritetään aktiivisesti muuttaa, pääomaliikkeet palauttavat korkotasojen suhteet ennalleen. Mikäli luottamus kurssisuhteiden pysyvyyteen on vahva, eivät myöskään korot voi mainittavasti poiketa toisistaan.

Kuviosta 3. voidaan havaita valuuttamarkkinalevottomuuksien johtaneen korkotasojen kasvuun vuoden 1992 puolivälistä alkaen. Vuoden 1993 loppuun mennessä korkoerot ovat jälleen kaventuneet, mikä viittaa siihen, että luottamus ERM-maiden valuuttakurssien vakauteen on uudelleen vahvistunut itse järjestelmän löystymisestä huolimatta.

Euroopan valuuttakurssijärjestelmän viime vuosien ongelmat eivät näin ollen välttämättä osoittaudu kovin vakavaksi takaiskuksi kaavailulle tielle kohti yhteistä valuuttaa - ei ainakaan keskisen Manner-Euroopan osalta.



Kuvio 3. Kolmen kuukauden eurokorkoja

## 2.2. Vyöhykkeinen Eurooppa

Maastrichtin sopimuksen mukaan yhteinen valuutta otetaan käyttöön viimeistään vuoden 1999 alusta, jolloin myös yhteinen keskuspankki aloittaisi toimintansa.

Yhteisen valuutan käytön ulkopuolelle jäisivät alkuvaiheessa ne Euroopan Unionin jäsenmaat, joiden talouden tasapaino ei täytä inflaatiolle, julkiselle taloudelle, valuuttakurssin vakaudelle ja pitkille koroille asetettuja vaatimuksia. Englannille ja Tanskalle on myönnetty oikeus jäädä ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että ne täyttäisivät asetetut vaatimukset.

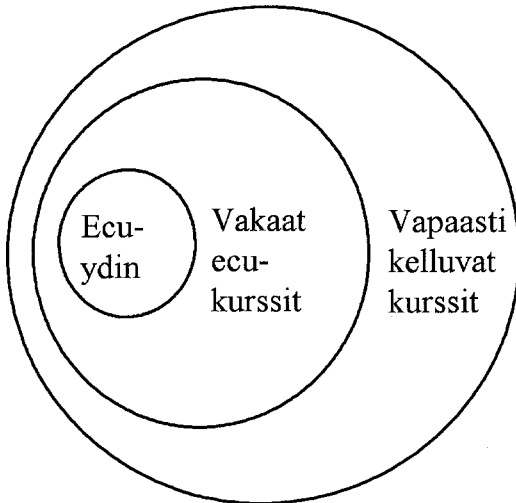
Viime vuosien kehityksen valossa tuntuu ilmeiseltä, etteivät ainakaan kaikki Etelä-Euroopan maat pysty kaavaillussa aikataulussa tulemaan mukaan yhteisen valuutan käyttöön.

Tämä merkitsisi sitä, että mikäli yhteiseen valuuttaan siirrytään vuoden 1999 alusta, sen piiriin tulevat ensi vaiheessa lähinnä keskisen Manner-Euroopan maat. Ne muodostaisivat silloin Euroopan ecu-ytimen.

Viime vuosien kokemukset viittaavat siihen, että ecu-ytimen ulkopuolelle jäävien EU:n jäsenmaiden osalta tiukka, aiempaa ERM:iä vastaava järjestelmä ei olisi käyttökelpoinen. Todennäköisemmältä tuntuu, että ecu-ytimen ulkopuolella olevat EU:n jäsenmaat, samoin kuin unionin jäsenyyttä tavoittelevat maat, pyrkivät ilman tiukkoja muodollisia kytkentöjä vapauttamaan valuuttansa kurssin suhteessa ecuun. Siinä riittävästi onnistuessaan niissäkin voitaisiin siirtyä yhteisen valuutan käyttöön.

Maat, jotka eivät ainakaan välittömästi tavoittelisi Euroopan unionin jäsenyyttä, soveltaisivat todennäköisimmin melko vapaasti kelluvaa kurssia.

Tällöin Euroopan valuuttajärjestelmät muodostaisivat seuraavankaltaisen kokonaisuuden:



### 2.3. Itsenäinen keskuspankki

Yhteinen valuutta edellyttää yhteistä keskuspankkia. EY:n tavoitteena on, että yhteinen keskuspankki aloittaisi toimintansa rahaunionin toteutuessa, eli viimeistään vuoden 1999 alussa. Euroopan keskuspankki muodostaisi tuolloin yhdessä rahaunioniin kuuluvien maiden kansallisten keskuspankki-

en kanssa Euroopan keskuspankkijärjestelmän, ESCB:n (European System of Central Banks).

Euroopan keskuspankkijärjestelmän rakentaminen on aloitettu perustamalla eräänlaiseksi yhteisen keskuspankin esiasteeksi vuoden 1994 alusta Euroopan rahapoliittinen instituutti, EMI (European Monetary Institute). Se toimii EU:n jäsenmaiden keskuspankkien yhteistyöelimenä ja korvaa nykyisen pääjohtajien komitean.

EMI:a johtaa neuvosto, johon kuuluvat jäsenmaiden yhdessä valitsevat puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä EU:n jäsenmaiden keskuspankkien pääjohtajat.

Rahapoliittisen instituutin keskeisenä tehtävänä on vahvistaa jäsenmaiden keskuspankkien yhteistyötä sekä niiden harjoittaman rahapolitiikan ja pankkivalvonnan koordinaatiota. EMI valvoo myös EMS:n toimintaa. Sen pitäisi lisäksi edistää ecun käyttöä eurooppalaisena valuuttana.

Varsin tärkeä EMI:n tehtävä on valmistella yhteisen keskuspankin toiminnan käynnistämistä. Tältä osin ehdotusten tarvittaviksi päätöksiksi pitäisi olla valmiina vuoden 1996 loppuun mennessä.

Perustettavan Euroopan keskuspankin päätöksentekuelimeksi on kaavailtu keskuspankin neuvostoa (Governing Council) ja johtokuntaa (Executive Board).

Neuvoston muodostaisivat johtokunta ja kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Neuvosto päättäisi noudatettavasta rahapolitiikasta, kuten rahapolitiikan välitavoitteista ja keskeisistä koroista. Neuvoston päätökset tehtäisiin yksinkertaisella enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisisi puheenjohtajan kanta.

Keskuspankin johtokunta vastaisi rahapolitiikan käytännön toteuttamisesta neuvoston päätösten mukaisesti. Johtokuntaan kuuluisi pääjohtaja ja neljä johtokunnan jäsentä. Heidät valittaisiin EU:n huippukokouksessa yksimielisellä päätöksellä. Heidän toimikautensa olisi kahdeksan vuotta, eikä heitä voitaisi valita uudelleen. Johtokunnan jäsen voitaisiin erottaa vain, jos hän on tullut kykenemättömäksi hoitamaan tehtävänsä tai on syyllistynyt vakaviin väärinkäytöksiin.

Kansalliset keskuspankit olisivat keskuspankkijärjestelmän osina velvolliset noudattamaan Euroopan keskuspankin ohjeita ja määräyksiä.

Esitetyn perusteella päädytään seuraavankaltaiseen kaavioon (sivu 25) Euroopan keskuspankkijärjestelmän rakenteesta.

Euroopan keskuspankkijärjestelmää koskevissa suunnitelmissa korostetaan erityisen voimakkaasti niin Euroopan keskuspankin kuin kansallisten keskuspankkienkin johdon täydellistä itsenäisyyttä kaikessa rahapoliittisessa päätöksenteossa. Keskuspankkien olisi oltava itsenäisiä sekä suhteessa EU:n muihin hallintoelimiin että jäsenvaltioiden hallituksiin ja julkisiin laitoksiin.

Euroopan keskuspankin rahapoliittisenkin itsenäisyyden kannalta on ongelmallista, että ecun ja yhteisön ulkopuolisten valuuttojen kurssisuhteita koskevista mahdollisista sopimuksista päättää ministerineuvosto, tosin vaikeutetussa järjestyksessä määränemmistöllä. Ellei tällaisia sopimuksia ole, ministerineuvosto voi samoin määränemmistöllä päättää valuuttakurssipo-

ta yhden valuutta-alueen. Rahaliiton todennäköisyyttä voikin arvioida parhaiten sen perusteella, onko Saksa todella sisäpolitiikassaan kypsä sovittuun ohjelmaan aikatauluineen.

Rahaliittosuunnitelman lopullisuutta ja pysyvyyttä voidaan arvioida aikaisempien yhtenäisen valuutta-alueen tai kiinteän yhtenäisen valuutan järjestelmien säilymisen perusteella. Aikoinaan pysyviksi luodut valuuttajärjestelmät ovat luhistuneet jo foinikialaisten ajoista asti.

Valuutan on tehnyt kansainväliseksi yleensä se, että sitä on käytetty laajemmin maailmantaloudessa kuin mihin sen liikkeelle laskeneen hallitsijan valtakunnan rajat ovat yltäneet. Nämä valuutat ovat kelvanneet maksuvälineinä vielä silloin, kun maallinen valtapiiri on alkanut supistua. Nykyisin käytetyistä maailmankaupan valuutoista tästä on esimerkkinä punta, jonka suuruuden kausi ulottui vielä maailmansotien väliseen aikaan. Sen jälkeen punta on joutunut antamaan periksi ensiksi dollarille, sitten jenille ja Saksan markalle ja nyt eculle.

Myöskään kiinteän valuutan järjestelmät eivät ole jääneet ikuisiksi, vaikka ne on sellaisiksi aikoinaan tarkoitettu. Kiinteän valuutan järjestelmän luhistumisesta on seurannut tai se on voinut olla syynä merkittäviin maailmantalouden häiriötiloihin.

Kultakanta romahti aikoinaan kansallisvaltioiden ristiriidoista syntyneisiin maailmansotiin. Sodan jälkeinen hyvin menestyksellinen Bretton Woodsin järjestelmä, jonka aikana maailmankauppa ja -talous kasvoivat ennätyskelistä vauhtia, romahti 70-luvun alussa jo ennen ensimmäistä öljykriisiä ja oli osasyynä 70-luvun kansainvälisen talouden ongelmiin.

Eräs integraation perusajatuksista on, että integroituminen sinänsä auttaa maata kurinalaisempaan taloudenpitoon, kun tiukat konvergenssitavoitteet annetaan ulkoapäin, yhteisön toimesta. Ulkoisen pakon avulla voi ajatella olevan mahdollista päästä eroon esimerkiksi inflaatioherkkyydestä tai sisäisen tulonjakomekanismin ylikompensoivasta ja tasapainottomuuteen johtavasta neuvotteluprosessista. Valkoinen kirja ja EMU:n kriteerit auttavat EU:n jäsenvaltioita vakauttamaan ja tasapainottamaan talouksiaan.

Nämä heikkoudethan ovat erityisen tunnusomaisia suomalaiselle tulonjakopolitiikalle. Myös investointipäätösten tekijät voisivat uskoa paremmin siihen, etteivät inflaatio ja valuuttakurssien muutokset tule pelastamaan heidän muuten liiketaloudellisesti kestävämmälle pohjalle tekemiään investointeja.

Aivan ilmeistä on, että integraatiopäätöksen paras aika on silloin, kun pitkävaikutteinen inflaatioprosessi on matalimmillaan siitä huolimatta, mikä suhdannetilanne on.

Suomen kokemat valuuttakriisit ja korkoshokit ovat lähivuosina taloushistoriaa, mikäli rahaliiton kehitys vastaa Maastrichtin sopimuksen päätöksiä ja Suomi kykenee tekemään välttämättömät, mutta kipeät ja vaikeat integraatioratkaisunsa.

Kun nykyisin vain Suomen Pankin ohjesäännössä asetetaan tavoitteeksi vakaa rahanarvo, Suomi EU:n jäseneksi yhdyttyessään jakaa muiden jäsenmaiden kanssa yhteisen valuutan, yhteisen raha- ja valuuttapolitiikan ja

yhteisen keskuspankin. Tämä on mahdollista aikaisintaan tammikuun alussa 1997. Todennäköisempää on, että ratkaisu tapahtuu vuoden 1999 alussa.

Suomen taloudellisen kehityksen tulevaisuuden kannalta on ratkaisevaa, että Suomi kykenee pääsemään mahdollisimman pian siihen ydinjoukkoon jäsenmaita, jotka noudattavat talouden konvergenssitavoitteita yhtenäisellä valuutta-alueella.

# 2.

## EUROOPAN YHTEINEN KESKUSPANKKI

MARKKU PUNTILA

### **2.1. Kohti yhteistä valuuttaa**

Euroopan yhdentymisen tavoitteena on suuri, yhtenäinen markkina-alue, jonka sisällä tavarat, palvelut, ihmiset ja pääomat liikkuvat vapaasti. Keskuspankkitoiminnan kannalta näistä keskeisin on pääomien liikkumisen vapaus.

Rahatalouden yhdentymisen lopulliseksi tavoitteeksi on asetettu siirtyminen yhteiseen valuuttaan, joka toisi mukanaan myös yhteisen keskuspankin.

Jotta yhteisen valuutan käyttöönotosta aiheutuvat sopeutumisongelmat jäisivät kohtuullisiksi, pitäisi jäsenmaiden talouskehitys saada ennen sitä verraten yhdenmukaiseksi.

Tämän edellytyksen täyttymistä palveli se, että EY:n jäsenmaat siirtyivät viime vuosikymmenten aikana vähitellen kohti valuuttojensa yhä kiinteämpiä kurssisuhteita. Valuuttakurssien vakauttaminen kiteytyi vuonna 1979 Euroopan valuuttajärjestelmäksi, EMS:ksi (European Monetary System) ja siihen kuuluvaksi valuuttakurssimekanismiksi, ERM:ksi (Exchange Rate Mechanism).

EMS:in valuuttakurssimekanismiin osallistuvien maiden valuuttojen keskinäinen arvo sai vaihdella vain varsin ahtaissa rajoissa (useimmilla jäsenmailla  $\pm 2.25$  prosenttia, joillakin  $\pm 6$  prosenttia) sovittujen kurssisuhteiden ympä-

rillä. Näitä keskinäisiä kurssisuhteita voitiin tasapaino-ongelmien vuoksi muuttaa jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä. Järjestelmän alkuvuosina tällaisia tarkistuksia suoritettiin melko usein, mutta kohti 90-lukua harvemmin. Tarkistukset olivat yleensä varsin pieniä.

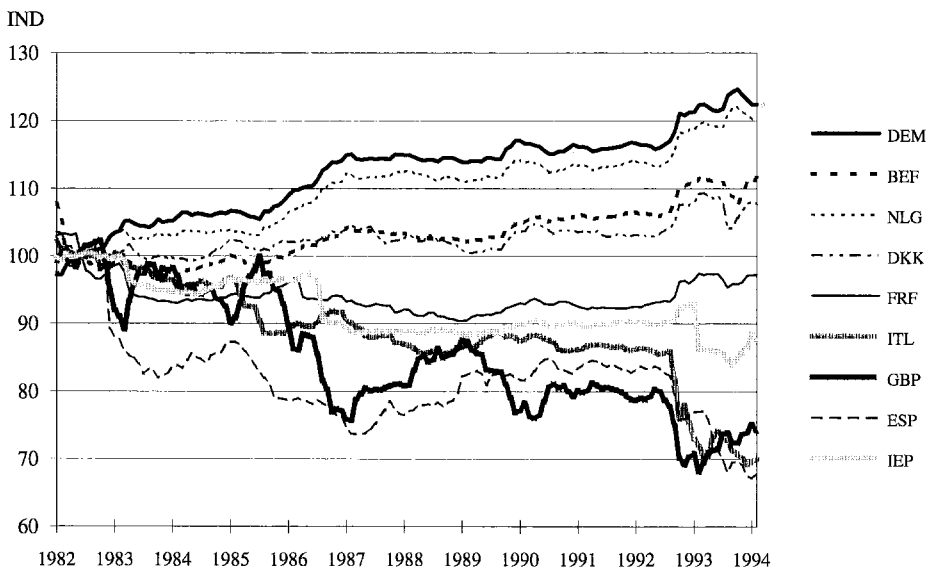
Oleellisena osana järjestelmään kuuluu muiden jäsenmaiden keskuspankkien antama rahoitustuki sellaiselle keskuspankille, joka joutuu myymään varannostaan suuria määriä valuuttoja pitääkseen valuuttansa sovittujen vaihtelurajojen sisällä.

Järjestelmään kuuluu myös jäsenmaiden yhteinen laskennallinen valuutta ecu. Ecu:n arvonmäärittelyssä ovat mukana myös niiden EU:n jäsenmaiden valuutat, jotka eivät ole mukana ERM:ssä.

Nykyisistä jäsenmaista Kreikka ei ole lainkaan osallistunut ERM:iin. Englanti liittyi siihen vasta syksyllä 1990. Oheisesta kuviosta 1. voidaan nähdä, että ERM:n jäsenmaiden valuuttojen kurssisuhteet olivat vuoden 1987 alusta aina 1992 syksyyn varsin vakaat ja kehitys näytti kulkevan suuntaan, jota yhteisen valuutan tavoite edellytti.

Voimakkaat markkinapaineet ERM:n sovittuja vaihtelurajoja vastaan johtivat syksyllä 1992 siihen, että Englanti ja Italia irroittautuivat mekanismista, ja siirtyivät kelluvan kurssin järjestelmään. Markkinoiden paineessa päätettiin hiukan myöhemmin Espanjan valuutan ja myöhemmin uudelleen Espanjan ja Portugalin valuuttojen melko huomattavista devalvaatioista. Irlannin valuutta taas devalvoitiin alkuvuodesta 1993.

Kesällä 1993 paineet ERM:iä kohtaan kasvoivat uudelleen ja tällöin päätettiin vielä mukana olleiden valuuttojen vaihteluvälin olennaisesta - joskin päätöksen mukaan väliaikaisesta - laajentamisesta ( $\pm 15$  prosenttia), mikä käytännössä on lähellä vaihtelurajojen poistamista.



Kuvio 1. Ecu:n valuuttakursseja, Ind (1982) = 100 (Käyrä laskee = valuutta heikkenee)



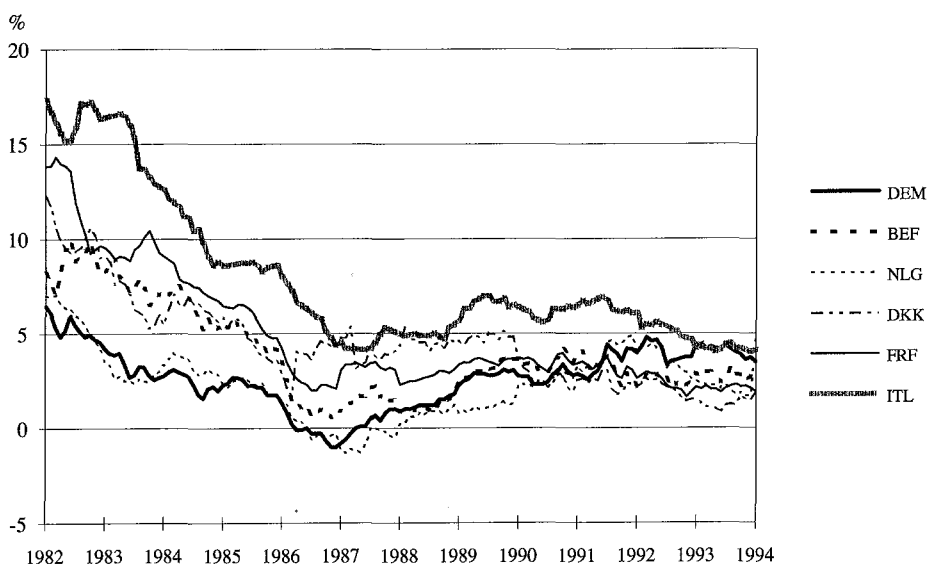
ERM-valuuttojen vaihteluvälien laajentaminen ei kuitenkaan johtanut niiden keskinäisten kurssien kovin suuriin muutoksiin, vaan kurssit ovat pysyneet verraten vakaina Espanjan pesetaa lukuunottamatta. Valuuttakurssien vakaus ilman tiukkoja rajoja näyttäisikin nykyoloissa onnistuneelta ratkaisulta, joka ei tarjoa liian helppoja pelisääntöjä kansainväliselle spekulatiolle.

ERM:stä irroittautuneista kellovissa valuutoista Englannin punta on runsaan vuoden ajan kellunut takaisin päin, mutta Italian liiran devalvoituminen on jatkunut.

Uutena piirteenä eurooppalaisiin valuuttaratkaisuihin tulivat 1990-luvun alussa Norjan, Ruotsin ja Suomen valuuttojen yksipuoliset kytkennät ecuun. EMS ei ole ollut valmis hyväksymään EY:n ulkopuolisia maita jäsenikseen. Tällainen yksipuolinen kytkentä tuntui silloisissa oloissa varsin luontevalta maille, jotka eivät olleet EY:n jäseniä, mutta pyrkivät tiivistämään taloussuhteitaan EY:n suuntaan.

Pohjoismaiden yksipuoliset ecu-kytkennät eivät kuitenkaan kestäneet markkinoiden painetta. Suomi joutui paineen alaisena devalvoimaan markan syksyllä 1992 kelluvan kurssin järjestelmään. Myös Ruotsi ja Norja joutuivat sittemmin luopumaan ecu-kytkennästään ja siirtymään kelluvaan kurssiin. Kaikkien näiden maiden valuutat devalvoituivat ecuun nähden kelluessaan.

Valuuttakurssien vakaus edellyttää vähänkin pitemmällä aikavälillä yhteisestä inflaatiokehitystä ja päinvastoin. Näin Euroopassa ja ennen kaikkea ERM:in piirissä tapahtuikin (kuvio 2.), mutta ei suinkaan kivuttomasti. Perinteisesti nopean inflaation maiden sopeutuminen kiinteiden kurssien edellyttämään hitaaseen, saksalaissävytteiseen inflaatiouvauhtiin on vienyt paljon aikaa ja vaatinut suuria työllisyysuhrauksia.



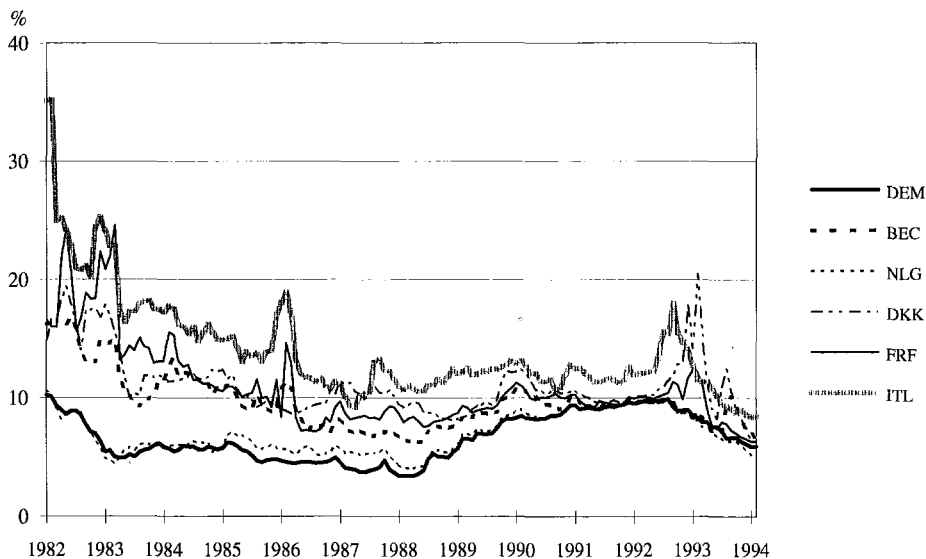
Kuvio 2. Inflaatiouvauhti

Inflaatiouvauhti näyttäisi muodollisen valuuttakurssikurin löystytyäkin pysyneen toistaiseksi varsin yhteneväisenä. On kuitenkin vaarana, että kysynnän elpymässä kehitys eriytyy, elleivät kurssisuhteet palaudu lähelle lähtötasoaan. Jos tällöin esim. inflaatio merkittävästi kiihtyy devalvoituneiden valuttojen maissa, niiden liittyminen yhteisen valuutan käyttäjiin vaikeutuu. Tämä koskee myös jäsenyyttä hakeneita Pohjoismaita.

Kiinteytyvät valuuttakurssit lähentävät myös maiden korkotasoa toisiinsa (kuvio 3.) ja pienentävät kansallisen korkopolitiikan liikkumatilaa. Vapaiden pääomanliikkeiden vallitessa eri valuttojen korkotasot poikkeavat toisistaan valuuttakurssien muutos- odotusten verran. Jos korkoja yritetään aktiivisesti muuttaa, pääomaliikkeet palauttavat korkotasojen suhteet ennalleen. Mikäli luottamus kurssisuhteiden pysyvyyteen on vahva, eivät myöskään korot voi mainittavasti poiketa toisistaan.

Kuviosta 3. voidaan havaita valuuttamarkkinalevottomuuksien johtaneen korkotasojen kasvuun vuoden 1992 puolivälistä alkaen. Vuoden 1993 loppuun mennessä korkoerot ovat jälleen kaventuneet, mikä viittaa siihen, että luottamus ERM-maiden valuuttakurssien vakauteen on uudelleen vahvistunut itse järjestelmän löystymisestä huolimatta.

Euroopan valuuttakurssijärjestelmän viime vuosien ongelmat eivät näin ollen välttämättä osoittautu kovin vakavaksi takaiskuksi kaavailulle tielle kohti yhteistä valuuttaa - ei ainakaan keskisen Manner-Euroopan osalta.



Kuvio 3. Kolmen kuukauden eurokorkoja

## 2.2. Vyöhykkeinen Eurooppa

Maastrichtin sopimuksen mukaan yhteinen valuutta otetaan käyttöön viimeistään vuoden 1999 alusta, jolloin myös yhteinen keskuspankki aloittaisi toimintansa.

Yhteisen valuutan käytön ulkopuolelle jäisivät alkuvaiheessa ne Euroopan Unionin jäsenmaat, joiden talouden tasapaino ei täytä inflaatiolle, julkiselle taloudelle, valuuttakurssin vakaudelle ja pitkille koroille asetettuja vaatimuksia. Englannille ja Tanskalle on myönnetty oikeus jäädä ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että ne täyttäisivät asetetut vaatimukset.

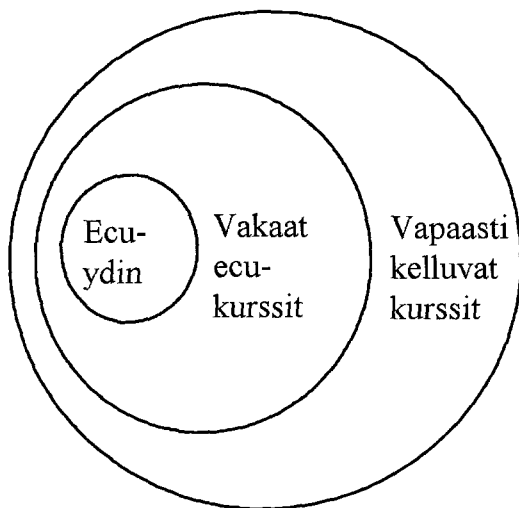
Viime vuosien kehityksen valossa tuntuu ilmeiseltä, etteivät ainakaan kaikki Etelä-Euroopan maat pysty kaavaillussa aikataulussa tulemaan mukaan yhteisen valuutan käyttöön.

Tämä merkitsisi sitä, että mikäli yhteiseen valuuttaan siirrytään vuoden 1999 alusta, sen piiriin tulevat ensi vaiheessa lähinnä keskisen Manner-Euroopan maat. Ne muodostaisivat silloin Euroopan ecu-ytimen.

Viime vuosien kokemukset viittaavat siihen, että ecu-ytimen ulkopuolelle jäävien EU:n jäsenmaiden osalta tiukka, aiempaa ERM:iä vastaava järjestelmä ei olisi käyttökelpoinen. Todennäköisemmältä tuntuu, että ecu-ytimen ulkopuolella olevat EU:n jäsenmaat, samoin kuin unionin jäsenyyttä tavoittelevat maat, pyrkivät ilman tiukkoja muodollisia kytkentöjä vapauttamaan valuuttansa kurssin suhteessa ecuun. Siinä riittävästi onnistuessaan niissäkin voitaisiin siirtyä yhteisen valuutan käyttöön.

Maat, jotka eivät ainakaan välittömästi tavoittelisi Euroopan unionin jäsenyyttä, soveltaisivat todennäköisimmin melko vapaasti kelluvaa kurssia.

Tällöin Euroopan valuuttajärjestelmät muodostaisivat seuraavankaltaisen kokonaisuuden:



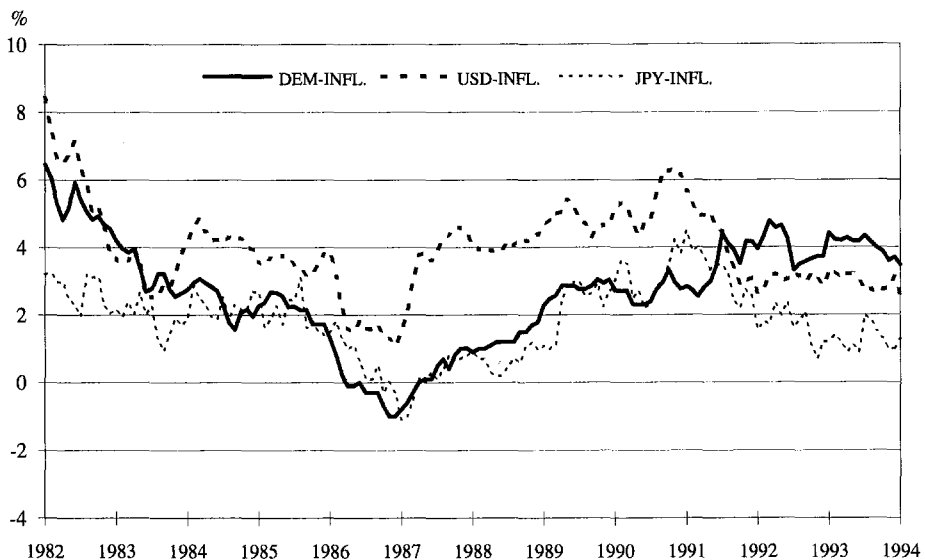
### 2.3. Itsenäinen keskuspankki

Yhteinen valuutta edellyttää yhteistä keskuspankkia. EY:n tavoitteena on, että yhteinen keskuspankki aloittaisi toimintansa rahaunionin toteutuessa, eli viimeistään vuoden 1999 alussa. Euroopan keskuspankki muodostaisi tuolloin yhdessä rahaunioniin kuuluvien maiden kansallisten keskuspankki-

Jos itsenäisen Euroopan keskuspankki toimii voimakkaasti hintatason vakaana pitämiseksi, se epäilemättä pystyy tämän tavoitteen ainakin pitkähköllä aikavälillä saavuttamaan.

Euroopan rahaunioninkin maat ovat kuitenkin alttiita mahdollisille maailmantalouden häiriöille, joitten välitön neutralointi voi käytännössä osoittautua ylivoimaiseksi. On syytä olettaa, että inflaatiiovauhdin maailmanlaajuiset vaihtelut myös tulevaisuudessa heijastuvat jossain määrin Euroopan inflaatioon. Kuvio 4 voidaan havaita näin tapahtuneen 1980-luvulla. Kuviossa Euroopan inflaatiota edustaa Länsi-Saksan inflaatio, joka tosin oli koko EY:n inflaatiota hitaampi ja vakaampikin. Muuta maailmaa kuvaavat Yhdysvallat ja Japani, joissa niissäkin inflaatio oli alhaisempi kuin useimmissa muissa maissa. 1990-luvun alkuvuosina on Saksan inflaatio noussut Saksojen yhdistymisongelmien seurauksena jonkin verran Yhdysvaltojen ja selvästi Japanin hidastuneen inflaation yläpuolelle.

Tätä taustaa vasten voitaneen Euroopan keskuspankille asetettua tavoitetta tulkita niin, että se tavoittelisi inflaatiiovauhtia, joka ei ylittäisi USA:n ja Japanin varsin hidasta inflaatiota. Tällöin ecu saattaisi olla taipuvainen revalvoitumaan suhteessa näihin valuuttoihin.



Kuvio 4. Inflaatio

Nähtäväksi kuitenkin jää, millaiseksi Euroopan keskuspankin tavoitteenasettelu ja politiikka käytännössä muodostuvat. Keskuspankin neuvosto tulee koostumaan taustaltaan hyvin kirjavasta joukosta - sinänsä muodollisesti itsenäisiä - pääjohtajia, jotka tekevät päätökset enemmistöpäätöksinä.

EMU:n toisen vaiheen alettua vuoden 1994 alusta EU-maiden kansalliset keskuspankit eivät enää saa myöntää suoraa luottoa EU:n elimille, kansallisille hallituksille eikä muillekaan julkisen vallan yksiköille tai julkisille laitoksille. Sama sääntö tulee koskemaan Euroopan keskuspankkia ja kansallisia keskuspankkeja kaavaillussa Euroopan keskuspankkijärjestelmässä. Myös velkapapereiden ostaminen suoraan näiltä on kielletty. Sensijaan tällaisia papereita voidaan käyttää keskuspankin arvomarkkinaoperaatioissa. Julkinen valta joutuisi kuitenkin aina tyydyttämään velantarpeensa markkinoiden välityksellä. Tämän säännöksen taustalla on perinteinen pelko "setelirahoituksen" inflatorisista vaikutuksista.

## 2.5. Suomen kytkeytyminen Eurooppaan

Suomi on hakenut EU:n jäsenyyttä. Niin kauan kuin jäsenyys ei ole toteutunut, Suomen Eurooppa-kytkentä rakentuu paljolti vuoden 1994 alusta voimaan tulleen ETA-sopimukselle. ETA-sopimus ei juuri puutu keskuspankin kannalta keskeisiin valuuttakysymyksiin, ja jättää täydet vapaudet niin valuuttajärjestelmän kuin kurssipolitiikan suhteen. Sopimuksen kieltämä "aggressiivinen devalvaatiokin" on paljolti menettänyt sisältönsä kelluvan kurssin olosuhteissa.

Siinä tapauksessa, että Suomesta lähivuosina tulee EU:n jäsen, se tapahtuu EU:n ollessa EMI-vaiheessaan. EMI-vaiheessa jäsenmaiden talouskehityksen yhtenäistämisen pitäisi jatkua, jotta edellytykset yhteiseen valuuttaan siirtymiselle saataisiin aikaan. Tässä prosessissa oli EMS:lle alunperin kaavailtu merkittävää roolia, jota se tuskin enää pystyy täyttämään.

Suomi tavoittelee mukanaoloa ensimmäisten joukossa Euroopan yhteiseen valuuttaan siirryttäessä. Jotta tämä olisi - muodollisista kriteereistä riippumattakin - mahdollista, Suomen täytyisi lähinnä omalla talouspolitiikallaan onnistua palauttamaan markan ulkoinen arvo hyvän matkaa kohti vuoden 1991 devalvaatiota edeltänyttä tasoaan. Samalla sen olisi olennaisesti supistettava julkisen talouden alijäämiä. Muussa tapauksessa lähtökohdat ovat liian tasapainottomat, mikä johtaisi jälkikäteen suuriin vaikeuksiin.

Markan korvaaminen eculla ei suinkaan ole ongelmaton ratkaisu. On nimittäin selvää, ettei Euroopan keskuspankki tulisi harjoittamaan ecun kurssi- ja korkopolitiikkaa kiinnittäen erityistä huomiota Suomen talouden kulloisiinkin tarpeisiin. Suomella olisi keskuspankin neuvostossa yksi ääni. On luultavaa, että Suomen tarpeet poikkeaisivat talouden rakenteen vuoksi aika ajoin Euroopan keskimääräisistä tarpeista. Tämän vuoksi Suomen talouteen ulkoa tulevien tai sen sisällä syntyvien häiriöiden vaatima sopeuttaminen siirtyisi pääosin finanssipolitiikan sekä yritysten ja yksityisten ihmisten huoleksi. Tällöin edellytetään kaikilla talouden osa-alueilla huomattavasti suurempaa joustavuutta kuin mihin meillä on totuttu.

Suomen talous on nyt niin kaukana tasapainoisen kehityksen uralta, että sen vakauttaminen muutamassa vuodessa yhteisen valuutan käyttöönoton edellyttämällä tavalla tulee olemaan erittäin vaikeata, ellei mahdotonta.

## 2.6. Päätösvalta Suomen Pankissa johtokunnalle

Suomen Pankkia on pidetty asemaltaan hyvin itsenäisenä nimenomaan suhteessa hallitukseen. Keskuspankin itsenäisyys oli maan perustuslakien ja Suomen Pankin ohjesäännön laatijoiden tavoitteena. Käytäntö on kuitenkin etääntynyt tästä tavoitteesta.

Itse asiassa Suomen Pankin rahapolitiikan itsenäisyys oli suurimmillaan korko- ja valuuttasäännöstelyn aikana, oloissa, joita ei lainkaan ollut ajateltu Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa. Tämä perustui siihen, että kaikki säännöstely- päätökset ohjautuivat Suomen Pankin ohjesäännön perusrakenteen vuoksi johtokunnan päätösvaltaan.

Säännöstelyn purkamisen jälkeen tilanne on toinen. Valuuttakurssien muutoksista päättää pääsääntöisesti hallitus eduskunnan pankkivaltuuston esityksestä. Pankkivaltuusto tekee niinkään kaikki keskeiset korkopäätökset. Johtokunnan päätösvallassa ovat tuolloin vain markan ulkoisen arvon liikkeet vaihtelualueen sisällä sekä korkojen liikkeet pankkivaltuuston antamien valtuuksien rajoissa. Siirtyminen kelluvaan kurssiin on kuitenkin merkinnyt johtokunnan päätösvallan olennaista kasvua.

Pankkivaltuuston toiminta on puolestaan nykyisellään etääntynyt kauas siitä, mitä lainsäädännön laatijat aikanaan tavoittelivat. Tavoitteena epäilemättä oli päätöksentekoeelin, jossa vastuuntuntoiset ja asiantuntevat valtuusmiehet pyrkisivät maan kokonaisetua palveleviin ratkaisuihin. Sittenmin pankkivaltuustosta on kuitenkin tullut ajoittain hyvinkin pitkälle menevän puoluepolitiikoinnin ja jopa yksilöpolitiikoinnin näyttämö.

Suomen tämänhetkinen integraatiovaihe ei näyttäisi aiheuttavan paineita Suomen Pankin hallinnollisen aseman suhteen. Myös EU-jäsenyyden välittömästi edellyttämät muutokset olisivat vähäisiä, varsinkin, jos markka edelleen kelluisi.

Rahaunionia koskevat suunnitelmat lähtevät kuitenkin siitä, että jo unionin syntyä edeltävän vaiheen aikana kansallisten keskuspankkien asema tarkistetaan täyden itsenäisyyden kriteerit täyttäväksi. Suomessa tämä edellyttäisi todennäköisesti sitä, että kaikki korkoja koskevat päätökset siirrettäisiin Suomen Pankin johtokunnan päätösvaltaan. Samalla johtokunnan jäsenyydet olisi mahdollisesti syytä muuttaa määräaikaisiksi. Rahaunionisuunnitelmat edellyttävät, että kansallisten keskuspankkien pääjohtajien toimikausi on vähintään viisi vuotta. Vaatimus, jonka mukaan johtokunnan jäsenet olisi valittava pelkästään asiantuntemuksen perusteella, merkitsisi johtokunnan poliittisista mandaattipaikoista luopumista. Suomen Pankin säilymiselle eduskunnan "takuulla ja hoidossa" ei sen sijaan liene esteitä.

Suomen liittyminen rahaunioniin ja markan korvaaminen eculla tekee sekä valuuttakursseja että korkoja koskevat kansalliset päätöksentekojärjestelmät ja niihin liittyvät säännökset tarpeettomiksi. Se edellyttää muutoksia niin Suomen Pankkia koskeviin perustuslainsäädännöksiin kuin rahalakiin ja Suomen Pankin ohjesääntöönkin. Valuuttakurssi- ja korkopäätösten osalta riittää tuolloin, että Suomen Pankin pääjohtajalla ja muulla johtokunnalla on EU:n edellyttämä itsenäinen asema pääjohtajan osallistuessa Euroopan keskuspankin päätöksentekoon sen neuvoston jäsenenä.

## 2.7. Kansallisilla keskuspankeilla vähän tehtävää

Mikäli Euroopan rahatalouden yhdentymisen etenee kaavailulla tavalla, vähenevät siinä mukana olevien maiden kansallisten keskuspankkien tehtävät lähivuosina oleellisesti. Jo EU:n jäsenyys vähentää EMI-vaiheessa merkittävästi kansallista liikkumatilaa niin valuuttakurssi- kuin korkopolitiikassakin. Sama koskee mahdollisten muidenkin rahapolitiikan välineiden käyttöä. Rahaunionin jäsenyys jättää kansallisille keskuspankeille talouspolitiikan osalta vain oikeuden osallistua Euroopan keskuspankin päätöksentekoon.

Muilta osin tehtävien jakaantuminen Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien kesken näyttäisi olevan osin avoinna. Rahaunioniin kuuluvien maiden olisi kuitenkin luovutettava osa valuuttavarannoistaan Euroopan keskuspankille. Jäljelle jäävän valuuttavarannon hoito olisi lähinnä tekninen sijoitustehtävä. Euroopan keskuspankille on kaavailtu oikeutta vaatia pankeilta kassavarantotalletuksia, mutta järjestelmän yksityiskohdat on jätetty myöhemmin päätettäviksi.

Kansallisille keskuspankeille jäisi joka tapauksessa ecu-määräisten setelien ja kolikoiden kansallinen jakelu. Lisäksi niille saattaisi jäädä tehtäviä kansallisten valuutta- ja interbank-markkinoiden hoidossa. Näiltäkin osin tehtävät olisivat puhtaasti teknisiä, koska kurssit ja korot määräytyisivät koko rahaunionin puitteissa. Kansallisilla keskuspankeilla voisi mahdollisesti olla myös tehtäviä pankkivalvonnassa.

Avoinna näyttäisi olevan myös se, kuinka tiukan otteen Euroopan keskuspankki pyrki saamaan elektronisesta rahasta ja elektronisista maksujärjestelmistä. Organisaatioiden väliseen elektroniseen tiedonsiirtoon perustuvat järjestelmät ovat syrjäyttämässä perinteisiä suuriin maksuihin käytettyjä maksuvälineitä ja järjestelmiä. Vastaavasti toimikortteihin ladattava elektroninen ostovoima tulee todennäköisesti osittain korvaamaan setelit ja kolikot pienehköissä maksuissa käytettävänä välineenä.

Vähentäessään perinteisen keskuspankkirahan käyttöä elektroninen raha syö keskuspankkien kannattavuutta ja taloudellisia vaikutusmahdollisuuksia. Mikäli tämä haluttaisiin välttää, olisi keskuspankeille annettava yksinoikeus myös elektronisen rahan liikkeelle laskuun tai vaikutuksiltaan vastaava "verotusoikeus", esim. korottomien takuutalletusten muodossa. Tässä tapauksessa kansallisille keskuspankeille saattaisi jäädä tehtäviä elektronisen rahahuollon ja myös elektronisten maksujärjestelmien valvonnan osalta.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi kansallisten keskuspankkien rooli rahaunioniin kuuluvissa maissa kuihtuvan lähelle nykyisten keskuspankkien sivukonttoreiden asemaa. Poikkeuksena olisi oikeus osallistua Euroopan keskuspankin päätöksentekoon.

## 2.8. Integraatio keskuspankin näkökulmasta

Suomen Pankin muodolliset toimintapuitteet ovat markan kelluessa kaukana niistä, joihin Euroopan integraation syventämisessä on rahatalouden osalta pyritty. Myös kelluvan kurssin järjestelmässä voidaan kuitenkin luoda edellytykset yhteisen eurooppalaisen valuutan käyttöön otolle Suomessa.

Nykyisistä lähtökohdista käsin se edellyttäisi ensinnäkin markan ecu-kurssin vakauttamista tasolle, joka ei johda inflaation kiihtymiseen eurooppalaisen tason yläpuolelle. Toiseksi edellytettäisiin julkisen talouden tasapainon olennaista kohentamista.

Liittyminen Euroopan unionin jäseneksi ja varsinkin Euroopan yhteiseen valuuttaan siirtyminen merkitsisivät nykyisiin kelluvan kurssin olosuhteisiin verrattuna luopumista huomattavan suuresta kansallisesta liikkumatilasta valuuttakurssin ja korkojen osalta. Vastapainoksi olisi todennäköisesti tarjolla merkittävästi vakaammat rahataloudelliset olosuhteet ja niiden mukana luultavasti myös alhaisempi reaalin korkotaso.

Euroopan yhteiseen valuuttaan siirtyminen merkitsisi vähintään haasteellista muutosta Suomen talouden toimintapuitteissa. Uudet puitteet olisivat tähänastisia paljon joustamattomammat, mikä edellyttäisi vastaavasti suurempaa joustavuutta talouden sisällä.



# 3.

## FINANSSIPOLITIIKKA RAHALIITOSSA

SIXTEN KORKMAN

### **3.1. Johdanto**

Kansallisten raja-aitojen madaltuminen, integraatio, on ollut talouden keskeisiä muutosvoimia jo pitkään. Tälläkin vuosikymmenellä kansainvälinen yhdentyminen etenee sekä yleismaailmallisesti että alueellisesti (esim. Länsi-Euroopassa), samalla kun integraation muodot muuttuvat ja sen aste syvenee.

Markkinoiden yhdentyminen yli kansallisrajojen ja niiden vapauttaminen säännöstelystä (liberalisointi tai deregulaatio) voidaan nähdä lomittaisina ja toisiaan voimistavina prosesseina. Säännöstelyä on viime vuosina purettu raha- ja pääomamarkkinoilla, hyödykemarkkinoilla ja (joissakin maissa) työmarkkinoilla. Tämä on usein tapahtunut integraation aiheuttamien paineiden vaikutuksesta ja on samalla ollut omiaan edistämään integraation syvenemistä. ETA/EU voidaan nähdä koneistona, jonka tehtävänä on kodifioida ja koordinoita jäsenmaissa tapahtuvaa liberalisointia. Näin tulkittuna Euroopan yhdentyminen on keino kilpailun ja markkinavoimien tehostamiseksi.

Euroopan yhdentyminen ei kuitenkaan yksioikoisesti merkitse markkinoiden voimistumista ja säätelyn purkamista. Vaihtoehtoisesti Bryssel voidaan nähdä ylikansallisen jättibyrokraatian pesäkkeenä, jossa rakennetaan yhteisiä ohjelmia (esim. tutkimukselle, teknologian kehittämiseksi, aluepolitiikalle) ja luodaan kaikkia jäsenmaita sitovaa sääätelyä. Näin tulkittuna Euroopan

yhdentymisen ei merkitse talouselämään puuttumisen vähentymistä vaan Helsingissä tehtävien päätösten korvautumista Brysselistä tulevilla direktiiveillä. Tätä voi pitää ongelmallisena mutta samalla myös perusteltuna: kansainvälistyneillä markkinoilla tarvitaan kansainvälistä talouspolitiikkaa.

Mielenkiintoista onkin, että Euroopan yhdentymisellä on kovin erilaisia sekä kannattajia että vastustajia. Arvoistaan ja arvioistaan riippuen voi näet:

- kannattaa Euroopan yhdentymistä, koska se voimistaa markkinamekanismeja ja heikentää valtion roolia,
- vastustaa yhdentymistä, koska se altistaa markkinavoimille ja rajoittaa valtion mahdollisuuksia puuttua talouselämään,
- kannattaa Euroopan yhdentymistä, koska näin luodaan edellytykset ylikansallisen politiikan toteuttamiselle, mikä on tarpeen talouden yhdentymisen takia, tai
- vastustaa yhdentymistä, koska se johtaisi riippuvuuteen rajojen ulkopuolisesta päätöksentekojärjestelmästä.

Seuraavassa pohdinnan kohteena oleva kysymys kuuluu: Miten osallistuminen talous- ja rahaliittoon (EMU) vaikuttaa finanssipolitiikkaan ja sen itsenäisyyteen? Kysymyksen selvittämiseksi luonnehditaan aluksi finanssipolitiikan tavoitteita ja ongelmia sekä rajataan jatkotarkastelun kysymysasetteluja (luku 4.2). Sen jälkeen käsitellään finanssipolitiikan ongelmia avotalous- ja rahaliitossa (luku 4.3) ja erityisesti yhteisellä valuutta-alueella eli rahaliitossa (luku 4.4). Siirtymä- ja sopeutumisongelmien tarkastelun jälkeen (luku 4.5) esitetään joitakin johtopäätöksiä finanssipolitiikan itsenäisyydestä (luku 4.6).

Kirjoituksessa pyritään tunnistamaan ne finanssipolitiikkaan kohdistuvat vaikutukset, jotka aiheutuvat juuri osallistumisesta talous- ja rahaliittoon. Rahaliiton tilille ei näet pidä panna sitä, että ulkoinen riippuvuus yhdentymisen institutionaalisista muodoista riippumatta asettaa varteenotettavia rajoituksia meillä harjoitettavalle talous- ja finanssipolitiikalle. Monet finanssipolitiikan perusongelmat eivät ylipäänsä liity sen kansainvälisiin ulottuvuuksiin. Talouspolitiikan itsenäisyyttä arvioitaessa on vältettävä sitä virhetä, että puurot ja vellit menevät sekaisin.

Kysymysasettelusta johtuu, että huomio seuraavassa kohdistuu voittopuolisesti EU-jäsenyyden mukanaan tuomiin ongelmiin talouspolitiikan kannalta. Siksi on ehkä syytä palauttaa mieleen, että yleisarvio integraatiosta ekonomistien keskuudessa silti on myönteinen. Integraatio on omiaan lisäämään taloudellista tehokkuutta ja kohottamaan elintasoja. Myönteiset vaikutukset syntyvät mm. ulkomaankaupan kasvun ja suurtuotannon etujen hyödyntämisen sekä lisääntyvän kilpailun välityksellä. Edellytyksenä hyötöjen täysimääräiselle hyödyntämiselle kuitenkin on, että palkkojen ja muiden kustannusten joustavuus mahdollistaa sopeutumisen integraation vaatimuksiin.

## 3.2. Finanssipolitiikasta yleensä

Finanssipolitiikka laajasti ymmärrettyinä tarkoittaa sitä osaa talouspolitiikkaa, joka ilmenee lähinnä julkisen vallan menoina tai tuloina. Näin ollen finanssipolitiikan sijasta voidaan usein puhua budjettipolitiikasta. Menoilla kustannetaan yhteiskunnan ylläpitämää palveluverkostoa (esim. yleinen hallinto, opetus-, terveys- ja sosiaalipalvelut) ja investointeja (esim. liikenne-, energia- ja tutkimusinvestointeja). Huomattava osa menoista koostuu tulonsiirroista kotitalouksille ja pienempi osa tukipalkkioista maatalous- ja muille elinkeinoille. Tuloista pääosa on veroja, jotka ovat muiden talousyksiköiden vastikkeettomia suorituksia julkiselle vallalle.

Funktionaalisesti tarkasteltuna finanssipolitiikalla voidaan pyrkiä vaikuttamaan

- 1) yhteiskunnan voimavarojen kohdentumiseen, eli siihen, mitä hyödykkeitä taloudessa tuotetaan sekä kulutetaan ja investoidaan (allokaatio),
- 2) tulojen ja varallisuuden jakautumiseen eri väestöryhmien kesken (distributio), ja
- 3) suhdannekehitykseen eli mm. kokonaistuotantoon ja työllisyyteen sekä inflaatioon ja vaihtotaseeseen (stabilisaatio).

Finanssipolitiikan järkevistä tavoitteenasettelusta voidaan olla monta mieltä. Talouspoliittisten doktriinien keskeinen vedenjakaja koskeekin yksityisen ja kollektiivisen päätöksenteon keskinäistä suhdetta. Julkisen vallan rooliin myönteinen näkemys korostaa interventionismin, valtiovallan harjoittaman säätelyn ja aktiivisen finanssipolitiikan merkitystä sekä suhtautuu suopeasti julkisen sektorin laajenemiseen. Valtion väliintuloa vahvistamalla voidaan ohjata talouden kehitystä ja jakaa taloudellisen kasvun hedelmät koko kansan elintason kohottamiseksi. Pohjoismaissa julkisen sektorin toiminnalle onkin viime vuosikymmenillä asetettu varsin pitkälle meneviä tavoitteita mm. sosiaalisen turvaverkoston ja tasa-arvon (ml. sen alueellinen ulottuvuus) kehittämiseksi sekä työllisyyden tukemiseksi. Tämä on heijastunut julkisen sektorin kansantuoteosuuden nousuna varsin korkealle tasolle. Myös Suomessa julkisten menojen ja verojen osuus kokonaistuotannosta on tätä nykyä korkeampi kuin esim. EU-maissa keskimäärin.

Taloudellisen liberalismien kanta on, että maksimaalinen sija on annettava vapaalle kilpailulle ja markkinavoimille, samalla kun valtion roolia talouselämässä minimoidaan. Käytännössä julkisen vallan toimet tukahduttavat kilpailua, vääristävät valintoja sekä aiheuttavat tehottomuutta ja kasvumenehtyksiä. Julkisen sektorin kasvu ei heijasta yhteiskunnan jäsenten aitoja intressejä vaan johtuu poliitikkojen ja byrokraattien itsekkästä pyrkimyksestä valtansa kasvattamiseen. Julkisten menojen kasvupaineita aiheuttaa myös siitä, että julkiset palvelut saatetaan mieltää lähes kustannuksettomiksi vain sen takia, että veron ja sillä rahoitettavan etuuden yhteys jää kovin epämäärittäiseksi. Aktivismin sijasta julkisen sektorin pitäisi tämän katsantokannan mukaan lähinnä vain

- yhtäältä tuottaa yhteiskunnallisesti välttämättömät julkiset palvelut (mm. laki ja järjestys, puolustus) ja ylläpitää määrättyä perusturvaa, sekä
- toisaalta kerätä verot julkisten menojen rahoittamiseksi pyrkien verotuksen neutraalisuuteen (soveltamalla verotuksessa laajaa pohjaa ja alhaisia veroasteita) sekä välttäen suuria ja pitkäaikaisia budjettivajeita.

Finanssipolitiikka suppeassa mielessä tarkoittaa julkisen vallan tulojen ja menojen säätelyä suhdannekehityksen tasoittamiseksi (tavoite 3 edellä). Korkeasuhdanteessa pyritään rajoittamaan julkisia menoja ja tätä kautta taloudellista toimeliaisuutta yleisemminkin. Vaihtoehtoisesti kiristetään verotusta kotitalouksien kulutuskysynnän tai yritysten investointien vähentämiseksi. Tavoitteena on välttää korkeasuhdanteelle ominaiset ongelmat, inflaation kiihtyminen ja vaihtotaseen vajeen kasvu. Vastaavasti matalasuhdanteessa pyritään torjumaan työttömyyttä lisäämällä julkisia menoja ja/tai keventämällä verotusta ("elvyttämällä").

Kuten edellä sanotusta käy ilmi, aktiivinen finanssipolitiikka pyrkii toteuttamaan vastasyklisyyden periaatetta ("jarruta" korkeasuhdanteessa, "kaasuta" matalasuhdanteessa). Tämän mukaisesti valtion rahoitustasapainon tulee vahvistua korkeasuhdanteessa (budjettiylijäämän suurentua tai -alijäämän supistua) ja heikentyä matalasuhdanteessa. Osittain näin pyrkii tapahtumaan jo ns. automatiikan ansiosta, eli sen takia, että veropohjat kasvavat korkeasuhdanteessa, samalla kun työttömyyskorvaukset vähenevät (ja päinvastoin matalasuhdanteessa).

Suhdannepolitiikan harjoittamiseen liittyy monenlaisia ongelmia, vaikka toistaiseksi jätämme talouden avoimuudesta johtuvat vaikeudet sikseen:

- Finanssipolitiikka (kuten talouspolitiikka yleensäkin) vaikuttaa kansantalouteen vasta erilaisten viipeiden jälkeen, jolloin suhdannepolitiikan menestyksellinen harjoittaminen edellyttää ainakin kohtuullisen oikeaan osuvia talousennusteita. Talouskehitys on kuitenkin varsin vaikeasti ennakoitavissa, kuten etenkin viime vuosien ennustevirheet kouriintuntuvasti ovat osoittaneet. Nopealiikkeisen finanssipolitiikan harjoittamiseen liittyy myös hallinnollisia ja poliittisia vaikeuksia.
- Finanssipolitiikan tehokkuus voi olla vähäinen esim. rahamarkkinavaikutustensa takia. Elvyttävä finanssipolitiikka saattaa johtaa kohoaviin korkoihin, jotka mitätöivät politiikan aiotut (taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseen tähtäävät) vaikutukset.
- Talouspolitiikassa törmätään yleensä tavoiteristiriitoihin. Elvyttävä politiikka saattaa parantaa työllisyyttä mutta aiheuttaa kenties samalla inflaation kiihtymisen. Jatkuvat politiikkamuutokset voivat myös lisätä yrittäjien epävarmuutta ja siten haitata investointitoimintaa.
- Aktiivinen suhdannepolitiikka on käytännössä herkästi epäsymmetristä siten, että elvyttävän politiikan toteuttaminen on helpompaa kuin kiristävän. Tämän takia voidaan ajan mittaan ajautua rakenteellisiin budjettialijäämiin ja sitä kautta valtion voimakkaaseen velkaantumiseen. Budjetin tasapainottamisen ongelmat heijastavat osaltaan kaiken taloudenpidon

perusongelmaa eli niukkuutta; erilaisia tarpeita on aina verrattomasti enemmän kuin taloudellisia mahdollisuuksia niiden tyydyttämiseen.

- Epäsymmetrisyyttä esiintyy myös siinä, että julkisten menojen kasvattaminen on huomattavasti helpompaa kuin niiden supistaminen, jolloin kiristävä finanssipolitiikka käytännössä toteutuu verotuksen kiristymisenä. Julkisten menojen kasvattaminen matalasuhdanteessa ja verotuksen kiristäminen korkeasuhdanteessa toteuttavat vastasyklisyyden periaatetta, mutta johtavat samalla siihen, että julkinen sektori laajenee laajenemistaan.

Näistä ja muista syistä johtuen on (niin muualla kuin meilläkin) yleistynyt käsitys, että aktiivisen finanssipolitiikan tavoitetasoa ei tulisi asettaa kovin korkeaksi. On vältettävä ajautumista julkisen sektorin rahoituskriisiin ja on kannettava huolta siitä, että julkisten menojen ja budjettitasapainon kehitys keskipitkällä aikavälillä pysyy kasvupoliittisesti järkeissä puitteissa.

Kansainvälinen yhdentymisen vaikuttaa finanssipolitiikkaan niin suhdanne- kuin rakenne- ja tulonjakokehityksen osalta. Julkisen sektorin harmonisointipaineet ovat kuitenkin pitkälti samat riippumatta siitä, onko Suomen integraatoratkaisuna ETA tai myös EU-jäsenyys. Näin on siksi, että harmonisointipaineet julkisiin menoihin ja veroihin välittyvät pääosin markkinavoimien kautta ja johtuvat sisämarkkinoiden toteutumisesta. Suhdannepolitiikan kohdalla tilanne on toinen. Peruuttamattomasti kiinteät valuuttakurssit (EMU) muuttavat suhdanne- ja finanssipolitiikan asetelmia, etenkin kun rahaliitossa asetetaan budjettitasapainoa koskevia rajoituksia. Tämän takia päähuomio jatkossa kohdistetaan finanssipolitiikkaan suppeasti ymmärretynä (eli sen suhdannepoliittiseen ulottuvuuteen).

### **3.3. Finanssipolitiikasta avotaloudessa**

Tässä luvussa pyritään lyhyesti luonnehtimaan niitä vaatimuksia, joita talouden avoimuus asettaa finanssipolitiikalle. Yleisesti ottaen näistä keskeinen luonnollisesti on se, että täytyy kantaa huolta talouden kansainvälisestä kilpailukyvyistä. Tämä vaatimus aiheuttaa osaltaan julkisen sektorin harmonisointipaineita sekä rajoittaa suhdannepolitiikan liikkumatilaa.

#### **3.3.1. Julkisen talouden harmonisointipaineet**

Yhdentyneillä markkinoilla perimmäinen vaatimus on, että kansantalous pystyy tarjoamaan taloudelliselle toimeliaisuudelle kokonaisuutena ottaen riittävän suotuisat puitteet. Muuten yritykset eivät sijoita toimintojaan kyseiseen maahan, ja ongelmiksi muodostuvat pääomapako ja/tai työvoiman maastamuutto. Korkeasti koulutetun työvoiman suuremman liikkuvuuden takia saattaa olla, että yhdentymisen osaltaan lisää paineita marginaaliverojen alentamiseen eli veroprogression lieventämiseen.

Kilpailukyvyyn vaatimus on keskeinen mutta ei yksiselitteinen. Se ei edellytä alhaisia palkkoja, jos tuottavuus on korkea tai jos muita tuotannon tekijöitä on edullisesti saatavilla. Se ei pakota julkisen sektorin kutistamiseen muiden maiden tasolle, jos verojen vastapainoksi saadaan tehokkaasti tuotettuja ja taloudellisesti arvokkaita julkisia palveluja. Silti voi yleisesti

ottaen sanoa, että integraatio Suomen kohdalla aiheuttaa paineita sekä julkisten menojen ja verojen tason että joidenkin veromuotojen käytön rajoittamiseksi.

Julkinen sektori Suomessa on ollut aina 1980-luvun lopulle asti Euroopan OECD-maiden keskitasoa pienempi mitattuna julkisten menojen tai verojen suhteella kokonaistuotantoon (kuvio 1, jossa julkisiin menoihin ja veroihin on sisällytetty myös lakisääteiset yksityiset työeläkkeet, jotka muissa maissa ovat yleensä julkisen sektorin piirissä). Viime vuosina tilanne on muuttunut. Muissa Länsi-Euroopan maissa julkisten menojen BKT-osuuden trendi taittui jo vuosikymmen sitten, mikä heijastaa silloin koettuja julkisen sektorin rahoituskriisejä ja keskustelua julkisen sektorin kasvun aiheuttamista ongelmista ("euroskleroosi"). Suomessa trendi ei ole taittunut. Sen sijaan vaalivuoden 1991 budjetti lisäsi menoja voimakkaasti, samalla kun lama on johtanut mm. työllisyysmenojen nopeaan kasvuun.

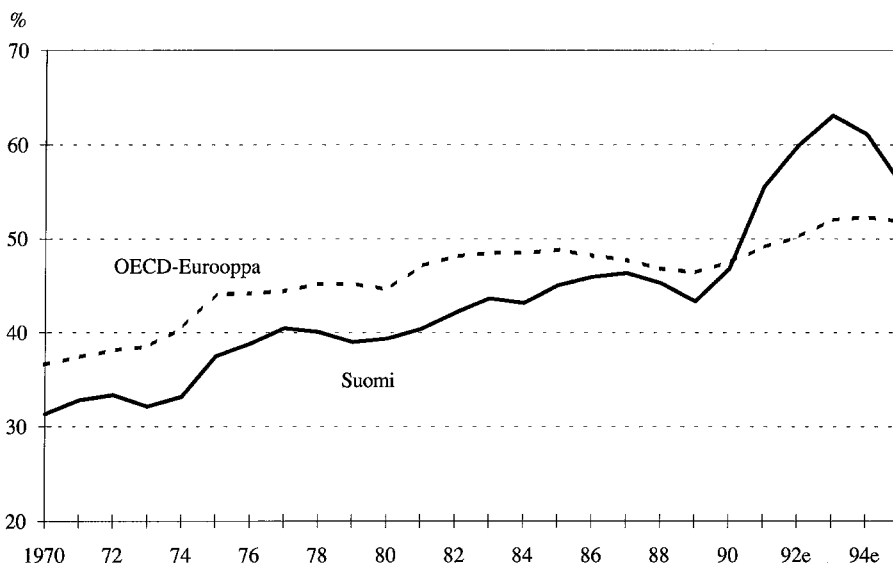
Kansantalouden kilpailukyvyn kannalta julkisen sektorin voimakkaaseen kasvuun liittyy useita ongelmia. Se on myötävaikuttanut siihen rakenteelliseen vinoutumaan, että avoin sektori (teollisuus) on usein ollut Suomessa liian pieni viennin ja vaihtotasetulojen ansaitsemisen kannalta. Menojen kasvu on johtanut sekä korkoja kohottaviin budjettialijäämiin että verotuksen kiristämiseen. Tämä kehitys ei ole omiaan lisäämään Suomen houkuttelevuutta yritystoiminnan sijaintipaikkana. Yhdentymisen syveneminen voimistaa kilpailukyvyn vaikutuksia ja korostaa siten ongelmien tärkeyttä.

Integraatiolla on merkitystä ei vain julkisen sektorin koon vaan myös sen rakenteen kannalta. Sosiaaliturvajärjestelmissä on otettava huomioon työvoiman liikkuminen yli rajojen. Elinkeinopolitiikka (esim. tukimuodot, julkiset hankinnat) on sovittava yhteen sisämarkkinoiden vaatimusten kanssa. Verotusta on (rajoitetusti) harmonisoitava välillisen verotuksen osalta. Integraatio voimistaa paineita etenkin pääomatulojen verotuksen keventämiseen, koska finanssipääoma herkästi sijoittuu alhaisen verotuksen maihin (ja kun verotuksen valvontamahdollisuudet kansainvälisten sijoitusten osalta ovat kovin rajalliset). Samasta syystä on varottava ankaraa yhtiöverotusta. Korkeat rajaveroasteet tuloverotuksessa voivat myötävaikuttaa siihen, että kansainväliset konsernit sijoittavat esim. rahoitus-, tutkimus- tai johtotehtävät muihin maihin. Veropohjien kansainvälinen liikkuvuus (ja maiden välinen "verokilpailu") rajoittaa sekä joidenkin veromuotojen käyttömahdollisuuksia että myös kokonaisveroastetta ja siksi julkisen sektorin laajenemismahdollisuuksia.

Julkisen talouden ongelmat ovat varteenotettavia, mutta ne eivät ole ratkaisevia siinä yhteydessä, kun otetaan kantaa EU-jäsenyyteen tai Euroopan rahaliittoon. Näin on kahdestakin (edellä jo mainitusta) syystä. Ensinnäkin julkisen talouden voimakas kasvu aiheuttaa runsaasti ongelmia riippumatta siitä, onko kansantalous pitkälle integroitunut vai ei. Julkisen sektorin kasvua on rajoitettava ja sen tehokkuutta lisättävä joka tapauksessa. Toiseksi ongelmat ja vaatimukset ovat pitkälti samat riippumatta siitä, onko Suomi EU:n jäsen vai ei. Joiltakin osin EU-jäsenyys tosin aiheuttaa julkiselle

taloudelle lisää harmonisointitarvetta (esim. ulkotullit, välillinen verotus, maa- taloustuki).

Asian voi nähdä niinkin, että jääminen EU:n ulkopuolelle heikentäisi Suomeen suuntautuvaa investointitoimintaa ja siksi asettaisi kovempia vaatimuksia kilpailukyvyille, mikä voisi pakottaa voimakkaampaan julkisen sektorin saneeraamiseen. Perusteetonta pelottelua on, että EU-jäsenyys pakottaisi sosiaaliturvamme romuttamiseen. Todettakoon, että sosiaalime-  
nojen BKTosuus Suomessa ei ole juurikaan EU-maiden keskiarvoa korkeampi.



Kuvio 1. Julkiset kokonaismenot, prosenttia bruttokansantuotteesta, Suomi ja OECD-Eurooppa

### 3.3.2. Finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuudet ja tavoiteristiriidat

On luonnollista, että integraatio vähentää Suomen talouspolitiikan mahdollisuuksia ohjata oman taloutemme kehitystä. Onhan yhdentymisen perus-idea juuri kansainvälisten kytkentöjen ja siten riippuvuuksien voimistuminen. Suhdannetasaukseen suuntautuvan finanssipolitiikan kannalta kansainväliset riippuvuudet ilmenevät mm. seuraavasti:

**1. Harmonisointipaineet.** Julkisen sektorin harmonisointipaineet (vrt. edellä), etenkin paineet verotuksen yhdenmukaistamiseen Eurooppaan nähden, asettavat osaltaan rajoituksia finanssipolitiikan keinovalikoimalle.

**2. Vuoto.** Avotaloudessa finanssipolitiikan vaikutukset pyrkivät "vuotamaan" ulkomaille. Ekspansiivinen (elvyttävä) finanssipolitiikka lisää kotimaista kysyntää suoraan ja välillisesti, mutta kysynnästä osa kohdistuu tuontitavaroihin, jolloin kotimaiseen tuotantoon kohdistuva kysynnän lisäys on vastaavasti pienempi. Pahimmillaan käy niin, että ekspansiivinen politiikka-

ka elvyttää muiden maiden vientiä pikemmin kuin kotimaista tuotantoa. Hyödykemarkkinoiden integraatioon liittyvää yhä suurempi erikoistuminen nostaa osaltaan kansantalouden tuontialttiutta ja vähentää tätä kautta finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuuksia kotimaiseen taloudelliseen toimeliaisuuteen.

**3. Kilpailukyky.** Avotaloudessa suuri osa tuotannosta menee vientiin, joka riippuu muun maailman kysynnästä sekä kilpailukyvästä. Elvyttäväksi tarkoitettu finanssipolitiikka voi vaarantaa taloudellisen aktiviteetin kehityksen, jos se johtaa hintakilpailukykyä ja siten viennin kasvua heikentäviin inflaatiopaineisiin. Raja-aitojen madaltuessa on syytä otaksua, että ulkomaankaupan herkkyys hintakilpailulle muodostuu yhä suuremmaksi.

**4. Luottamus.** Finanssipolitiikka - sekä toteutettu että vasta näköpiirissä oleva - voi vaikuttaa sijoittajien valuuttakurssiodotuksiin sekä tätä kautta valuuttaliikkeisiin ja korkoihin. Tällaiset markkinareaktiot voivat kääntyä hallitusta vastaan ja vaikeuttaa aktiivisen finanssipolitiikan harjoittamista. Valuutan arvon heikkeneminen ja korkojen kohoaminen voivat olla seurauksina, jos hallitus ei pysty vakuuttamaan finanssimarkkinoita valtiontalouden rahoitusnäkyvien ja siten politiikkalinjansa kestävydestä. Myös palkanmuodostuksen riittämätön joustavuus myötävaikuttaa herkästi valuuttaliikkeisiin ulospäin ja koko kansantaloutta kurittavaan korkotason kohoamiseen.

**5. Vaihtotase.** Kotimaista kysyntää kasvattava finanssipolitiikka johtaa herkästi alijäämäiseen vaihtotaseeseen, joka tarkoittaa kansantalouden velkaantumista ulkomaille. Vaihtotaseen alijäämä on rahoitettava pääomantuonnilla. Tämän aikaansaaminen edellyttää riittävän korkeata kotimaista korkotasoa. Korkeoero muihin maihin voi muodostua suureksi, etenkin jos vaihtotasevaje tai iso budjettialijäämä murentavat luottamusta talouskehitykseen ja talouspolitiikkaan.

Avotaloudessa finanssipolitiikan erityisenä ongelmana kaiken kaikkiaan on, että herkästi syntyy tavoiteristiriita ns. "sisäisen" ja "ulkoisen" tasapainon välillä. Elvyttävä finanssipolitiikka tukee kysyntää ja tuotantoa, mutta heikentää toisaalta vaihtotasetta. Iso vaihtotaseen alijäämä saattaa pakottaa finanssipolitiikan kiristämiseen vaihtotasevajeen rajoittamiseksi, vaikka työllisyys-tilanne puhuisikin elvytyksen puolesta.

Finanssipolitiikan mahdollisia tavoiteristiriitoja voidaan jäsentää kuvion 2 avulla, jossa talouden tasapainottomuustiloja tarkastellaan kahdella ulottuvuudella. Ulkoisena epätasapainona voi olla joko vaihtotaseen ylijäämä tai sen alijäämä, joista jälkimmäinen on käytännössä hankalampi tapaus. Sisäisen tasapainon ongelmana voi olla joko alhainen taloudellisen toimeliaisuuden taso ja siitä aiheutuva työttömyys, tai liian korkeasta aktiviteetin tasosta johtuva inflaatio. (Tässä jätetään huomioimatta ns. "stagflaation" tapaus, jolloin nopea inflaatio ja korkea työttömyys esiintyvät samanaikaisesti.) Näin saadaan neljä talouspolitiikan epätasapainotilaa, jotka poikkeavat talouspolitiikkaan kohdistuvien vaatimusten osalta.



		Sisäinen tasapaino	
		Työttömyys	Inflaatio
Ulkoisen tasapaino	Vaihtotaseen ylijäämä	1. kaasuta	2. revalvoi
	Vaihtotaseen alijäämä	3. devalvoi?	4. jarruta

Kuvio 2. Talouden tasapainottomuudet

- Tapauksessa 1 tulisi harjoittaa ekspansivista finanssipolitiikkaa, koska siten voidaan lisätä kysyntää ja työllisyyttä ilman ulkoisen tasapainon ongelmaa (koska vaihtotase on ylijäämäinen).
- Tapauksessa 2 vallitsee finanssipoliittinen ristiriita. Inflaation hillintä edellyttäisi kireää finanssipolitiikkaa, mutta kysynnän (ml. tuontikysynnän) rajoittaminen lisäisi entisestään vaihtotaseen ylijäämää. Tämä tilanne on harvemmin vallinnut Suomessa, mutta usein esim. Saksassa ja Japanissa. Periaatteessa ongelma voidaan ratkaista sallimalla valuutan revalvoituminen, joka on omiaan sekä hillitsemään inflaatiota että talouden toimeliaisuuden tasoa (koska revalvaatio alentaa kotimaanvaluuttamääräisiä ulkomaankauppahintoja ja heikentää hintakilpailukykyä).
- Tapauksessa 3 vallitsee jälleen finanssipoliittinen ristiriita. Työttömyyttä pitäisi tukea kysyntää ja työllisyyttä elvyttävällä finanssipolitiikalla, mutta siihen liittyvä tuonnin kasvu (ja mahdollisesti viennin väheneminen) johtaisivat vaihtotasealijäämän suurenemiseen entisestään. Tämä tilanne on Suomessa vallinnut usein (vrt. esim. vuodet 1990-93). Ratkaisua voidaan periaatteessa hakea devalvaatiosta, joka paranevan kilpailukyyn kautta tukee sekä ulkoista tasapainoa että taloudellista toimeliaisuutta (kasvattamalla nettovienttiä). Näin Suomessa tehtiin viimeksi syksyllä 1991. Vaihtoehtoisesti valuutta voidaan panna kellumaan ja sallia sen devalvoituminen kuten Suomessa tehtiin syksyllä 1992.
- Tapauksessa 4 finanssipolitiikalla pitää jarruttaa sekä ulkoisen että sisäisen tasapainottomuuden pienentämiseksi. Näistä syistä finanssipolitiikka vuosina 1988-89 oli kiristävää (vaikkakin mitoitukseltaan riittämättömästi).

Edellä esitetyn talouspolitiikan tavoiteristiriitojen jäsentelyn sanoma on, että aktiivinen talouspolitiikka voi ajautua tavoiteristiriitoihin, jos tavoitteita on enemmän kuin keinoja. Rahaliittoon osallistuminen merkitsee lopullista luopumista valuuttakurssikeinosta, mikä saattaisi kärjistää tavoiteristiriitoja.

Toisaalta vaihtotasevajeiden rahoittaminen olisi rahaliiton oloissa nykyistä ongelmattomampaa (vrt. jäljempänä).

Lisäksi on muistettava, että talouspolitiikkaan ja valuuttakurssimuutoksiin liittyy ongelmia, joita tässä ei ole huomioitu. Voihan olla, että esim. devalvaatio tai valuutan arvon lasku ei johdakaan kilpailukyvyyn koheneeseen (kuten yllä on oletettu), vaan ainoastaan sen vaikutukset mitätöivään inflaatioon, samalla kun valuuttakurssiepävarmuus ylläpitää paineita korkotasoon. Voi olla, että iso budjettialijäämä on eheyttävän finanssipolitiikan esteenä pikemmin kuin vaihtotaseen alijäämä. Voi olla, että talouspolitiikan rakenteelliset vaikutukset ovat kysyntävaikutuksia merkittävämpiä. Näistä ja muista syistä kysymys tarkoituksenmukaisesta valuuttakurssijärjestelmästä on Suomen kaltaiselle maalle visainen. Talouspoliittisesti merkittävää joka tapauksessa on, että osallistuminen rahaliittoon poistaa rahapolitiikan itsenäisyyden ja valuuttakurssin käytön talouspolitiikan keinona tai talouden sopeutumismekanismina.

### **3.4. Finanssipolitiikasta yhteisellä valuutta-alueella**

Rahaliitossa ecu toimii EU-maiden yhteisenä valuuttana. Tällöin alueen sisällä ei voi esiintyä valuuttakurssiepävarmuutta, mikä poistaa tästä aiheutuvat korkoerot maiden välillä. Eri asia on, että ecun dollari- tai jenikurssi voi ja tuleekin edelleen muuttumaan, koska maailman päävaluutat kelluvat suhteessa toisiinsa. Suomen kohdalla rahaliiton jäsenyys todennäköisesti johtaisi keskimäärää alhaisempaan korkotasoon, mikä olisi omiaan tukemaan investointeja ja vähentäisi osaltaan julkisen sektorin korkomenoja. Samalla inflaatio jäisi pysyvästi EU-maiden otaksuttavasti suhteellisen matalalle tasolle. Tämä vähentäisi ns. inflaatioveron tuottoa (joka syntyy setelistön reaaliarvon alenemisesta), mikä näkökohta on kuitenkin Suomen osalta vähämerkityksellinen.

Institutionaalisesti on ennen kaikkea kysymys Euroopan keskuspankin luomisesta yhteisen rahapolitiikan toteuttajaksi. Päävastuun finanssipolitiikasta (pl. EU:n yhteinen budjetti) kantavat sen sijaan edelleen jäsenmaiden viranomaiset.

Raha- ja finanssipolitiikan välillä vallitsee keskinäinen vuorovaikutus. Rahaliitto asettaa vaatimuksia jäsenmaiden harjoittamalle finanssipolitiikalle, jonka tulee olla riittävän "kurinalaista" ja koordinoitua. Toisaalta peruuttamattomasti kiinteä valuuttakurssi asettaa finanssipolitiikan joustavuudelle entistä suurempia vaatimuksia.

#### **3.4.1. Finanssipolitiikan kurinalaisuus**

Joissakin EU-maissa julkisen sektorin alijäämät ja velat ovat kasvaneet niin suuriksi, että velanhoitokustannukset ja lainanottotarpeet ovat vain vaivoin hoidettavissa. Raskaat velat aiheuttavat epäilyn, että alijäämiä ennemmin tai myöhemmin ruvetaan rahoittamaan keskuspankkirahoituksella ("setelirahoitus"). Tämä voisi keventää velanhoitokustannuksia, kun inflaatio nopeutuisi ja alentaisi valtion velan reaaliarvoa.

EU-maissa vallitsee yksimielisyys siitä, että isot budjettivajeet voivat vaarantaa finanssimarkkinoiden vakauden ja aiheuttaa yhteiseen rahapolitiikkaan kohdistuvia paineita. Ongelman on katsottu vaikeutuvan rahaliitossa sen takia, että ulkomainen velkaantuminen (vaihtotasevajeet) eivät enää johda valuuttakurssiepävarmuuden lisääntymisen kautta löysää finanssipolitiikkaa harjoittavan maan korkotason kohoamiseen. Siksi tarvitaan muita mekanismeja finanssipoliittisen kurinalaisuuden turvaamiseksi. Näitä on haettu sekä markkinamekanismin terävöittämisestä että hallitusten politiikkaan kohdistuvista rajoituksista.

Rahoitusmarkkinat voivat myötävaikuttaa finanssipolitiikan kurinalaisuuteen myös rahaliitossa, jos liiallinen lainanotto johtaa luottotappioriskin uudelleenarvioinnin kautta korkotason kohoamiseen. Tämän edistämiseksi on sovittu siitä, että jäsenmaan on rahoitettava budjettialijäämänsä markkinoilla vallitsevin ehdoin. Valtion ei tule lainata keskuspankista (kuten usein on tapahtunut eräissä EU-maissa, toisin kuin Suomessa). Pankkeja ei myöskään pidä velvoittaa myöntämään alikorkoisia lainoja valtiolle (kuten myös on ollut asianlaita eräissä EU-maissa, toisin kuin Suomessa). Lisäksi on sovittu siitä, että muut jäsenmaat (tai Yhteisö) eivät ota kantaakseen yksittäisen jäsenmaan luottoriskejä.

Kun kukin seisoo omillaan ja käyttää vain markkinaehtoista rahoitusta, on syytä otaksua, että markkinat pyrkivät aktiivisesti arvioimaan luottotappioriskejä ja nostamaan liikaa velkaantuvien jäsenmaiden maksamiin korkoihin sisältyviä riskipremioita. Törsäilevät hallitukset saavat finanssimarkkinoilta sormilleen korkeampien lainakorkojen muodossa. Tämän toivotaan patistavan kyseisiä maita budjettipolitiikkansa tiukentamiseen velanottotarpeen vähentämiseksi.

Yksittäisten maiden finanssipolitiikka on rahaliitossa myös jatkuvasti monikeskeisen arvioinnin kohteena. Yleisestä talouspolitiikasta tehdään valtiovarainministereiden neuvostossa (ECOFIN) päätöksiä määränemmistöllä. Jos jäsenmaan talouspolitiikka ei noudata päätettyä yleislinjaa tai jos se uhkaa haitata yhteisiä tavoitteita, neuvosto voi määränemmistöllä esittää yksittäistäkin maata koskevia talouspoliittisia suosituksia, jotka voidaan myös julkistaa. Jäsenmaille tehdään monivuotisia talouspoliittisia ns. konvergenssiohjelmia, joiden tarkoituksena on edistää jäsenmaiden sopeutumista rahaliiton vaatimuksiin. Rahaliiton toteuduttua neuvosto voi myös määränemmistöllä määrätä jäsenmaalle sanktioita, jos maan julkisen sektorin alijäämät katsotaan liiallisiksi. Sanktioina neuvosto voi vaatia jäsenmaata julkistamaan määräämiään tietoja maan ottaessa lainaa pääomamarkkinoilta, kehottaa Euroopan investointipankkia arvioimaan lainantoon kyseiselle maalle tai määrätä maata tekemään korottomia talletuksia ja maksamaan sakkoja.

EU:n piirissä on paljon keskusteltu siitä, miten liialliset julkisen sektorin alijäämät tulisi määritellä. Lopulta päädyttiin siihen, että enimmäisarvot olisi asetettava sekä julkisen sektorin budjettialijäämälle että velalle. Rajoiksi on sovittu, että julkisen sektorin rahoitusaliijäämä saa olla enintään 3 prosenttia ja julkinen velka enintään 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Budjettipo-

litiikkaa arvioitaessa voidaan kuitenkin myös ottaa huomioon kehityksen suunta ja alijäämän mahdollinen tilapäisyys.

Finanssipolitiikan kurinalaistamiseen tähtäävät määräykset ovat ongelmallisia etenkin niille EU-maille, joiden julkisen sektorin rahoitusali jäämät ovat erittäin suuria tai joiden julkinen velka on iso (vrt. taulukko 1). Tällaisia maita ovat esim. Kreikka, Italia, Belgia ja Irlanti. Myöskään Suomi ei tällä hetkellä täytä julkisen sektorin rahoitusali jäämää koskevaa vaatimusta, koska alijäämä tänä vuonna muodostuu selvästi suuremmaksi kuin 3 prosenttia BKT:sta.

	Rahoitusali jäämä	Velka
Saksan LT	4,0	46,2
Ranska	6,0	57,1
Italia	9,7	114,0
Englanti	8,2	47,3
Itävalta	2,9	57,0
Belgia	7,0	141,6
Tanska	4,3	66,2
Suomi	9,1	60,0
Kreikka	14,8	98,4
Irlanti	3,2	92,1
Hollanti	4,1	80,6
Espanja	7,2	57,4
Ruotsi	14,7	67,6

*Taulukko 1. Julkisen sektorin rahoitustasapaino 1993, prosenttia bruttokansantuotteesta*

Lähde: OECD, Economic Outlook, joulukuu 1993.

Julkisen sektorin velan osalta Suomi on EU-maiden keskiarvon alapuolella, mutta kriittinen raja (60 prosenttia BKT:sta) on jo ylitetty. Julkisen sektorin alijäämien kattamiseen liittyvät vaatimukset eivät sen sijaan aiheuta Suomen kohdalla ongelmia: Meillä valtion lainanotto keskuspankista on ollut täysin poikkeuksellista. Myöskään muita rahoituslaitoksia ei painosteta valtion lainoittamiseen, vaan valtion lainanotto tapahtuu markkinoilla ja markkinaehtoisesti.

### 3.4.2. Finanssipolitiikan joustavuus

Kuten luvussa 4.3. todettiin, suhdannepolitiikka voi ajautua hankalasti hallittaviin tavoiteristiriitoihin, jos keinoja on vähemmän kuin tavoitteita. Rahaliitossa jäsenmaiden keskinäiset valuuttakurssit ovat peruuttamattomasti lukitut. Tämän takia finanssipolitiikkaan kohdistuvat vaatimukset suhdanteiden tasaamiseksi lisääntyvät, mikä edellyttää joustavuutta finanssipolitiikan harjoittamisessa. Samalla rahaliitto kuitenkin asettaa julkisen sektorin alijäämille finanssipolitiikan liikkumatilaa kaventavia rajoituksia. Tästä tuntuisi aiheutuvan ongelma. Miten hallitus voi rahaliitossa turvata talouden vakaan kehityksen, jos finanssipolitiikan pitää olla kurinalaista ja valuuttakurssi on lukittu? Viimeaikaiset kokemuksemme käyvät esimerkkinä siitä, että stabilisaatiopolitiikan dilemma voi olla vaikeasti ratkaistavissa.

Ongelman hallittavuus riippuu talouteen kohdistuvien häiriöiden luonteesta ja talouden toimintamekanismeista ainakin seuraavissa suhteissa:

1. Suomeen ja muuhun rahaliittoon pääasiassa samalla tavalla kohdistuva häiriö (esim. kansainvälinen taantuma tai öljykriisi) voidaan rahaliiton ansiosta torjua paremmin kuin muuten, koska rahaliitossa tähdätään talouspolitiikan tehokkuutta lisäävään kansainväliseen koordinointiin (vrt. jäljempänä).
2. Ongelmallisempia ovat sellaiset olosuhteiden muutokset, jotka vaikuttavat Suomeen toisella tapaa kuin EU-maihin yleensä (ns. "epäsymmetriset shokit"). Tällaisia häiriöitä ovat viime vuosina olleet esim. metsäteollisuustuotteiden maailmanmarkkinahintojen muutokset, idänviennin vaihtelut ja osittain rahoitusmarkkinoiden vapautuminen. Etenkin voimakkaiden tasapainottomuuksien tapauksessa saattaa syntyä tarvetta kilpailukykyyn tuntuvaankin kohentamiseen, koska sisäisen ja ulkoisen tasapainon ristiriita on muuten vaikeasti ratkaistavissa.  
Maaspesifiset häiriöt voivat näin ollen aiheuttaa stabilisaatiopoliittisia hankaluuksia, joten on syytä toivoa, että tällaisten häiriöiden frekvenssi ei ole suuri. (Viime vuosien poikkeuksellisista vaikeuksista ei liene vedettävissä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska esim. rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja idänviennin lopahtaminen ovat tulkittavissa jokseenkin ainutlaatuisiksi tapahtumiksi.)
3. Vakaan kokonaistaloudellisen kehityksen saavuttaminen muodostuu helpommaksi, jos taloudessa toimii tehokkaita sopeutumismekanismeja. Ennen kaikkea on tällöin kysymys siitä, että palkanmuodostuksen tulisi olla joustavaa ja että työmarkkinatilanne vaikuttaisi palkkojen muutosten kautta kilpailukykyä tarvittaessa korjaavasti. Taantumassa palkkojen pitäisi nousta muita EU-maita hitaammin tai jopa laskea, jolloin yritysten kannattavuus ja kilpailukyky kohoaisi vientiä ja investointeja kasvattavasti.  
Suomessa nimellispalkkojen joustavuus ei ole ollut kovin suuri. Toisaalta on ajateltavissa, että palkkojen joustavuus osoittautuu nykyistä suuremmaksi silloin kun valuuttakurssi on uskottavasti poistunut talouspolitiikan kalupakista.
4. Jokin rooli voi myös olla tuotannontekijöiden liikkuvuudella ts. sillä, että työvoima siirtyy korkean työttömyyden alueilta ja maista alhaisen työttömyyden alueille. Työvoiman kansainvälinen liikkuvuus pysynee tosin mm. kulttuuri- ja kielirajoista johtuen melko rajallisena sisämarkkinoiden luomisesta huolimatta. EU pyrkii joiltakin osin lieventämään alueellisia ongelmia mm. rakennerahastojen avulla.
5. Huomionarvoista on, että vaihtotaseongelmat eivät ole samalla tapaa ongelmallisia rahaliiton vallitessa kuin nykyisin. Ne ovat markkinoilla rahoitettavissa, ilman että ne aiheuttaisivat paineita korkotasoon, edellyttäen että lainanottajien luottokelpoisuus säilyy tyydyttävänä. Tämä lisää osaltaan kotimaisen suhdannekehityksen vakauttamiseen tähtäävän finanssipolitiikan liikkumatilaa.

Kaiken kaikkiaan voi perustellusti nähdä riskin siinä, että "viimeisen takaportin" (devalvaation) totaalinen poissulkeminen voi joissakin tilanteissa vaikeuttaa tarvittavan kilpailukyvyn palauttamisen. Menetykset eivät välttämättä ole suuria, jos valuuttakurssimuutosten tehokkuus on kyseenalainen. Joissakin tapauksissa devalvaatiolla aikaansaatu kilpailukykyvaikutus on jäänyt melko lyhytaikaiseksi. Lisäksi vapaiden pääomaliikkeiden maailmassa valuuttakurssimuutosten mahdollisuus saattaa aiheuttaa hankalasti hallittavaa valuuttakeinottelua ja niistä johtuvia korkopaineita. Peruuttamattomasti kiinteä valuuttakurssi lisäisi vakaana hintakehityksen uskottavuutta ja voisi siten sallia inflaation hillinnän pienemmin yhteiskunnallisista kustannuksista (korkeammalla työllisyystasolla).

Finanssipolitiikan asetelmia arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että rahaliitto eräiltä osin on omiaan lisäämään finanssipolitiikan tehokkuutta. Näin on juuri sen takia, että ekspansiivinen finanssipolitiikka ei törmää "vaihtotase rajoitukseen" (vrt. edellä), koska vaihtotasevaje voidaan rahoittaa ilman, että se edellyttäisi muita maita korkeampaa korkotasoa. Myöskään finanssipolitiikkaan liittyvät valtion rahoitustasapainon muutokset eivät johda ongelmiin, edellyttäen että julkisen sektorin rahoitusali jäämä ja velka ovat kestäväällä uralla eivätkä ylitä rahaliiton enimmäismääräyksiä (3 % ja 60 % BKT:sta). Mainitut finanssipolitiikan rajoitukset eivät vuorostaan ole vain rahaliiton asettamia vaatimuksia vaan myös omien intressiemme mukaisia. Ylimoitettun velkaantumisen poissulkeminen ei ole sellaista talouspolitiikan itsenäisyyden menettämistä, jota on syytä pitää valitettavana.

### **3.4.3. Finanssipolitiikan kansainvälinen yhteensovittaminen**

Taloudellisen yhdentymisen ja rahaliiton etuna pidetään yleensä sitä, että näin voidaan madaltaa raja-aitoja ja vähentää transaktiokustannuksia sekä epävarmuutta, mikä edistää kilpailua ja taloudellista tehokkuutta. On arvioitu, että nämä tehokkuusedut ovat sekä sisämarkkinoiden että rahaliiton osalta suuret. Myös talouspolitiikan kansainvälisen koordinoinnin edistämistä voi pitää EU:n ja rahaliiton merkittävänä etuna.

Vapaat markkinavoimat eivät sellaisenaan turvaa vakaata talouskehitystä; sitä voidaan edistää tarkoituksenmukaisella stabilisaatiopolitiikalla. Ongelmana vain on, että kansallisvaltioiden lähtökohdista harjoitettu politiikka ei vastaa integroituneiden markkinoiden vaatimuksia. Koordinoimattomana se voi johtaa kaikkien maiden kannalta huonoihin tuloksiin. Kansainvälisillä (joissakin tapauksissa globalisoituneilla) markkinoilla tarvitaan kansainvälistä talouspolitiikkaa, joka vuorostaan edellyttää talouspoliittista yhteistyötä. EU:n päätöksentekojärjestelmät tarjoavat puitteet jäsenmaiden talouspolitiikan koordinoinnille. Tämä ei ole tärkeää vain rahaliiton kestävyysvarmistamiseksi, joka sinänsä vaatii finanssipoliittista kurinalaisuutta ja eri maiden välisten inflaatio- ja muiden erojen kaventumista. Lisäksi koordinoinnilla pyritään siihen, että makrotalouspolitiikka alueella kokonaisuutena on sopusoinnussa taloudellisen tilanteen kanssa.

Kysymys on pyrkimyksestä siihen, että EU kokonaisuutena harjoittaa suhdannetilanteeseen sopivaa finanssipolitiikkaa. Harjoitettavaa finanssipo-

litiikkaa tulee mahdollisuuksien mukaan koordinoita ei ainoastaan eri jäsenmaiden kesken vaan myös suhteessa Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaan. Parhaimmillaan päästään sellaiseen finanssi- ja rahapolitiikan keskinäiseen painottamiseen, joka myötävaikuttaa koko alueella maltilliseen korkokehitykseen sekä tarkoituksenmukaiseen ecun kurssikehitykseen suhteessa muihin päävaluuttoihin. Talouspolitiikan yhteensovittaminen EU-alueen sisällä parantaa edellytyksiä talouspolitiikan kansainväliselle koordinoinnille laajemminkin, koska EU:stä muodostuu enenevästi USA:n ja Japanin kanssa tasaveroinen neuvottelukumppani.

#### **3.4.4. EU:n budjetti**

Finanssipoliittisesti EU:n oma budjetti on merkityksetön, sillä sen menot ovat vain runsas 1 prosentti jäsenmaiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. EU:n menoista suuri osa kanavoituu maataloudelle. Tulot kerätään yhteisistä ulkotulleista ja maatalouden maksuista sekä jäsenmaiden arvonnalisäveropohjaan ja bruttokansantuloon perustuvista maksuista. On arvioitu, että Suomen valtiolle EU-jäsenyydestä aiheutuvat nettomääräiset lisämenot jäävät kokonaisuutena vähäisiksi. EU:n jäsenenä Suomella olisi luonnollisesti jonkinasteinen vaikutusmahdollisuus niin EU:n budjettiin kuin päätöksentekoon yleensä.

### **3.5. Finanssipolitiikasta siirtymävaiheessa**

Siirtyminen rahaliittoon on hämärän peitossa, mutta voisi tapahtua vaihteittain vuosina 1990-97 tai 1999. Vastaavasti talouspolitiikan yhtenäistämistä vaatimukset tiukkenevat asteittain. Maastrichtin kokouksessa sovittiin täsmällisistä edellytyksistä, joiden tulee olla voimassa ennen kuin EU:n jäsenmaat voivat liittyä rahaliittoon. Täsmennetyt kriteerit ovat seuraavat:

1. Inflaatio on vuoden ajan ollut enintään 1,5 prosenttia korkeampi kuin keskiarvo, joka lasketaan kolmen alhaisimman inflaation omaavan EU-maan inflaatiosta.
2. Julkisen sektorin rahoitusaliijäämä ei ylitä 3 prosenttia bruttokansantuotteesta eikä julkinen velka 60 prosenttia bruttokansantuotteesta (vrt. edellä).
3. Maan valuutta on pysynyt ilman vakavia jännitteitä ERM:n normaaleissa vaihteluväleissä vähintään kahden vuoden ajan ennen tarkastelua. Maa ei myöskään ole devalvoinut valuuttaansa omasta aloitteestaan kahteen vuoteen ennen tarkastelua. (Yhteisesti tehty valuuttakurssien muutos ei sinänsä estä maata, jonka valuutta on devalvoitu, osallistumasta rahaliittoon.)
4. Maan pitkäaikaisten valtion obligaatioiden korko saa olla enintään kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskiarvo, joka lasketaan kolmen alhaisimman korkotason EU-maan koroista.

Suomen kannalta nämä kriteerit näyttävät tällä hetkellä seuraavilta:

- Inflaatio on jo jonkin aikaa ollut hyvin alhaisella ja kriteerintäytävällä tasolla.
- Julkisen sektorin velka on hivenen kriteeriä suurempi samalla kun julkisen sektorin alijäämä on vaatimukseen nähden enemmän kuin kaksinkertainen.
- Markka ei ole ollut vakaa suhteessa EU-valuuttoihin.
- Valtion obliigaatiokorko on vain hivenen korkeampi kuin alhaisten korkojen EU-maissa.

Näin ollen näyttäisi siltä, että monista talouden tasapainottomuuksista kärsivä Suomi alkuvuonna 1994 ei kaikilta osin täytä rahaliiton vaatimuksia. Tämä on varteenotettava näkökohta, sillä EU-jäsenyyttä hakevilta mailta odotetaan kelpoisuutta osallistua täysipainoisesti Euroopan rahaliittoon. Komissio antaa painoa sille, onko jäsenyyttä hakeva maa rahaliiton edellyttämässä kunnossa jäsenanomuksen jättäessään tai onko selvästi odotettavissa, että sen talous saadaan kuntoon vuosikymmenen loppuun mennessä.

Suomen kelpoisuutta rahaliittoon arvioidaan käytännössä aikaisintaan vuonna 1996 (edellyttäen, että Suomi on silloin EU:n jäsen). Tällöin Suomenkin talouskehityksen arviointikriteerinä käytettäisiin vuotta 1995 ja valuuttakurssin osalta vuosia 1994-95. Arvioinnin kohteena tulee siten olla Suomen kansantalouden tila ja suorituskyky vuosikymmenen puolivälissä (mahdollisesti vasta lopussa) pikemmin kuin lähimmän vuoden aikana. Joka tapauksessa kvalifioituminen rahaliittoon edellyttää talouden tehokkuuria (ei ainoastaan Suomessa vaan myös monessa nykyisessä EU-maassa).

Vaatimuksista keskeisin on inflaation pysyvä alentaminen matalimman inflaation maiden tasolle. Jos siinä onnistutaan, on syytä otaksua myös valuuttakurssin uskottavuuden olevan säilytettävissä, jolloin vuorostaan korot alenevat vaadittavalla tavalla. Julkisen sektorin rahoitusaliijäämän alentaminen alle 3 prosenttiin bruttokansantuotteesta voidaan ja täytyy saada aikaan riippumatta siitä, pyrimmekö rahaliittoon vai ei. Nykyinen budjettialijäämä on nähtävä poikkeuksellisena, lamaan liittyvänä ilmiönä. Normaalisti julkinen sektori onkin Suomessa ollut rahoitusyliijäämäinen.

EU-jäsenyys ja rahaliitto asettavat joka tapauksessa Suomen kansantaloudelle vaatimuksia, joiden täyttäminen edellyttää talouden määrätietoista kuntoon saattamista. Tähän tarvitaan keskipitkälle aikavälille ulottuva ja kattava talouspoliittinen ohjelma, joka raamittaa julkisen sektorin kehitystä ja talouspolitiikan roolia sekä osoittaa toimet kasvun ja tasapainon palauttamiseksi sekä kansantalouden tehokkuuden lisäämiseksi. Tarvittavan talouspolitiikan linjan elementtejä voidaan hahmottaa seuraavasti:

1. Vahva kilpailukyky. Suomen kansantalouden perusongelma on herkästi sisäisen ja ulkoisen tasapainon ristiriita, joka ilmenee siinä, että tyydyttävää työllisyyttä ei kyetä yhdistämään vaihtotaseen tasapainoon. Tilanteen korjaaminen edellyttää kapasiteettia laajentavia investointeja teollisuuden sekä riittäviä markkinaosuuksia viennissä. Käytännössä tämä edellyt-



tää toimia, jotka turvaavat avoimen sektorin (teollisuuden) kilpailukyvyn suhteessa sekä kilpailijamaihin että suhteessa suljettuun sektoriin. On lähdettävä mm. siitä, että palkkojen nousu jatkossakin jää kilpailukyvyn säilymisen kannalta riittävän pieneksi.

Osaltaan kilpailukykyä voidaan myös edistää liikevaihtoverouudistusta jatkamalla (siirtymällä nykyistä puhtaampaan arvonlisäverojärjestelmään, mitä EU-jäsenyys joka tapauksessa edellyttää), huomioimalla budjettipolitiikassa ns. reaalisen kilpailukyvyn kohentamisen tarve (esim. tutkimus- ja kehitysmäärärahat), ja tehostamalla kilpailua suljetun sektorin toimialoilla (inflaatiopaineiden vähentämiseksi).

2. Julkisten menojen rajoittaminen. Julkisen sektorin osuus kansantaloudesta on saatava kääntymään laskuun ja julkisen sektorin velkaantumiskehitys on katkaistava. Julkisten menojen nopea kasvu uhkaa muodostua esteeksi avoimen sektorin laajenemiselle sekä ylläpitää paineita vaihtotaseeseen ja korkoihin. Näistä lähtökohdista olisi pyrittävä siihen, että julkisten menojen määrä ei kasva lainkaan lähivuosien aikana.
3. Rakennepolitiikka. Yhdentymiskehityksen valossa on entistäkin tärkeämpää, että taloutta ja sen toimintamekanismeja kehitetään rakennepoliittisten uudistusten avulla kansantalouden joustavuuden ja tehokkuuden edistämiseksi. Toimia tulisi toteuttaa ainakin pääomaverotuksen ja työmarkkinoiden sekä maatalous-, kilpailu-, teollisuus- ja energiapolitiikan lohkoilla. Uudistustarpeet koskevat niin yksityistä sektoria (hinnanmuodostus, kilpailu) kuin julkista sektoria (organisaatioiden tehokkuus). Talouspolitiikan ongelmat ja haasteet ovat lähivuosina poikkeuksellisen suuret. Kansantaloutemme on sotien jälkeisen ajan syvimässä lamassa, ja sen kuntoon saattaminen tulee vaatimaan vuosia. Velkaongelmat varjostavat kansantalouden kasvumahdollisuuksia vielä pitkään. Työttömyyden korkea taso muodostaa erityisen vaikean talouspoliittisen ja yhteiskunnallisen haasteen.

Voitaisiin ehkä kuvitella, että sopeutuminen rahaliiton vaatimuksiin entisestään vaikeuttaa tyydyttävän talouskehityksen tavoittamista. Näin ei kuitenkaan ole, sillä em. kriteerien asettamat vaatimukset eivät ole ristiriidassa sen kanssa, mitä on joka tapauksessa tehtävä kansantalouden tasapainon palauttamiseksi ja kestävänsä kasvun aikaansaamiseksi.

### **3.6. Johtopäätöksiä:**

#### **Miten käy talouspolitiikan itsenäisyyden?**

Talouspoliittisen itsenäisyyden käsite ei ole ongelmaton. Sillä voidaan tarkoittaa, että instituutioita harmonisoidaan kansainvälisin sopimuksin, että talouspoliittista päätösvaltaa siirretään kansainväliselle tasolle ja että yhdenytenneiden markkinoiden kautta välittyvät kansainväliset riippuvuudet rajoittavat talouspolitiikan liikkumatilaa. Näitä riippuvuuksia voidaan pyrkiä vähentämään rakentamalla kansallisia raja-aitoja, eristäytymällä.

Viime kädessä itsenäisyys kuitenkin tarkoittanee mahdollisuuksia valita tulevaisuus mieluisiksi koettujen vaihtoehtojen joukosta. Suomen kaltaisen

pienen kansantalouden kohdalla on melko kiistatonta, että vaurastuminen rakentuu pitkälti integraation tarjoamien mahdollisuuksien varaan. Kansainvälinen eristäytyminen antaa itsenäisyyttä harjoittaa oman mielen mukaista politiikkaa, mutta on kaiketi onntoa itsenäisyyttä, jos se sulkee pois korkean elintason vaihtoehdot.

Tämän kirjoituksen perusteella voisi joitakin johtopäätöksiä yhdentymisen ja rahaliiton vaikutuksista talous- ja finanssipolitiikan itsenäisyyteen muotoilla seuraavasti:

1. Integraatio vähentää luonnollisesti Suomen talouspolitiikan mahdollisuuksia taloudellisen kehityksen ohjaamiseen, sillä se tiivistää kansainvälisiä kytkentöjä. Vaikutukset toteutuvat sekä sopimusten että markkinavoimien kautta.

EU-jäsenyyden tai rahaliiton aiheuttama muutos talouspolitiikan asetelmiin ei kuitenkaan ole kansantaloudellisesti dramaattinen. Ulkoinen riippuvuus on jo pitkään asettanut tiukkoja rajoja meillä harjoitettavalle politiikalle. Integraatioprosessi on joka tapauksessa edennyt ja etenee hyvin pitkälle (ml. ETA).

Finanssipolitiikan suurimmat ongelmat eivät ylipäänsä liity itsenäisyyden menettämiseen vaan sen hyväksymiseen, että "suu on pantava säkkiä myöten". Jo budjettirajoituksen takia esiintyy aina väistämättömiä tavoiteristiriitoja, joita millään temppuyhdistelmällä ei voi poistaa ja jotka pahimmillaan saattavat vielä lamauttaa olemassa olevien keinojen käytön. Talouspolitiikassa ei ole tavatonta, ettei hyväksytty tapahtuvaa kehitystä, mutta ei myöskään niitä toimenpiteitä, joita kehityksen muuttaminen edellyttäisi.

2. Integraatio pakottaa talous- ja finanssipoliittiseen kurinalaisuuteen, jolloin myös monet talouspoliittiset erehdykset jäävät tekemättä. Valtion velanottoa on rajoitettava. Vakaan hintakehityksen uskottavuus vahvistuu, kun valuuttakurssipolitiikan kädet sidotaan. Kurinalaisuuden vastapainona korkotaso yhtäläistyy ja Suomen osalta alenee. Devalvaation ehdoton poissulkeminen pakottaa joustavampaan ja tasoltaan maltillisempaan palkanmuodostukseen. Rahaliiton asettamat vaatimukset ovat useimmissa tapauksissa sellaisia, että niiden toteuttaminen on järkevää rahaliitosta riippumatta.
3. Finanssipoliittinen päätöksenteko säilyy omissa käsissämme, erityisesti jos julkisen sektorin rahoitusasapaino on kunnossa. Talouspolitiikan koordinointi asettaa osaltaan vaatimuksia meillä harjoitettavalle politiikalle mutta antaa vastaavasti ainakin periaatteessa mahdollisuuksia vaikuttaa koko rahaliiton alueella harjoitettavaan politiikkaan. Käytännössä varteenotettavaa on, että Suomi rahaliiton jäsenenä voi osallistua päätöksenteon valmisteluun.
4. Yhteinen valuutta voi aiheuttaa vaikeuksia, jos eri maihin kohdistuu kovin erilaisia taloudellisia häiriöitä, jotka edellyttäisivät huomattavia muutoksia suhteellisissa hinnoissa ja maiden hintakilpailukyvyssä. Finanssipolitiikalla ongelmia ei tällöin voi korjata, vaan tarvitaan nykyistä suurempaa

- palkkojen ja muiden kustannusten (esimerkkinä kantohinnat) joustavuutta.
5. Keskeiset argumentit integraation puolesta perustuvat ajatukseen, että se edistää taloudellista tehokkuutta alentamalla kansainvälisen vaihdannan kustannuksia, kasvattamalla kansainvälistä kauppaa, tehostamalla kilpailua, voimistamalla innovaatioita jne. Nämä voimavarojen kohdentumisen kautta välittyvät vaikutukset lienevät pitkällä aikavälillä merkittävämpiä kuin talouspolitiikan kautta kulkevat vaikutukset.
  6. Sopeutumisongelmat integraation asettamiin vaatimuksiin voivat muodostua suuriksi, etenkin jos voimavarojen uudelleenkohdentuminen ja panoshintojen muodostus on jäykkää.
  7. Menestyksellinen sopeutumisprosessi edellyttää sellaisia talouspolitiikan pelisääntöjä, joissa keskuspankkipolitiikka sitoutuu vakaan markan linjan toteuttamiseen, jossa tulopolitiikan tavoitteina ovat toimivat työmarkkinat ja matalat ansiotason nimelliskorotukset ja jossa julkisten menojen voimakas hillintä ja verotuksen kiristämisen välttäminen hyväksytään finanssipolitiikan reunaehdoiksi.
  8. Rahaliitto asettaa kovia vaatimuksia siihen osallistuvien talouksien joustavuudelle ja talouspolitiikan koordinoinnille. Edellä on lähdetty siitä, että rahaliitto toteutuu EU:n nyt kaavailemalla tavalla. On kuitenkin epätodennäköistä, että kaikki EU-maat vuosikymmenen kuluttua olisivat rahaliiton jäseniä. Voidaan epäillä, onko EU-maissa sellaista työvoiman liikkuvuutta ja palkkojen joustavuutta, jota rahaliitto toimiakseen edellyttää. Voidaan myös epäillä EU-maiden kykyä supistaa julkisen sektorin rahoitusaliäämiä riittävästi. Paljolti poliittisesti motivoitu pyrkimys rahaliittoon voi monestakin syystä kariutua osittain tai kokonaan. Saattaa olla, että talouspolitiikan yhtenäistäminen jatkossakin tapahtuu nykyisen EMS:n kaltaisissa puitteissa. Jos näin kävisi, jotkut potentiaaliset edut jäisivät saavuttamatta. Samalla mm. Suomen talous- ja finanssipolitiikkaan kohdistuvat vaatimukset jäisivät oletettua pienemmiksi, vaikka Suomi olisikin EU:n jäsen.

---

# 4.

## EU-MAIDEN TALOUSPOLITIIKAN YHDENMUKAISTAMINEN - TAUSTA JA TULEVAISUUS

REINO HJERPPE

### **4.1. Tilanne toisen maailmansodan jälkeen**

Toisen maailmansodan jälkeinen tilanne muodostaa luontevan lähtökohdan Euroopan nykyisen integraatioprosessin tarkastelulle.<sup>1</sup> Sota oli jättänyt Eurooppaan laajoja raunioita. Reaalitaloudellinen toiminta toipui kuitenkin verraten nopeasti, teollisuustuotanto Länsi-Euroopassa saavutti jo vuonna 1948 sotaa edeltäneen tason.

Jo ennen vihollisuuksien loppumista luotiin vuonna 1944 kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja maailmanpankki (World Bank) Bretton Woodsissa Yhdysvalloissa tehdyllä sopimuksella. Sillä pyrittiin välttämään maailmansotien välisen ajan virheet: sekä kellovasta kurseista että kilpailevista devalvaatioista 1930-luvulla saadut huonot kokemukset johtivat tavoittelemaan kiinteiden kurssien järjestelmää. Bretton Woodsissa sovittu kiinteiden kurssien järjestelmä pysyikin voimassa vuoteen 1973 saakka.

---

<sup>1</sup> Euroopan taloudellisen integraation juuria on tarkasteltu toisaalla, esim. Riitta ja Reino Hjerppe, Eurooppa yhdentyy, VAPK, 1993.

Välittömästi sodan jälkeen Euroopan rahataloudellinen integraatio oli historiallisesti poikkeuksellisen alhaisella tasolla. Valuutat eivät olleet vaihdettavia ja 1940-luvun lopussa on laskettu olleen voimassa yli 200 bilateraalista kauppasopimusta. Erilaisia kauppaa rajoittavia toimenpiteitä oli runsaasti käytössä (Diebold, 1952).

Päällimmäisenä ongelmana Euroopan rahaolojen järjestämisessä oli näin ollen valuuttojen vaihdettavuuden aikaansaaminen. Ongelmana oli se, etteivät bilateraaliset kauppataaseet olleet keskenään vaihdettavia. Tämän ongelman hoitamiseksi luotiin Euroopan maksu-unioni (European Payments Union, EPU) vuonna 1950. EPU loi keskinäisen clearing-menettelyn, jossa kauppataaseiden yli- ja alijäämät hyvitetiin keskenään. EPU onnistuikin tehtävässään hyvin. Kun se lakkautettiin vuonna 1958, oli saavutettu valuuttojen keskinäinen vaihdettavuus.

EPU olisi saattanut muodostaa laajemmankin pohjan Euroopan taloudelliselle integraatiolle. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan tilalle tulivat vuonna 1958 perustettu Euroopan talousyhteisö (European Economic Community, EEC) ja sen vastapainona Euroopan vapaakauppaliitto (European Free Trade Association, EFTA).

EEC:n luomisen taustalla oli ns. kuutosten - Saksan, Ranskan, Italian, Belgian, Hollannin ja Luxemburgin - vuonna 1951 Pariisin sopimuksella perustama Euroopan hiili- ja teräsyhtiö. Sen ensisijaisena tarkoituksena oli sopia rauhanomaisesti tärkeiden raaka-aineiden, hiilen ja teräksen käytöstä. Poliittisten ja taloudellisten tavoitteiden ohella sopimuksessa oli merkittävää sen ylikansallinen luonne. Idean elinvoimaisuuden todisteena oli sen kehitysprosessin käynnistyminen, joka sittemmin johti Euroopan talousyhteisön luomiseen vuonna 1957 ns. Rooman sopimuksella.

## **4.2. EY:n ja EU:n talouspoliittiset tavoitteet peruskirjojen mukaan**

Rooman sopimus määritteli Euroopan talousyhteisön EEC:n talouspoliittiset perustavoitteet. Sopimus asetti tavoitteeksi maiden välisen tulliliiton, yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteismarkkinoiden luomiseen. EEC:n perustajien tavoitteet tähtäsivät kuitenkin myös laaja-alaisempaan talouspolitiikan yhdenmukaistamiseen. Tarkoituksena oli alunperin artiklan 2 mukaan progressiivisesti lähentää jäsenmaiden talouspolitiikkaa yhteisön taloudellisten peruspäämäärien saavuttamiseksi: vakaan taloudellisen kasvun turvaamiseksi ja elintason kohottamiseksi jäsenmaissa. Rooman sopimuksen yleiset taloudelliset tavoitteet (sopimuksen artikla 2) näkyvät asetelmassa 1.

Rooman sopimuksen artiklassa 103 asetettiin jäsenmaille velvoite pitää suhdannepolitiikkaa yhteisenä huolenaan sekä veloitettiin jäsenmaat tässä asiassa konsultoimaan sekä keskenään että EEC:n komission kanssa. Kunkin jäsenmaan tuli peruskirjan mukaan harjoittaa maksutaseen tasapainoon, korkeaan työllisyyteen ja hintatason vakavuuteen tähtäävää politiikkaa (artikla 104). Jäsenvaltioiden tuli tässä tarkoituksessa yhdessä EEC:n institutioiden kanssa koordinoita talouspolitiikkaansa sopimustavoitteiden saa-

vuttamiseksi (artiklat 6 ja 105). Yhteisön toimintoihin kuuluu täten sellaisten menettelyjen soveltaminen, joilla talouspolitiikkaa voidaan koordinoida ja korjata maksutaseissa esiintyviä epätasapainoja (artikla 3).

Rooman sopimuksen mukaan	Maastrichtin sopimuksen mukaan
<ul style="list-style-type: none"> <li>- perustamalla yhteismarkkinat</li> <li>- lähentämällä progressiivisesti jäsenmaiden talouspolitiikkaa</li> <li>- edistää harmonista talouden kehitystä koko yhteisössä</li> <li>- edistää jatkuvaa ja tasapainoista kasvua</li> <li>- lisätä talouden vakautta</li> <li>- kohottaa nopeutetusti elintasoja</li> <li>- edistää jäsenvaltioiden läheisempiä suhteita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- edistää harmonista ja tasapainoista talouden toimintaa koko yhteisössä</li> <li>- edistää kestävä ja ei-inflatorista kasvua ottaen huomioon ympäristön asettamat rajoitukset</li> <li>- edistää taloudellisen suorituskyvyn lähentymistä jäsenmaiden kesken</li> <li>- edistää korkeaa työllisyyttä ja sosiaalista turvallisuutta</li> <li>- edistää elintason ja elämisen laadun nostamista</li> <li>- edistää taloudellista ja sosiaalista koheesiota jäsenmaiden kesken</li> <li>- edistää jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta</li> </ul>

*Asetelma 1. EY:n tehtävät*

Keskeisenä keinona yleisten talouspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi Rooman sopimuksen artiklassa 3 luetellaan:

- tulliliiton ja yhteisen kauppapolitiikan toteuttaminen
- jäsenmaiden välisen kaupan esteiden raivaus
- yhteismarkkinoiden luominen
- yhteinen maatalouspolitiikka
- yhteinen liikennepolitiikka
- yhteisen kilpailupolitiikan toteuttaminen
- Euroopan sosiaalirahaston sekä Euroopan investointipankin perustaminen ja yhteismarkkinoiden toiminnan edellyttämän lainsäädännön keskinäinen harmonisointi.

Rooman sopimuksessa keskeiset instituutiot, joiden tehtävänä oli huolehtia asetettujen tavoitteiden toteutuksesta, olivat EEC:n ministerineuvosto ja komissio sekä jäsenmaiden hallitukset asianomaisine ministeriöineen ja keskuspankkeineen. Ministerineuvosto teki päätökset, komission tehtävänä oli tehdä aloitteita ja valmistella päätöksiä. Sopimus edellytti myös neuvon antavan rahapoliittisen komitean (Monetary Committee) asettamista talouspolitiikan koordinoimiseksi. Siinä oli edustajia EEC:n komission lisäksi jäsenmaiden valtiovarainministeriöistä ja keskuspankeista. Monetary Committee valmisteli talousministereiden neuvoston eli ECOFIN:in kokouksia. Vuonna 1964 perustettiin keskuspankkien johtajien komitea (Committee of Governors of Central Banks). Tämä komitea on sittemmin kokoontunut

kuukausittain Baselissa ja muodostui rahapoliittisen yhteistyön keskeiseksi instituutioksi.

Rooman sopimuksen makrotalouspolitiikalle asettamat puitteet olivat varsin yleisluonteiset ja väljät. Talouspolitiikka nähtiin tuolloin pääpainotteisesti kansallisena asiana ja integraation pääpaino oli sisäisten markkinoiden kehittämisessä. Toisaalta Bretton Woods -järjestelmän aikana ei rahapoliittiselle yhteistyölle jäänyt eurooppalaisissa puitteissa paljon tehtävää valuuttakurssien ollessa kiinteitä ja käytännön valuuttakurssikoordinaation keskittyessä Kansainvälisen valuuttarahaston, IMF:n tehtäväksi.

Rahapoliittisen yhteistyön osalta tilanne muuttui ratkaisevalla tavalla Bretton Woodsin sopimuksen mukaisen kiinteiden valuuttakurssien järjestelmän päättyessä lopullisesti vuonna 1973. EY-maat järjestivät yhteistyönsä ensi vaiheessa ns. valuuttakäärme yhteistyön puitteissa vuonna 1972.<sup>2</sup> Tähän kuului valuuttojen kytkeminen dollariin tiettyjen rajojen puitteissa. Valuuttakäärmenimitys tuli siitä, että valuuttojen sallittu vaihteluväli luukerteli dollarin arvon mukaan ajassa eteenpäin. Tämä järjestely osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi, koska dollarin kurssimuutokset osoittautuivat yllättävän suuriksi ja kytkeytyminen dollariin osoittautui siten pulmalliseksi.

Liukuvien kurssien järjestelmän erittäin suuret vaihtelut 1970-luvulla synnyttivät lisääntyvää tarvetta vakauttaa valuuttojen keskinäisiä kurssiheilahteluja. Vuonna 1977 käynnistyi EY:ssä englantilaisen komission puheenjohtajan Roy Jenkinsin johdolla työ, joka johti Euroopan rahajärjestelmän EMS:n syntyyn. Poliittisesti tämä tapahtui Ranskan presidentti Valéry Giscard d'Estaingin ja Saksan liittotasavallan liittokansleri Helmut Schmidtin yhteistyönä vuonna 1979. Tämän yhteistyön tavoitetaso oli selvästi vaatimattomampi kuin aiemmassa Bretton Woods systeemissä. Nyt pyrittiin globaalisen ratkaisun sijasta rakentamaan järjestelmään osallistuvien maiden keskuuteen vakaiden valuuttakurssien saareke Länsi-Eurooppaan.

EY:n yhtenäisasiakirja (Single European Act) vuodelta 1985 täsmensi talouspolitiikan koordinoinnin tavoitteita. Siinä todettiin ensinnäkin, että talous- ja rahapolitiikan lähentäminen on välttämätöntä yhteisön tulevalle kehitykselle. Yhtenäisasiakirjassa todettiin Euroopan rahajärjestelmä (European Monetary System, EMS) ja yhteinen valuuttayksikkö, ecu talouspolitiikan koordinoinnin välineiksi. EY:n rahapoliittisen komitean lisäksi todettiin keskuspankkien johtajien komitean (Committee of Governors of the Central Banks) rooli talouspolitiikan koordinoinnissa keskeiseksi.

Vuoden 1993 joulukuussa astui voimaan EY:n uusi peruskirja, Maastrichtin sopimus. Siinä Rooman sopimuksen määräyksiä laajennettiin merkittävästi. Sopimuksen katsotaan merkitsevän myös integraation syvenemistä.

Kun verrataan Maastrichtin sopimuksen mukaisia Euroopan yhteisön tehtäviä Rooman sopimuksessa mainittuihin tehtäviin (asetelma 1) havaitaan merkittäviä yhtäläisyyksiä, mutta myös sääveroja.

<sup>2</sup> Vuonna 1968 EEC:stä, EURATOMista ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä ryhdyttiin käyttämään nimitystä Euroopan yhteisöt, EY (European Communities, EC).



Ensinnäkin vakaan taloudellisen kehityksen tavoite ilmaistaan Maastrichtin sopimuksessa niin, että halutaan edistää harmonista ja tasapainoista talouden toimintaa koko yhteisössä.

Taloudellinen kasvu on edelleen keskeinen tavoite, mutta kasvutavoitteen on nyt liitetty rajoitteena tavoite pitää inflaatio matalana. Lisäksi halutaan kasvupolitiikassa ottaa huomioon ympäristön asettamat rajoitukset - Rooman sopimuksen laatimisen aikaan ei ympäristöpolitiikalla vielä ollut sijaa yleisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden joukossa.

Jäsenmaiden lukumäärän kasvu kuudesta kahteentoista on merkinnyt yhteisön heterogeenisuuden ja taloudellisten erojen lisääntymistä. Kreikka, Portugali, Espanja ja Irlanti ovat tulotasoltaan muita jäsenmaita alhaisemmallalla tasolla. Tämä näkyy siinä, että halutaan edistää taloudellisen suorituskyvyn lähentymistä jäsenmaiden kesken. Myöhemmin puhutaan vielä erikseen jäsenmaiden keskeisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden eli koheesion edistämistarpeesta.

Keskeisenä tavoitteena Maastrichtin sopimuksessa on myös korkean työllisyyden ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Kun toisaalla Maastrichtin sopimuksessa puhutaan suunnitellun Euroopan keskuspankin perustamisesta ja tehtävistä, viitataan sen perustavoitteissa inflaation torjunnan ohella myös näihin artiklan 2 yleisten tavoitteiden huomioon ottamiseen. Näin ollen voidaan sanoa, että ainakin epäsuorasti keskuspankin tavoitteenasettelussa on otettava huomioon myös työllisyystavoite. Tämä on syytä huomata, sillä yleisessä keskustelussa väitetään usein, ettei kaavailun keskuspankin tarvitse lainkaan nykyisen sopimustekstin mukaan kiinnittää huomiota työllisyystavoitteeseen. On huomattava, että vastaavasta Rooman sopimuksen artiklasta tämä työllisyystavoite puuttuu.

Rooman sopimuksessa puhuttiin elintason nopeutetun kohottamisen tarpeesta. Tämä oli luonnollinen tavoite sodan jälkeisellä kymmenluvulla, kun haluttiin nopeasti parantaa yleistä elintasoja. Maastrichtin sopimukseen on elintason edistämisen rinnalle tullut myös tavoite elämisen laadun nostamisesta. Tämä vastannee paremmin nykyisiä käsityksiä.

Viimeisenä kohtana on yleinen solidaarisuustavoite - samansisältöisenä kuin jo Rooman sopimuksessa.

Maastrichtin sopimuksen artiklassa 3 on määritelty ne yhteisön toiminnat, joilla edellä lueteltuja yleisiä tavoitteita pyritään toteuttamaan. Tämä artikla on tärkeä rajatessaan yhteisön toimivallan.

Rooman sopimuksen tapaan yhteisön toimivaltaan kuuluvat tulliliiton ylläpitäminen ja yhteinen kauppapolitiikka, yhteinen maatalouspolitiikka, yhteinen liikennepolitiikka ja sisämarkkinat, joka kattaa tavaroiden, palvelusten, henkilöiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden. Sisämarkkinoiden toiminta puolestaan edellyttää yhteistä kilpailupolitiikkaa ja osittaista kansallisen lainsäädännön lähentämistä. Lisäyksinä Rooman sopimukseen tulevat ympäristöpolitiikka, teollisuuspolitiikka, trans-eurooppalaiset liikenneverkot, korkean terveyden tason, koulutuksen ja työharjoittelun, kehitysyhteistyön ja kuluttajansuojan edistäminen. Lisäksi halutaan toimenpiteitä energian, kansalaisten turvallisuuden, turismin, kolmansien maiden kansa-

laisten maahantulopolitiikan ja jäsenmaiden kulttuurin kukoistamisen edistämiseksi. Useimmissa näissä kohdissa pyrkimyksenä on lähinnä edistää ja helpottaa jäsenmaiden välistä yhteistyötä, ei niinkään kehittää yhteisiä keskitettyjä politiikkasääntöjä. Yleensäkin sopimus edellyttää ns. toissijaisuusperiaatteen käyttöä eli pyrkimystä tehdä päätökset mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Talouspolitiikassa Maastrichtin sopimuksen keskeisin ero Rooman sopimukseen nähden on kuitenkin tavoite luoda talous- ja rahaliitto (Economic and Monetary Union, EMU). Tämä päämäärä on tuotu esille jo sopimuksen yleisissä määräyksissä (Euroopan unionisopimuksen artikla B). Talous- ja rahaliiton kanssa rinnasteisia merkittäviä uudistuksia ovat pyrkimys toteuttaa yhteistä ulko-, turvallisuus- ja mahdollisesti myös yhteistä puolustuspolitiikkaa. Lisäksi otetaan käyttöön jäsenmaiden kansalaisuuden ohella unionin kansalaisuus sekä kehitetään yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa. Tätä varten pidetään voimassa ja kehitetään yhteisön säännöstöä ("acquis communautaire") sekä noudatetaan läheisyysperiaatetta (subsidiariteettiperiaatetta).

Läheisyysperiaatteen mukaan päätökset tehdään niin alhaisella hallintotasolla kuin mahdollista ja vältetään tarpeetonta päätöksenteon keskittämistä.

Talouspolitiikkaa ja yhteisön kansalaisuutta koskevat määräykset muodostavat Maastrichtin sopimuksessa Euroopan yhteisön säännöt. Euroopan unioni muodostuu Euroopan yhteisöstä, yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä. Euroopan unionikäsitteen ohella siis edelleen säilyy suppeampana käsite Euroopan yhteisö.

### **4.3. Taloudelliset kehysarviot ja neuvoston talouspoliittiset suositukset**

Tähän mennessä toteutetut talouspolitiikan koordinoitupyrimykset voidaan käytännössä jakaa neljään lohkoon: (1) Taloudellisten kehitysarvioiden laadinta ja ministerineuvoston talouspoliittiset suositukset, (2) Yhtenäisen sisämarkkina-alueen muodostaminen, (3) Rahapoliittinen yhteistyö ensin EMS:n puitteissa ja sittemmin Maastrichtin sopimuksen asettama talous- ja rahaliittotavoitteen puitteissa.

EU:n komissiossa taloudellisten kehitysarvioiden ja talouspoliittisten linjanvetojen ja suositusten valmistamisesta vastaa EU:n komission päädirektoraatti II (Directorate General II). Sen johdossa on nykyisin Tanskan entinen valtiovarainministeri Henning Christophersen. Päädirektoraatteja komissiossa on kaikkiaan 23.

Taloudellisia kehitysarvioita laaditaan useamman kerran vuodessa talouspoliittisten suositusten laadinnan taustaksi. Kehitysarvioiden laadinta tapahtuu yhteistyössä jäsenmaiden kanssa ja apuna käytetään mm. investointi- ja kulutusodotuksiin kohdistuvia tiedusteluja.

Talouspoliittiset suositukset eivät ole olleet jäsenmaita sitovia määräyksiä. EU:n ja aiemmin EY:n päätöksethän ovat joko asetuksia (regulations, jotka ovat jäsenmaita välittömästi sitovaa lainsäädäntöä), direktiivejä (jäsenmaita sitovia ohjesääntöjä, jotka on saatettava kansallisesti voimaan), neuvoston

päätöksiä (sitovia päätöksiä, jotka voivat kohdistua yksittäisiin hallituksiin, yrityksiin tai henkilöihin), suosituksia (jotka eivät sido jäsenmaita juridisesti) tai mielipiteitä (jotka eivät myöskään ole sitovia). Jäsenmaiden odotetaan kuitenkin ottavan yhteisön perussopimuksen hengen mukaisesti talouspoliittiset suositukset huomioon laatiessaan kansallisen talouspolitiikan linjoja.

Rooman sopimuksen voimassa ollessa talouspolitiikan koordinaatiota sääteli vuodelta 1974 peräisin ollut päätös talousministereiden neuvoston työskentelystä. Talouspolitiikan koordinaatio jäi luonteeltaan yleisiä suosituksia antavaksi. Niinpä yleinen arvio onkin ollut, että koordinaation merkitys on jäänyt vähäiseksi ja jäsenmaiden omat talouspoliittiset intressit - jotka ovat usein poikenneet toisistaan - ovat dominoineet kehitystä. 1980-luvun puolivälissä kehitelty sisämarkkinaohjelma ja EMS järjestelmä ovat kuitenkin olleet ohjaamassa jäsenmaiden talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja yhtenäiseen suuntaan.

Maastrichtin sopimuksen tultua hyväksytyksi myös talouspolitiikan koordinaatiota tehostettiin jo 1.7.1991 alkaen. Tämä tapahtui ns. monenkeskisen (multilateraalisen) ministeritasolla tapahtuvan talouspolitiikkakatsauksen muodossa. Tähän palataan luvussa 6.

#### **4.4. Sisämarkkinoiden luominen EY:n taloudellisessa strategiassa**

1980-luvun alku oli Euroopan talousyhteisön maissa masentavaa aikaa. Työttömyysaste oli vuonna 1970 vain 2 prosenttia, josta se oli 1970-luvun talousmullistusten jälkeen kohonnut 6 prosentin tasolle vuoteen 1980 mennessä. Euroskleroosin pahimpina vuosina 1980-luvun alkupuolella työttömyys nousi keskimäärin 11 prosentin tasolle. EY:n talouspolitiikka näytti pahanpäiväisesti epäonnistuneen. USA:han ja Japaniin verrattuna työttömyystilanne oli merkittävästi heikompi.

Oli etsittävä uutta tietä. Talouspolitiikan teoreettisessa keskustelussa oli käyty läpi keynesiläisyyden ja monetarismin välistä kiistaa. Toisaalta keskusteltiin vilkkaasti kysynnän ja tarjonnan talouspolitiikan keskinäisestä paremmuudesta. Etenkin USA:ssa presidentti Reaganin hallituskauden alkuaikoina ns. tarjonnan talouspolitiikka sai suurta huomiota osakseen.

EY:n omissa analyyseissa 1980-luvun alkupuolella päädyttiin siihen, ettei kyse ollut ainakaan pääoman puutteesta Euroopassa. Jo vuonna 1960 Euroopassa oli enemmän pääomaa tuotosyksikköä kohden kuin USA:ssa ja ero oli ajan mittaan vain kasvanut. Eurooppa näytti USA:han verrattuna pikemminkin yli- kuin alikapitalisoituneelta. Suuri osa investoinneista oli suuntautunut työvoiman rationalisointiin eikä uuden työllisyyden luomiseen.

EY:n komission analyyseissa tultiin myös siihen tulokseen, ettei ongelmana välttämättä ollut kokonaiskysynnän puute. Arvioitiin, että perinteisen kysynnän säätelyn keinot eivät vallinneessa tilanteessa riittä palauttamaan eurooppalaista taloutta täystyöllisyydelle. Keskeisenä syynä nähtiin tarjontapuolella vallitsevat suuret jäykkyydet ja talouden syvällisen rakennemuutoksen tarve.

Johtopäätöksenä suoritetuista makrotaloudellisista analyysistä oli se, että ollakseen tehokkaita makrotaloudellisia toimenpiteitä tuli täydentää mikrotaloudellisilla hyödyke- ja työvoimamarkkinoiden joustavuutta lisäävillä toimilla. EY:n komission talusasiantuntijat painottivat erityisesti sitä, ettei yhteisöllä ole varaa sellaisiin järjestelyihin, jotka luovat keskinäisiä kaupan esteitä, markkinoiden pirstoutumista erilaisten normien ja määräysten tai muiden säännöstelytoimenpiteiden perusteella sekä aiheuttavat rajan ylittämiseen liittyviä fyysisiä kaupan esteitä ja kustannuksia.

EY:n talouspolitiikan orientoituminen muuttuikin ratkaisevalla tavalla vuonna 1985. Muutoksen perustana oli ensinnäkin tuona vuonna julkaistu yhteisön taloudellinen vuosiraportti ja myöhemmin varsin laajasti tunnetuksi tullut sisämarkkinoiden luomiseen tähdännyt valkoinen kirja. Näissä dokumenteissa esitettiin ohjelma, jolla tuli poistaa loputkin esteet tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman liikkumisen tieltä yhteisön sisäisessä kaupankäynnissä.

Suuri joukko kansallisia asiantuntijoita ja talouspolitiikan tekijöitä oli yksimielisiä siitä, että vuoden 1985 talousraportissa esitetty kooperatiivinen kasvustrategia edellytti sekä makro- että mikrotaloudellisten toimenpiteiden läheistä yhteensitomista. Lisäpontta ajatukselle saatiin keskeisten eurooppalaisten yritysjohtajien Round Table Forumilta, joka antoi voimakkaan tukensa EY:n komission politiikkasanomalle.

EY:n valkoisen kirjan sisältämä ohjelma voidaan tulkita tarjonnan taloustieteen (supply side economics) innoittamaksi yritykseksi, jossa heijastuvat voimakkaasti 1980-luvun alkupuoliskolla muotoutuneet talouspoliittiset aatevirtaukset.

Se, että valkoinen kirja myöhemmin sai aikaan suuren muutostahdon, perustui osittain siihen, että taustalla oli huomattava analyttinen ja keskenään yhteensopiva tosiasia-aineisto.

EY:n sisämarkkinaohjelmaan kuuluu ajatus tavaroiden, palvelusten, työvoiman ja pääoman vapaasta liikkuvuudesta jäsenmaiden alueella. Periaatteessa tavoitellaan siis sitä, että monista erillisistä kansallisista markkinoista muodostuu viime kädessä yksi suuri yhteisömarkkina. Ohjelman totutusajankohdaksi asetettiin 1.1.1993, jolloin pääosa siitä oli saatu toteutetuksi. Käytännössä sisämarkkinat on kuitenkin asteittain kehittyvä prosessi, joka on jatkuvan muutoksen ja kehityksen kohteena myös tulevaisuudessa.

Vapaan liikkuvuuden tiellä olevat esteet voidaan luokitella viitteen ryhmään: 1) Tullit ja määrälliset rajoitukset, jotka oli jo 1980-luvulla hävitetty EY:n sisäisestä kaupasta. Määrällisiä kiintiöitä käytettiin enää eräisiin tuontitavaroihin. Jäljellä olevat esteet olivat 2) kustannuksia lisäävät esteet, kuten rajamuodollisuudet ja tekniset esteet (esim. erilaiset pistorasiat), 3) markkinoille pääsyn esteet, kuten kotimaan suosiminen julkisissa hankinnoissa, yritysten perustamisessa, 4) markkinaregulaatioita tai rajojen yli tapahtuvan suoran kaupan esteitä tai 5) markkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavia toimenpiteitä, kuten tukipalkkiot, hintakontrollit ja erityisverot.

Erilaiset esteet aiheuttavat luonteestaan riippuen joko tappioita kuluttajille korkeampien hintojen, aikaviiveiden tai tavaroiden saatavuuden muodossa

tai tuotannon tehottomuutta monopolivoittojen tai yritysten organisaatioiden tehottomuuden muodossa.

Kaupan esteiden poistaminen vaikuttaa kahta tietä: toisaalta se avaa mahdollisuuksia kaupan laajentumiseen (joka tapahtuu tuotannon suhteellisen edun perustalta) ja toisaalta se avaa mahdollisuuksia kustannussäästöihin suurtuotannon tuomia mittakaavaetuja hyväksi käyttäen. Toisaalta sisäisen kaupan laajeneminen voi syrjäyttää kauppaa ulkopuolisten kanssa tulliliiton tapaan (ks. esim. Caves - Frankel - Jones, 1990).

#### **4.5. Rahapoliittinen yhteistyö EMS:n puitteissa**

Eurooppalainen rahajärjestelmä, EMS, luotiin siis vuonna 1979. Järjestelmän tarkoituksena oli vakauttaa siihen kuuluvien maiden valuuttojen keskinäiset kurssisuhteet. EY:n jäsenmaista kaikki eivät kuitenkaan olleet mukana täysimääräisesti tässä järjestelmässä. 1980-luvulla ulkopuolella olivat Englanti, Espanja, Kreikka ja Portugali. Englanti pysytteli ulkopuolella lähinnä poliittisista syistä, muissa maissa syyt olivat enemmän taloudellisia: asianomaisten maiden inflaatiokehitys poikkesi siinä määrin muista, ettei järjestelmään osallistuminen ollut tarkoituksenmukaista. Englanti kuitenkin liittyi vihdoin järjestelmään vuoden 1990 syyskuussa, Espanja vuonna 1991 ja Portugali vuonna 1992. Sen sijaan Kreikka ei ole koskaan osallistunut EMS:n toimintaan täysjäsenenä.

EMS-järjestelmään kuuluu kolme elementtiä:

- yhteinen valuuttayksikkö tai pikemminkin valuuttakori ECU
- valuuttakurssimekanismi ERM (exchange rate mechanism)
- Euroopan rahayhteistyön rahasto EMCF (European Monetary Cooperation Fund).

Järjestelmässä määriteltiin valuuttojen keskinäiset vaihtosuhteet, keskuskurssit, joista ne voivat kunakin hetkenä poiketa normaalisti  $\pm 2.25$  prosenttia. Tästä oli poikkeuksena mm. Italian liira, jolle sallittiin 6 prosentin poikkeamat keskuskurssista. Kurssitason ylläpitämiseksi keskuspankeilla on oikeus ja velvollisuus ostamalla ja myymällä valuuttoja rajoittamattomasti pitää valuuttojen kurssit annetuissa puitteissa. Jos esimerkiksi Saksan marka on kohoamassa Ranskan frangiin nähden, joutuu Saksan Bundesbank ostamaan frangeja, jolloin niiden hinta nousee ja vastaavasti markan kurssi laskee, kun niitä tulee lisää markkinoille. Järjestelmään kuuluukin olennaisena osana keskuspankkien keskinäinen valmiusluottojärjestelmä, joka on välittömästi otettavissa tarvittaessa käyttöön.

1980-luvulla kokemukset järjestelmästä olivatkin varsin myönteiset. Järjestelmään osallistuvien maiden valuuttojen keskinäiset kurssivaihtelut näyttivät jääneen selvästi vähäisemmiksi kuin kurssien vaihtelu ulkopuolisiin valuuttoihin nähden. Lisäksi valuuttojen kurssikorjaukset - joita toki keskinäisten päätösten perusteella edelleen tehtiin - vähentyivät lukumääräisesti ja pienentyivät suuruudeltaan selvästi 1980-luvun loppupuoliskolla 1980-luvun alkuun verrattuna.

Reaalitaloudellisten vaikutusten ohella järjestelmän vaikutus eri maiden inflaatiokehitykseen ja niiden valuuttakurssipolitiikan uskottavuuteen oli merkittävää. Valuuttakurssit eivät näet pitkään säily vakaina, jos maiden inflaatiovauhteissa on tuntuvia eroja. 1980-luvulla eri maiden inflaatioerot Saksaan nähden kaventuivatkin merkittävästi. Esimerkiksi Italian inflaatio oli vuonna 1983 noin 12 prosenttia suurempi kuin silloisen Saksan liittotasaval-  
lan (SLT:n) inflaatio, vuonna 1988 ero oli enää 4 prosentin luokkaa.

Inflaatioerojen kaventuminen ja järjestelmässä tehdyt kurssitarkistukset eivät kuitenkaan kokonaan poistaneet reaalisissa valuuttakursseissa syntyneitä eroja. Niinpä esimerkiksi Tanskan kruunu kallistui reaalisesti Saksan markkaan verrattuna noin 12 prosenttia vuodesta 1983 vuoteen 1988. Tämä luku mittasi tanskalaisen hintakilpailukyvyyn heikkenemistä SLT:aan nähden. Useimmat EMS maat näyttivät tuona ajanjaksona menettäneen kilpailukykyään SLT:aan nähden ja tämä osaksi selittää SLT:n jatkuvasti paisuneen kauppataseen ylijäämän.

EMS:n saavutuksiin voitiin lukea myös maittaisten korkoerojen kaventuminen. Tämä voitiin tulkita myös niin, että eri maiden vaihtotaseiden ylläpitämiseksi ei enää tarvittu niin suuria korkoeroja eikä niin voimakasta talouspolitiikan keinojen käyttämistä kuin aikaisemmin.

Euroopan valuuttapoliittinen yhteistyö näytti siis 1990-luvun alussa tuottaneen varsin vakaan valuuttakurssivyyöhykkeen järjestelmään osallistuvien maiden kesken. Valuuttakurssiriskien vähentymisen katsottiin vaikuttaneen myönteisellä tavalla alueen sisäiseen kauppaan ja investointitoimintaan, koska kurssiriskien vähentymisen arvioitiin rohkaisseen reaalitaloudellista toimintaa.

Ehkä voimakkainta kritiikkiä EMS:ää kohtaan on esitetty sen johdosta, että sitä on Saksan markkasidonnaisuudestaan johtuen pidetty deflatorisena järjestelmänä, reaalitaloudellista aktiviteettia liiaksi hillitsevänä. Saksan inflaationormista oli tullut inflaatiotavoite myös muille ERM-systeemiin osallistuville maille. Katsottiin, että muissa maissa inflaatio-odotukset eivät olleet sopeutuneet alhaiselle saksalaiselle tasolle. Tukea tällaiset väitteet ovat saaneet EY-maiden takavuosien heikosta talouskasvusta ja korkeasta työttömyydestä. On arvioitu, että sopeutuakseen uuteen inflaatiovauhtiin heikoimmat maat ovat ajautuneet liian kiristävän politiikan tielle ja tästä on seurannut suoranaisia reaalitaloudellisia tappioita. Useissa yhteyksissä on heikoimpien maiden taholta toivottu hieman tasapainoisempaa järjestelmää - suurin sopeutumispainehan kohdistui aina korkean inflaatiotason maihin, kun taas Saksa voi säilyttää talouspoliittisen linjansa varsin koskemattomana.

EMS:n deflatorisuudesta on vallinnut kuitenkin erilaisia käsityksiä ja niiden läpikäynti olisi tässä yhteydessä liiaksi tilaa vievää, joten sivuutamme ne pääosin tässä. Laajan arvion EMS:stä ovat esittäneet Gros ja Thygesen (1992). Todettakoon vain, että nykyisen käsityksen mukaan ainakin pitkällä aikavälillä alhaiseen inflaatioon näyttäisi liittyvän nopeampi kasvu kuin korkeaan inflaatioon (Emerson, 1991). Inflaation ja kasvun välinen suhde näyttää myös muuttuneen (liitekuviot 1, 2, 3). Vielä 1960-luvulla hieman nopeampi inflaatio näytti olevan sopusoinnussa nopeamman kasvun kanssa (kuviot 2).

Vuoden 1973 jälkeen nopeampaan inflaatioon näyttää liittyvän hitaampi kasvu (liitekuvio 3). Nopeammalla inflaatiolla ei siten näytä olevan mahdollista "ostaa" parempaa talouskasvua. Nopeampi inflaatio näyttää myös yhdistyvän heikompaan työllisyyteen (liitekuviot 4 ja 5).

Kaikesta positiivisesta kehityksestä huolimatta EMS ajautui vakaviin kriiseihin. Elokuussa 1992 voimakkaan valuuttamarkkinaspekulaation seurauksena punta irtosi ERM:stä kokonaan ja ERM:n vaihteluväliä laajennettiin  $\pm 15$  prosenttiin. Ainoastaan Hollannin guldeni jäi Saksan markkaan kytkeytyneeksi entisellä vaihteluvälillä.

#### 4.6. Kohti EMU:a

Maastrichtin sopimukseen sisällytetty ajatus Euroopan talous- ja rahaliitosta ei ole ajatuksena uusi. Jo vuonna 1969 Haagissa pidetyssä huippukokouksessa asetettiin Luxemburgin pääministeri Pierre Wernerin johdolla työryhmä, jonka tehtäväksi tuli laatia suunnitelma talous- ja rahaliitosta. Aloite tähän oli tullut Saksan liittokansleri Willy Brandtin taholta. Tämän ns. Wernerin suunnitelman mukaan talous- ja rahaliitto tuli toteuttaa vuoteen 1980 mennessä. Wernerin suunnitelma oli hyvin spesifinen. Rahaliitto voitiin suunnitelman mukaan toteuttaa joko käyttämällä kansallisia rahoja rinnakkain tai luomalla yksi yhteinen valuutta. Kansallista rahaa käytettäessä rahaliitto edellyttää kuitenkin valuuttojen vapaata vaihdettavuutta sekä vaihtokurssien pysyvää kiinnilyömistä peruuttamattomasti. Edellytyksenä on luonnollisesti myös pääomien vapaa liikkuvuus talous- ja rahaliittoon osallistuvien maiden kesken.

Wernerin suunnitelmaa ei kuitenkaan koskaan pantu täytäntöön vaikka talousministereiden neuvosto (ECOFIN) hyväksyi suunnitelman vuonna 1971 ja päätti aloittaa sen vaiheittaisen toteutuksen vuonna 1973. Bretton Woodsin systeemin lopullinen romahtaminen vuonna 1973 ja siirtyminen vapaasti kelluviin kursseihin johdatti EY:n jäsenmaat talouspoliittisesti siinä määrin eri poluille, että Wernerin suunnitelman mukaista talous- ja rahaliiton ensimmäistä vaihetta ei saatukaan käynnistettyä. Suunnitelma unohdettiin ja EY:n valuuttapoliittinen yhteistyö järjestettiin ns. valuuttakäärmeyhteistyön muotoon. Siinä eurovaluutat sidottiin  $\pm 2.25$  prosentin vaihteluvälillä dollarin liikkeisiin. Dollarin yllättävän suuret heilahtelut aiheuttivat kuitenkin jatkuvasti epävakautta systeemiin ja valuuttakäärmeyhteistyö päättyi lopullisesti 13.3.1979, jolloin EMS perustettiin.

Talous- ja rahaliittoajatuksen uudelleen henkiin herättäminen vuonna 1988 perustui useampaankin seikkaan. Ensinnäkin EY-maat olivat vuonna 1987 hyväksymässään yhtenäisasiakirjassa (Single European Act) käynnistäneet merkittävän ohjelman Euroopan sisämarkkinoiden muodostamiseksi. Siihen liittyvät vapaat pääomaliikkeet ja rahoituslaitosten yhtenäiset toimintapuitteet yhdessä EMS:n kiinteän kurssijärjestelmän kanssa tekivät rahaliittoajatuksen luonnolliseksi sisämarkkinakehityksen jatkovaiheeksi. Toiseksi oli käynyt yhä ilmeisemmäksi se, ettei EMS:n kaltaisessa järjestelmässä voida välttää valuuttojen keskinäistä epäsymmetrisyyttä muutoin kuin siirtymällä lopullisesti rahaliittoon. 1980-luvun kokemukset viittasivat siihen, että EMS:ssä

Saksan markka oli selvästi vahvin valuutta ja Ranskan frangin ympärille oli syntynyt toinen, "pehmeämpien" valuuttojen vyöhyke, jossa kurssitarkistuksia jouduttiin ajoittain kuitenkin tekemään. Rahaliittoajatuksen nopealle etenemiselle oli luotu edellytykset jo sillä, että asiaa oli jo perusteellisesti pohdittu Wernerin suunnitelmassa.

Euroopan huippukokous - Eurooppaneuvosto - asetti 27.-28.6.1988 Hannoverissa pitämässään kokouksessa EY:n komission puheenjohtaja Delors'in johdolla toimivan komitean, jonka tehtäväksi tuli laatia konkreettinen ehdotus talous- ja rahaliiton toteuttamisesta kesän 1989 huippukokoukseen. Huippukokous halusi näin varmistaa juuri hyväksytyssä yhtenäisasiakirjassa lausutun pyrkimyksen toteutumisen.

Delors'in komiteaan osallistuivat kaikkien EY:n jäsenmaiden keskuspankkien johtajat ja neljä rahapolitiikan erityisasiantuntijaa. He ehdottivat kolmivaiheista etenemistä talous- ja rahaliittoon, EMU:un (Economic and Monetary Union) (Report on economic and monetary union in the European Communities, 1989). Vuoden 1989 huippukokous päätti ryhtyä toteuttamaan suunnitelmaa niin, että ensimmäisen vaiheen toteutus alkaisi 1.7.1990. Englanti oli kuitenkin kokouksessa kriittinen: se ei halunnut sitoutua suunnitelman myöhempien vaiheiden toteutukseen, mutta asettui kuitenkin kannattamaan ensimmäisen vaiheen toteutusta.

Ensimmäinen vaihe toteutettiin suunnitelmien mukaisesti vuoden 1990 heinäkuun alusta lukien samalla kun pääomaliikkeiden täydellistä vapauttamista koskenut direktiivi tuli voimaan. Tähän vaiheeseen ei sisällynyt sellaisia toimenpiteitä, jotka olisivat edellyttäneet EY:n perussopimuksen, Rooman sopimuksen muuttamista.

Talouspolitiikan koordinoitua vahvistettiin siten, että yhteisön ja jäsenmaiden taloustilannetta käsitellään vähintään kahdesti vuodessa ns. monenkeskisessä (multilateraalisessa) talouspolitiikkaistunnossa. Tämä tapahtuu talous- ja valtiovarainministereiden neuvostossa (ECOFIN-neuvostossa). Uutta tässä on ennen kaikkea se, että katsauksen tuloksena voidaan nyt antaa jonkin jäsenmaan talouspolitiikkaa koskeva suositus. Aiemmat talouspoliittiset suositukset olivat olleet luonteeltaan yleisiä, koko yhteisöä koskevia eikä niitä kohdistettu suoraan johonkin jäsenmaahan. Suosituksia ryhdyttiinkin antamaan välittömästi: ensimmäiset suositukset koskivat eräiden jäsenmaiden liian suuriksi katsottujen budjettivajeiden pienentämistä.

EMU:n ensimmäisen vaiheen konkreettisena toimenä oli myös keskuspankkien johtajien komitean vahvistaminen viidellä virkamiehellä. Näiden tehtäväksi tuli ryhtyä valmistelemaan suunnitelman toteutuksen myöhempiä vaiheita.

EMU:n ensimmäisen vaiheen muita kohtia olivat ecun käytön edistäminen ja eurooppalaisen rahoitusmarkkina-alueen kehittäminen. Jälkimmäiseen kuuluvat pääomaliikkeiden vapauttaminen ja rahoituslaitosten vapaa toiminta yhteisön alueella yhden toimiluvan nojalla. Kaiken kaikkiaan ykkösvaiheen toimenpiteet olivat vaikutuksiltaan varsin vähän dramaattisia, sillä yhtenäinen eurooppalainen rahoitusaluekäsitekin oli jo sisällytetty EY:n sisämarkkinaohjelmaan.



Ykkösvaiheessa tarkoituksena oli myös kaventaa EMS-järjestelmässä valuuttojen kurssivaihteluväliä  $\pm 2.25$  prosentista yhteen prosenttiin. Tämän suunnitelman tielle tuli kuitenkin merkittävä este, kun vakaana pidetty EMS-järjestelmä joutui kesällä 1992 merkittävän spekulatioaallon kohteeksi. Sen seurauksena valuuttojen vaihteluväliä laajennettiin  $\pm 15$  prosenttiin, minkä lisäksi punta, liira ja peseta irrotettiin kellumaan.

Monet katsoivatkin, että EMS:n kesällä 1992 kokema takaisku olisi myös loppu EMU suunnitelmien eteenpäin viemiselle. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita, vaan itse asiassa EMS:n kriisi on osoittanut, että ainoa tapa poistaa Euroopassa valuuttakursseihin kohdistuvat spekulatiot on luoda EMU. Nykyisen käsityksen mukaan ei ole enää mahdollista palata 1980-luvun kaltaiseen EMS-järjestelmään, jossa ylläpidettäisiin kiinteitä valuuttakursseja suhteellisen kapeilla vaihteluväleillä. Eräs keskeisin syy tähän on se, että vapaiden pääomaliikkeiden vallitessa pääomien liikkeet rajojen yli ovat kasvaneet mittasuhteiltaan niin suuriksi, että keskuspankkien on erittäin vaikea ylläpitää entisenkaltaista vakautta valuuttojen ostoilla ja myynneillä, jos keskuspankkien haluun ylläpitää kiinteitä kurssisuhteita aletaan tuntea selvää epäluottamusta.

EMU:n toisen vaiheen toteuttaminen edellytti uuden peruskirjan hyväksymistä. Tämä edellä kuvattu Maastrichtin sopimus saatiin monien värikkäiden vaiheiden jälkeen lopulta hyväksytyksi jäsenmaissa vuonna 1993. Tämä on luonut edellytykset ryhtyä toteuttamaan EMU:n toista vaihetta vuoden 1994 alusta lukien.

Toisen vaiheen ensimmäisiä asioita on ollut Euroopan rahainstituutin EMI (European Monetary Institute) perustaminen Frankfurtiin. EMI:n keskeisenä tehtävänä on valmistella yhteistä eurooppalaista rahapolitiikkaa ja muita toimenpiteitä, joiden toteuttaminen on välttämätöntä edettäessä suunnitelman kolmatta vaihetta kohti.

Yhtenäisen rahapolitiikan muotoileminen ei ole helppo tehtävä, sillä eri maiden keskuspankkien menettelytavat ja rahapolitiikan instrumentit vaihtelevat. Näiden yhtenäistämisestä on päästävä sopimukseen. Toisessa vaiheessa on myös jäsenmaiden keskuspankkien säädökset uudistettava siten, että keskuspankkien asema tulee itsenäiseksi suhteessa maan hallitukseen.

Keskuspankkien itsenäisyyttä pidetään keskeisenä, jotta ne voisivat uskottavasti harjoittaa hintatason vakautteen tähtäävää rahapolitiikkaa. Itsenäisen keskuspankin ei tarvitse rahapolitiikassaan ottaa huomioon hallituksen tai eduskunnan määräyksiä. Eri maiden keskuspankkien säädöksiä ollaan muuttamassa itsenäisyyden edellyttämällä tavalla. Itsenäisyys merkitsee, että keskuspankki voi keskittyä päätehtäväänsä, vaikka rahan arvon säilyttämiseen. Itsenäinen keskuspankki katsotaan kuitenkin demokraattiseksi, sillä se saa toimivaltuutensa parlamenteilta.

EMU:n toisessa vaiheessa uudistetaan myös julkisen talouden rahoittamista koskeva lainsäädäntö. Julkisten menojen keskuspankkirahoitus kielletään direktiivillä, samoin tulee voimaan direktiivi, joka estää julkisen sektorin tavanomaisia markkinaehtoja edullisemmän (subventoidun) rahoituksen rahoituslaitoksilta sekä direktiivi EMI:n maksuosuuksien määrittelystä. Suun-

nitteilla on myös direktiivit liiallisten budjettialijäämien kieltämisestä sekä jäsenmaiden velvollisuudesta konsultoida EMI:ä rahapoliittisissa kysymyksissä.

Maastrichtin sopimus edellyttää, että EU-maiden huippukokous päättää talouspolitiikan yleisistä suuntaviivoista yhteisölle ja jäsenmaille. Myös talouspolitiikan lähentymisen eli konvergenssin seuranta vahvistetaan.

Talouspolitiikan lähentyminen onkin eräs kakkosvaiheen keskeisistä pyrkimyksistä. Lähentyminen on tärkeätä sen vuoksi, että eteneminen kolmannen vaiheeseen on Maastrichtin sopimuksen mukaan mahdollista vain siinä tapauksessa, että maa pystyy toteuttamaan ns. EMU-kelpoisuuden ehdot. Nämä ehdot koskevat inflaatiota, korkotasoa, valuutan vakautta, julkisen talouden alijäämää ja julkista velkaa.

Jos jäsenmaiden enemmistö täyttää EMU-kelpoisuusehdot vuoden 1996 puolivälissä, niin EMU voi tulla voimaan jo vuonna 1997. Mikäli näin ei käy EMU tulee voimaan vasta vuonna 1999. Ehtona on tuolloinkin EMU-kelpoisuusehtojen täytyminen. Mikäli jokin maa ei täytä konvergenssiehtoja, sitä tulee koskemaan ns. EMU-poikkeustila, eikä siitä voi tulla talous- ja rahaliiton jäsentä. Poikkeustila on voimassa toistaiseksi, kunnes kriteerit tulevat täytetyiksi.

EMU:n toteutustavasta on käyty jo hyvin pitkään keskustelua. Ns. monetaristisen koulukunnan mukaan EMU tulisi toteuttaa mahdollisimman nopeasti, jolloin talousyksiköt joutuvat ripeästi sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Tämän koulukunnan mukaan sopeutuminen tapahtuu välttämättömyyden pakosta nopeasti ja joustavasti, jolloin siirtymävaiheen kustannukset jäävät vähäisiksi. Ns. ekonomistisen koulukunnan mukaan taas rahaliittoon osallistuvien maiden tulee ensin saada taloutensa rahaliiton edellyttämään kuntoon ja eri talouksien kehitys samalle tasolle, mikä vasta luo edellytykset toteuttaa rahaliitto. Jo 1970-luvulla keskusteltaessa Wernerin suunnitelmasta Saksa ja Hollanti edustivat tätä jälkimmäistä ajattelutapaa. Voidaan sanoa, että Maastrichtin sopimuksessa tämä jälkimmäinen koulukunta on saanut tahtonsa läpi ja etenemistä yritetään talouspoliittisen konvergenssin saavuttamisen kautta. Haittana tässä menettelyssä on juuri se, että siirtymävaiheesta voi tulla hyvin pitkä ja epävarmuus suunnitelman toteuttamisesta aiheuttaa epävarmuuden mukanaan tuomia ylimääräisiä kustannuksia taloudenpitäjille.

EMU:n kolmas vaihe edellyttää eurooppalaisen keskuspankin luomista. Rahapolitiikka siirtyy uuden keskuspankin hoidettavaksi. Maastrichtin sopimuksen hengen mukaisesti myös luodaan yhtenäinen valuutta, vaikka rahaliitto on edelleen - kuten Wernerin suunnitelmassa jo hahmoteltiin - periaatteessa toteutettavissa myös kansallisten valuuttojen pohjalta, jos kurssisuhteet pidetään peruuttamattomasti kiinteinä.

Kolmannessa vaiheessa eurooppalainen keskuspankki huolehtii valuuttainterventioista kolmansien maiden valuuttoihin nähden. Kunkin jäsenmaan keskuspankki on jäsenenä eurooppalaisessa keskuspankkijärjestelmässä ja huolehtii mm. rahataloudellisesta seurannasta ja rahaolojen valvonnasta jäsenmaiden alueella. EU tulee tällöin esiintymään yhtenäisenä ulospäin maailman talouspolitiikan foorumeilla.

## 4.7. Mikä on talousunioni?

Pääpaino EMU:sta keskusteltaessa on yleensä rahaliitossa sen merkittävien vaikutusten vuoksi. Mitä tarkoitetaan sitten talousliitolla?

Delors'in komitean mietintö antaa tämän käsitteen määrittelylle osviittaa.

Talousliitto kattaa ensinnäkin sisämarkkinäkäsitteen, johon sisältyy - kuten edellä luvussa 4 todettiin - tavaroiden, palvelusten, pääoman ja ihmisten vapaa liikkuvuus. Vuoden 1993 alussa toteutettua sisämarkkinaohjelmaa voidaan jatkossa edelleen syventää ja täsmentää saatujen kokemusten perusteella. Näin ollen nyt saavutettua sisämarkkinavaihetta ei voida pitää prosessin lopullisena päätepisteenä.

Toiseksi talousliittoon kuuluu keskeisenä osana yhteinen kilpailupolitiikka ja keinot, joilla pyritään vahvistamaan markkinamekanismin toimintaa.

Kolmas tärkeä talousliiton ulottuvuus on unionin rakenne- ja aluepolitiikka. Näitä varten on olemassa erilliset rahastot. Lisäksi rakennepolitiikan piiriin voidaan katsoa kuuluvan myös yhteinen teollisuus- ja teknologiapolitiikka. Rakennepolitiikkaa on varauduttu vahvistamaan tarpeen mukaan tulevaisuudessa.

Neljäntenä talousunionin komponenttina ovat budjettipolitiikkaa koskevat sitovat säännöt. EMU:n lopullisessa vaiheessa on edelleen vältettävä liiallisia budjettialijäämiä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei julkisen talouden vaje saisi olla suurempi kuin 3 prosenttia BKT:sta eikä julkinen velka kohota yli 60 prosentin BKT:sta. Julkisen talouden keskuspankkirahoituksen kieltä on myös voimassa. Sen sijaan muut EMU:n toiseen vaiheeseen kuuluvat ns. konvergenssikriteerit, jotka koskevat inflaatiota, valuuttakursien vakautta ja korkotasoa korvautuvat kolmannessa vaiheessa EU:n yhteisellä raha- ja valuuttapolitiikalla.

EMU:n kolmannen vaiheen toteutus merkitsee luopumista kansallisen rahapolitiikan suvereniteetista ja kansallisen valuuttakurssipolitiikan käytöstä. Näin merkittävien muutosten vastapainona täytyy olla nähtävissä huomattavia rahaliiton mukanaan tuomia etuja, jotta siirtymistä rahaliittoon voitaisiin pitää järkevänä.

## 4.8. EMU:n hyödyistä ja haitoista

Rahaliiton vaikutukset kohdistuvat laajalti talouteen. Vaikutukset voivat kohdistua

- talouden kasvuun ja tehokkuuteen
- inflaatioon
- julkiseen talouteen
- talouden sopeutumismekanismeihin
- koko maailmantalouden toimintaan.

Seuraavassa kiinnitetään huomiota vain muutamiin pääkohtiin.

Rahaliiton odotetaan lisäävän talouden tehokkuutta ja kasvua, hintatason vakautta sekä helpottavan julkisen talouden rahoitusta (Ks. esim. Kotilainen, 1992, One market, one money, 1990). Kansallisesti ehkä vähemmän merki-

tyksellinen hyöty on Euroopan painoarvon nousu kansainvälisissä talouspolitiikkakeskusteluissa.

Menemättä tässä kovin pitkälle EMU:n hyötyjen ja haittojen tarkastelussa voidaan vain todeta, että tehokkuushyötyjä saadaan mm. siitä, että valuuttojen vaihtokustannukset Euroopassa häviävät, samoin valuuttojen kurssivaihtelut ja niihin kohdistuvat spekulatiot. Valuutan vaihtokustannusten säästökäsi on arvioitu 0,3 - 1 prosenttia BKT:sta. Vaihtokustannusten säästö on suhteessa BKT:hen mitä ilmeisemmin suurempi pienessä maassa, jonka valuutta on kansainvälisissä liiketoimissa suhteellisen vähän käytetty kuin suurissa maissa (Emerson, 1991).

Toinen tärkeä vaikutus seuraa kurssivaihtelujen poistumisesta Euroopan sisällä. Kurssivaihteluilta voidaan tosin nytkin suojautua, mutta suojautuminen maksaa. Kurssiepävarmuuden pieneneminen voi johtaa myös alempaan korkotasoon. Tällä olisi puolestaan suotuisia kasvuvaikutuksia pitkällä aikavälillä. Valuuttakurssiepävarmuuden väheneminen on periaatteessa merkittävä hyöty EMU:ssa. Mikäli tämä laskee kaavaillulla tavalla yleistä korkotasoa Euroopassa kurssiepävarmuuteen liittyvän korkojen riskipreemion alenemisen myötä, vaikutukset ovat myönteisiä sekä talouskasvun, työllisyyden kuin myös julkisen talouden hoidon kannalta. Talouskasvu vahvistuu investointien piristymisen seurauksena. On arvioitu, että 0,5 prosenttiyksikön lasku korossa saattaisi nostaa investointien lisääntymisen kautta BKT:n tasoa jopa viitisen prosenttia pitkällä aikavälillä.

Julkista taloutta koron lasku hyödyttää, sillä julkisen velan hoitokustannukset vähenevät. Rahoitusmarkkinoiden toiminta tehostuu kilpailun lisääntymisen myötä, kurssitappioiden uhkan poistuminen rohkaisee maan rajojen yli tapahtuvaa rahoituksen hankintaa. Tästä on hyötyä erityisesti niille, joiden rahoitusmarkkinat ovat vähemmän kehittyneet. Vaihtotaserajoitus poistuu kansallisen talouspolitiikan tieltä.

Mikäli eurooppalainen keskuspankki onnistuu vakauttamaan inflaation alhaiselle tasolle tai lähelle nollaa voidaan laskea tästä seuraavat myös selviä tehokkuushyötyjä. Korkea inflaatio aiheuttaa tehokkuustappioita mm. siksi, että taloudenpitäjät yrittävät vähentää kassavarojen pitoa, jolla voi olla vaikutusta myös suhteellisten hintojen muodostumiseen. Keskimäärin korkeaan inflaatioon liittyy yleensä myös suuri vaihtelu inflaatioissa, mistä seuraa taloudenpitäjille jatkuva tarve sopeuttaa toimintaansa uuden inflaatiovauhdin mukaisesti. Tämä näkyy hyvin selvästi liitekuviosta 6. Siitä näkyy, että nopeampi inflaatio aiheuttaa myös suurempaa vuotuista vaihtelua hintatassossa. On laskettu, että kymmenen prosentin inflaation aiheuttamat kustannukset ovat suuruusluokaltaan samat kuin valuuttojen vaihdosta aiheutuvat kustannukset (One market, one money, 1990), eli noin 0,3 prosenttia BKT:sta.

Rahaliiton merkittävimmät kustannukset liittyvät siihen, että talouden sopeutumisen ulkoisiin häiriöihin tai sisäsyntyisiin kilpailukykyhäiriöihin on tapahduttava ilman mahdollisuutta muuttaa valuuttakursseja. Valuuttakurssien muutosta pidetään kuitenkin yleisesti vain lyhytaikaisesti vaikuttavana sopeutuskeinona kilpailukyvyn menetykseen, pitkäaikaisia talouden kehi-

tysprobleemoja ei sillä katsota voitavan ratkaista. Pikemminkin aktiivisen valuuttakurssipolitiikan voidaan usein katsoa lisänneen talouden vaihteluja pitkällä aikavälillä.

Suomessa on myös havaittu useissa tutkimuksissa ns. devalvaatiosyklin olemassaolo. Tämä devalvaatiosykli liittyy erottamattomasti muuttuvien valuuttakurssien oloihin. Devalvaatiosykli on lisännyt inflaatiovaihtelua ja on siten todennäköisesti lisännyt osaltaan talouden epävakautta. Mikäli näin on, kiinteä valuuttakurssi hyödyttäisi taloutta jättämällä devalvaatiosyklin historiaan.

Häiriöiden aiheuttamien ongelmien luonne riippuu siitä, ovatko ne symmetrisiä eli rahaliiton kaikkiin maihin samankaltaisesti kohdistuvia vai epäsymmetrisiä eli eri tavoin eri maita kohtelevia. Esimerkiksi raakaöljyn hinnan nousu on EU:ssa epäsymmetrinen; öljyn tuottajana esim. Iso-Britannia hyötyy, kun öljyä tuottamattomat maat kokevat tappiota.

Valuuttakurssimuutoksilla voidaan lyhyellä aikavälillä lieventää epäsymmetristen häiriöiden haittavaikutuksia. Yksimielisyyttä ei ole siitä, miten suuri menetys valuuttakurssimuutoksista luopuminen on. Mm. amerikkalainen ekonomisti Martin Feldstein on pitänyt tästä aiheutuvia kustannuksia niin suurina, että rahaliiton perustaminen on kyseenalaista. Monet eurooppalaiset ovat kuitenkin toista mieltä, ja katsovat rahaliiton hyötyjen merkittävästi ylittävän sen kustannukset.

Useiden tähän mennessä tehtyjen tutkimusten mukaan Suomen häiriöalttius on suurempi kuin esimerkiksi ydin-EU:ssa (Saksa, Ranska, Benelux), mutta ei poikkea merkittävästi muiden EU-maiden häiriöalttiudesta. Näyttää siltä, että suureen tuotannon vaihteluun liittyy myös suuri inflaation vaihtelu (kuvio 7). Suomeen häiriöt tulevat merkittävimmin puunjalostusteollisuuden raaka-aineen ja tuotteiden hintavaihteluiden myötä (Ks. esim. Kajaste, 1993 ja Reinikainen, 1992). Toisaalta integraatio on tähän mennessä lisännyt EU-maiden keskinäistä ulkomaankauppariippuvuutta. Erityisesti toimialojen sisäiset kauppasuhteet ovat vahvistuneet - maat vievät ja tuovat saman toimialan tuotteita. Tämä ns. ristikkäiskaupan lisääntyminen vähentää haitallisten epäsymmetristen häiriöiden merkitystä. EFTA-jäsenyys on lisännyt Suomen ristikkäiskauppaa erityisesti Ruotsin kanssa, todennäköisesti integroituminen ETA:n kautta voimakkaammin Eurooppaan lisää ristikkäiskauppaa Länsi-Euroopan kanssa ja vähentää sen mukana epäsymmetristen häiriöiden voimakkuutta myös Suomessa.

Koska EMU:ssa kansallinen rahapolitiikka menettää merkityksensä, kohdistuu muihin kansallisen talouspolitiikan lohkoihin, kuten finanssipolitiikkaan ja työmarkkinapolitiikkaan, uudistustarpeita (Ks. esim. Åkerholm, 1992). Näiden politiikkalohkojen merkitys kansallisella tasolla kasvaa. Finanssipolitiikka jää päätettäväksi kansallisella tasolla, sillä EU:n budjetti on finanssipolitiikan välineenä merkityksetön (tällä hetkellä budjetti on noin 1.2 prosenttia BKT:sta, sillä ei kokonaisuutena ole suhdannepoliittista merkitystä).

On periaatteessa myös mahdollista rakentaa pienin kustannuksin keskitetty häiriöiden tasaamisjärjestelmä. Tätä on esitelty toisaalla (Hjerppe, 1993),

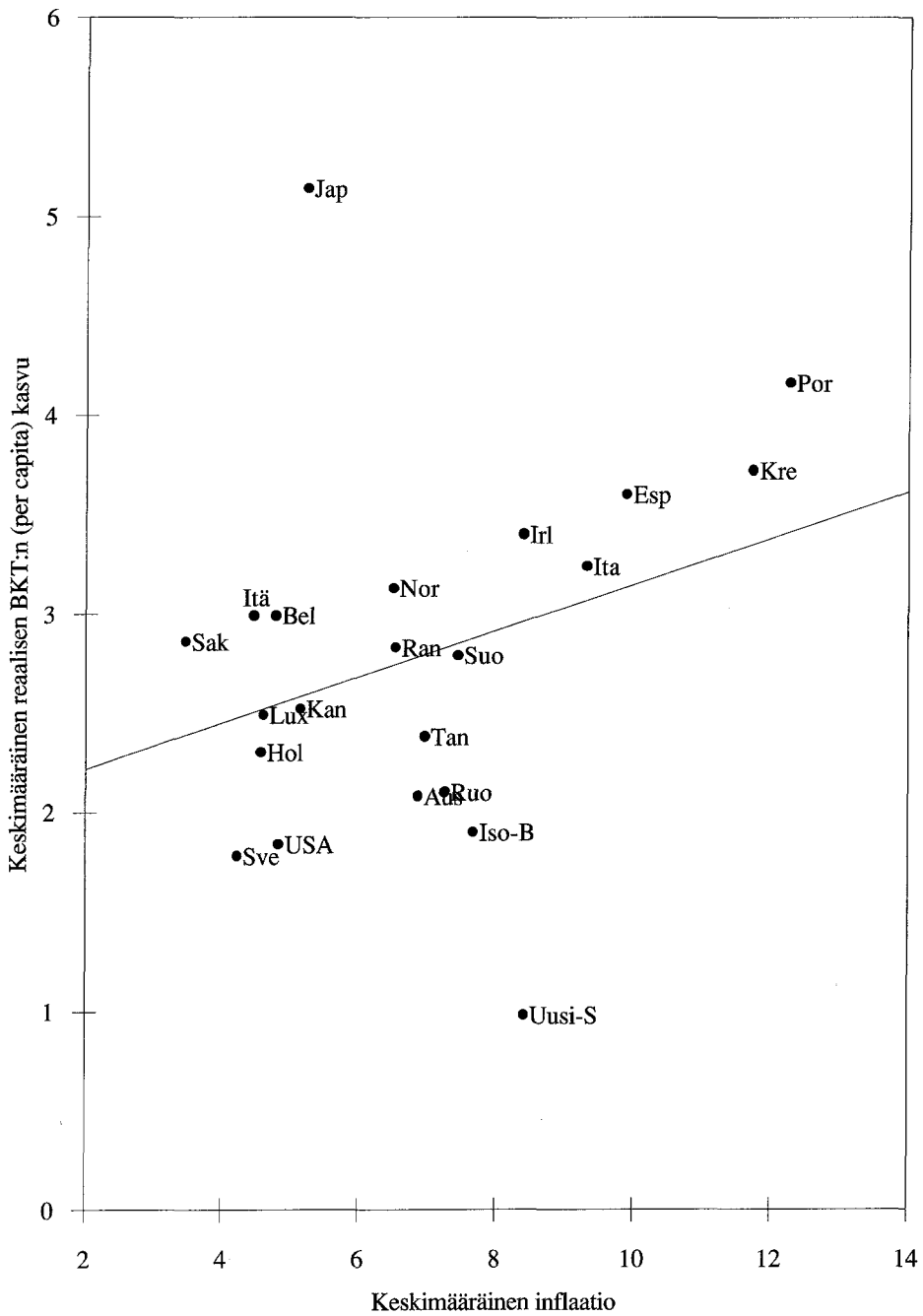
joten siihen ei puututa tässä tarkemmin. Tämä tasausjärjestelmä on nyttemmin tuotu myös esille eräänä EMU:n toteutukseen liittyvänä toimenpiteenä.

Työmarkkinapolitiikassa on varauduttava joustavien keinojen käyttöön häiriöiden varalta. Yritysten on ajateltava toimintamahdollisuuksiaan yli koko suhdannesyklin. On luotava varantoja ja menettelytapoja, joilla voidaan selvittää huonompien aikojen yli tilanteessa, jossa valuuttakurssimuutokset eivät ole mahdollisia. Tämä voi merkitä yritystasolla mm. sitä, että hyväksytään suuretkin palkkojen vaihtelut yrityksen tuloskehityksen mukaisesti.

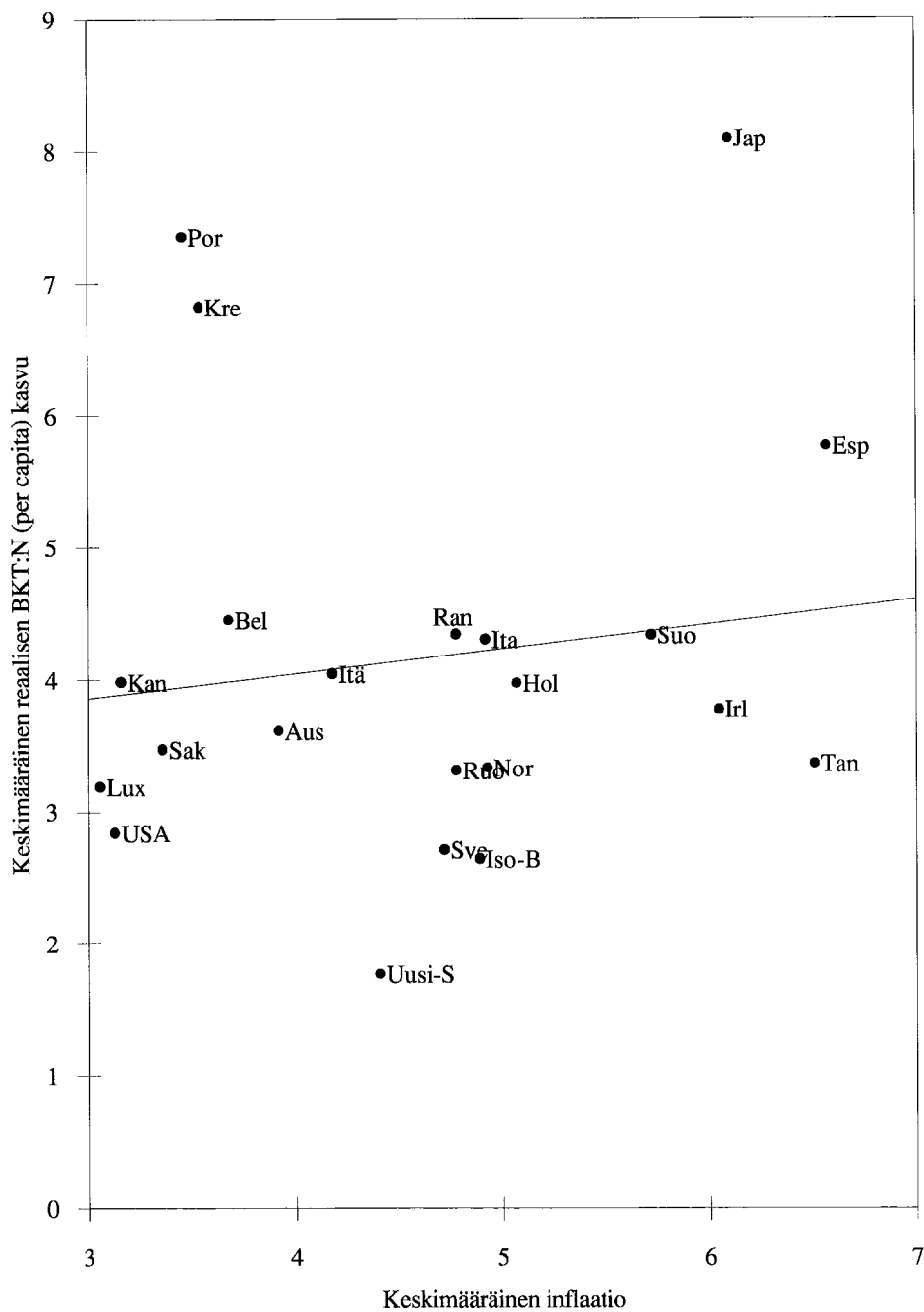
EMU:n vaikutuksista ei ole esitettävissä kvantitatiivista kokonaisarviota. EU:n komission asiantuntijat pitävät vaikutuksia merkittävänä, hyödyt ovat suuruusluokaltaan vähintään sisämarkkinaohjelman aikaan saamien hyötyjen suuruisia. Pulmana on se, että hyödyt realisoituvat vasta EMU:n tultua lopullisesti toteutetuksi, kustannuksia aiheutuu kuitenkin jo sitä ennen mm. sopeutettaessa talouksia kohti EMU-kelpoisuusehtoja.

## **Kirjallisuutta**

- Caves, Richard E. & Jeffrey A. Frankel & Ronald M. Jones: World trade and payments: an introduction, Harper Collins Publishers, 1990.*
- Diebold, William: Trade and Payments in Western Europe, New York, 1952.*
- Emerson, Michael & Christopher Hubne: The ECU report, Pan Books, 1991*
- Gros, Daniel & Niels Thygesen: European Monetary Integration, Longman Group UK Ltd. - St.Martin`s Press, 1992.*
- Hjerppe, Reino: Talouden häiriöt ja rahaliitto, TTT Katsaus, 1/1993, Helsinki.*
- Hjerppe, Riitta ja Reino: Eurooppa yhdentyy, 2. painos, VAPK, 1993.*
- Kajaste, Ilkka: Suhdanneherkkyys, häiriöalttius ja ulkomaankaupan rakenne, KOP taloudellinen katsaus 1, 1993.*
- Kotilainen, Markku: EMUn hyödyt ja kustannukset, UNITAS 3, 1992.*
- One market, one money, European economy, Commission of the European Communities, no. 44, October 1990.
- Reinikainen, Veikko: Avoimen talouden menestys ehdot ja Suomen kriisi, UNITAS 5, 1992.*
- Report on economic and monetary union in the European Community, Committee for the study of economic and monetary union, Office for official publications of the European Communities, 1989.
- Åkerholm, Johnny: EMUko vie talouspolitiikan itsenäisyyden? UNITAS 2, 1992.*

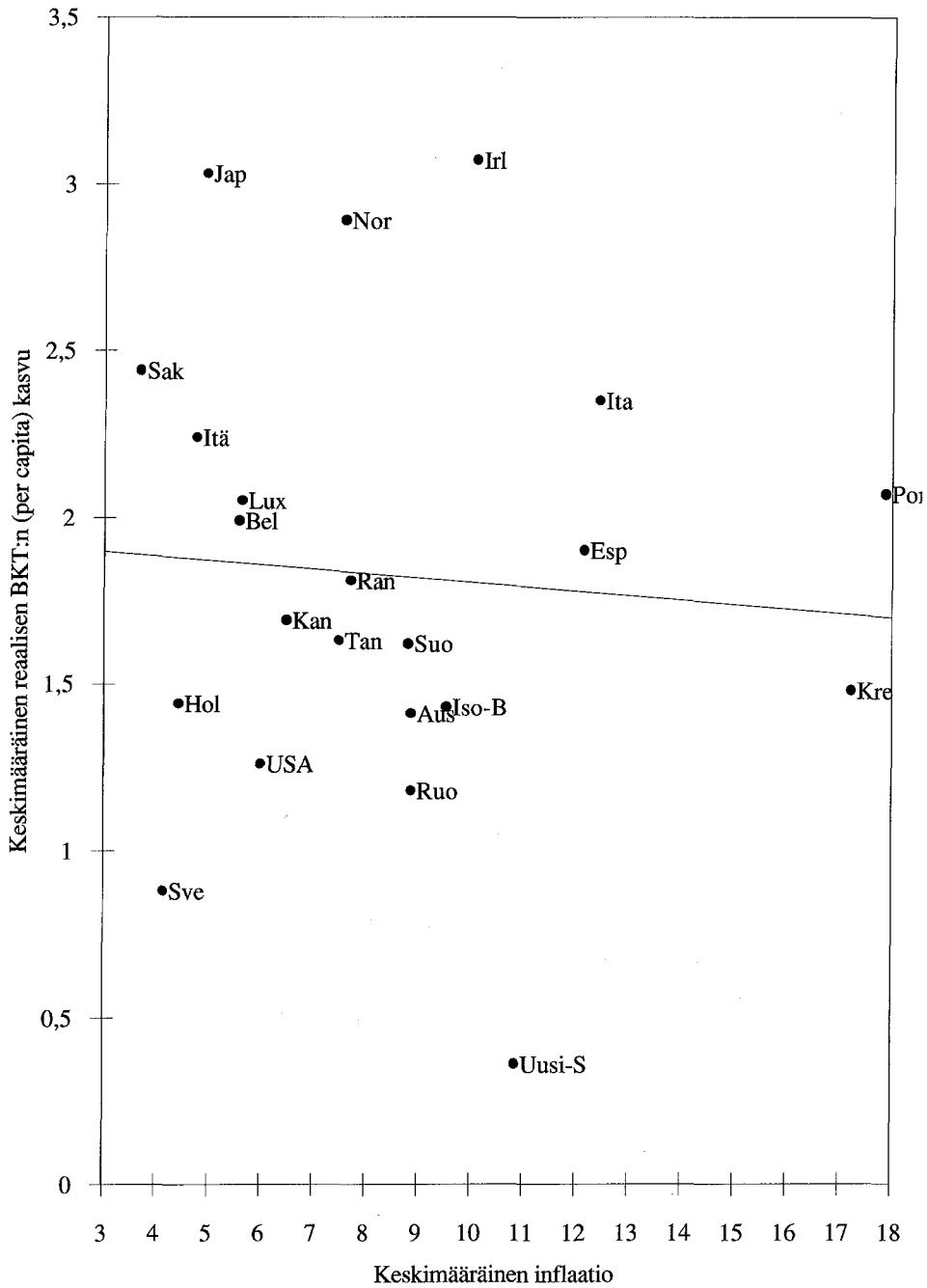


Liitekuvio 1. Inflaatio ja reaalisien BKT:n (per capita) kasvu OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1961-1992

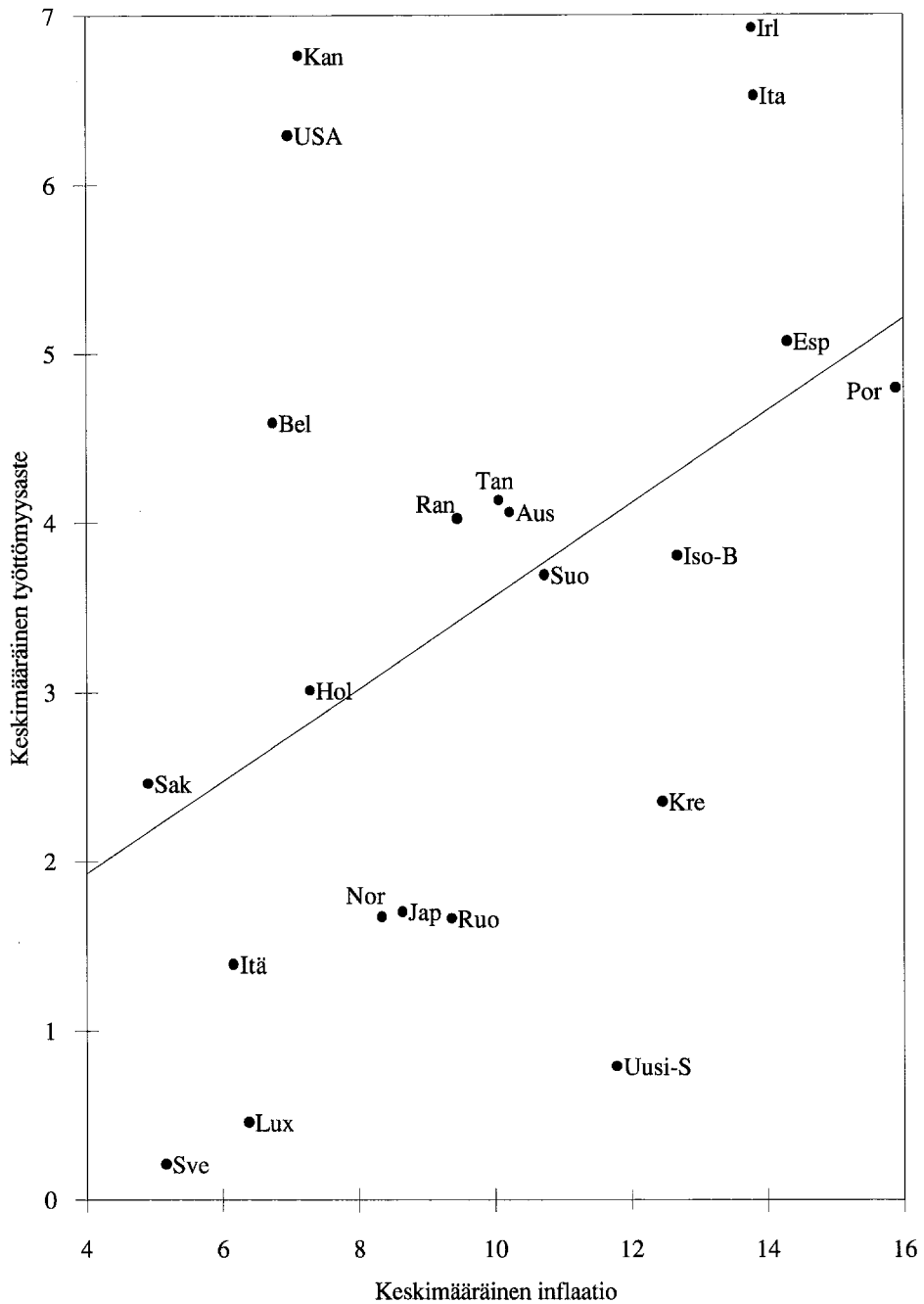


Liitekuvio 2. Inflaatio ja reaalisin BKT:n (per capita) kasvu OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1961-1973

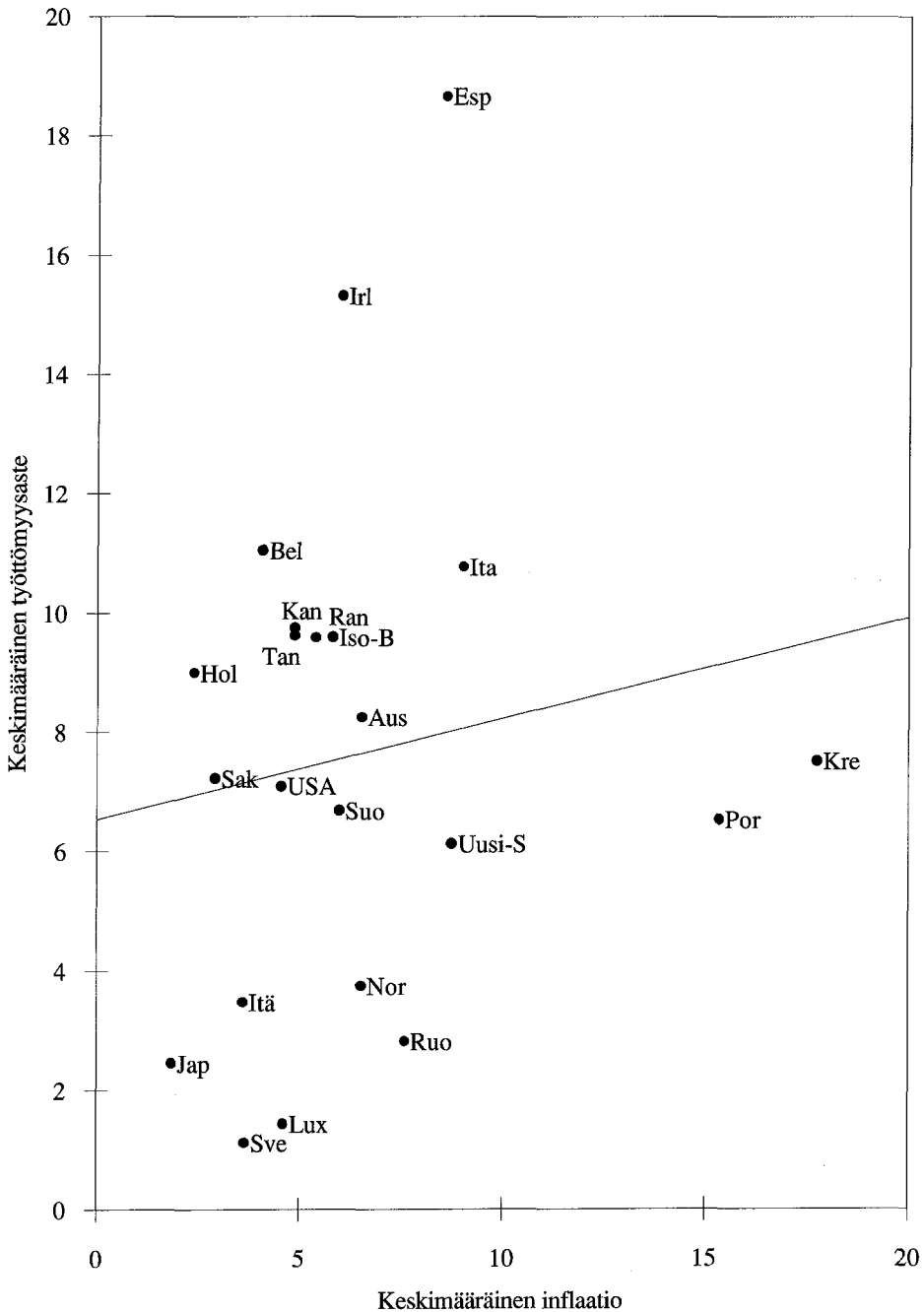




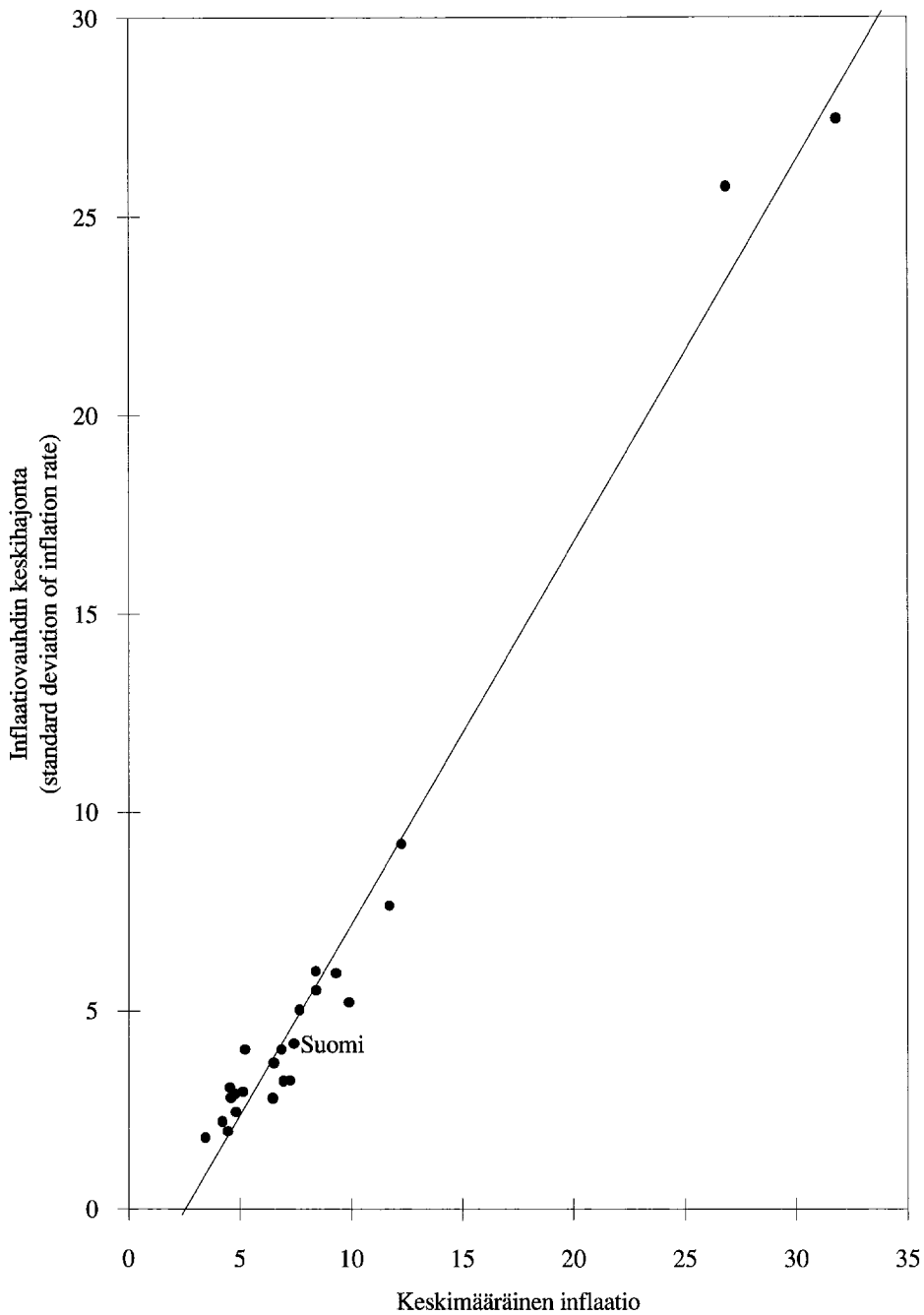
Liitekuvio 3. Inflaatio ja reaalisien BKT:n (per capita) kasvu OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1973-1992



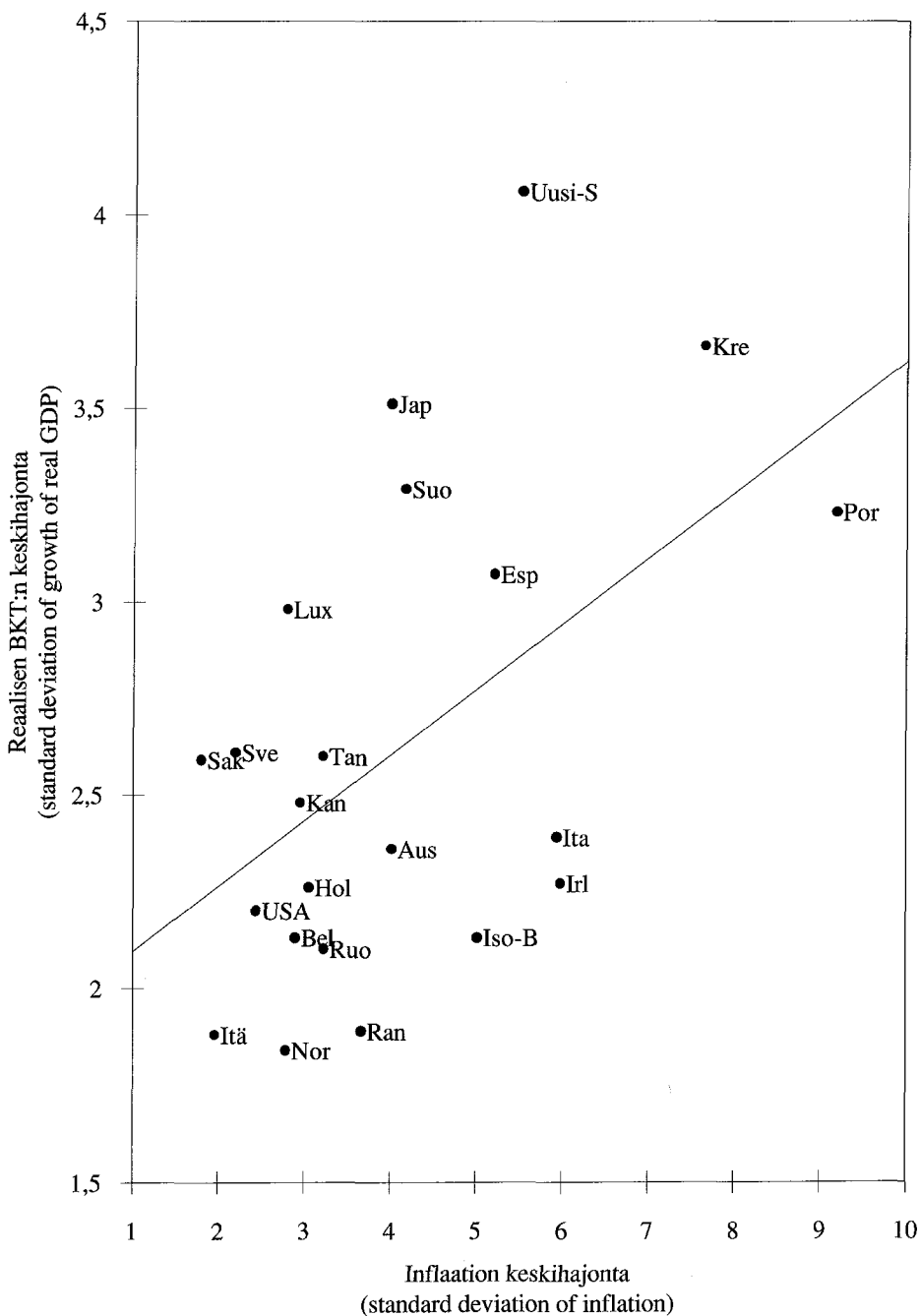
Liitekuvio 4. Työttömyys ja inflaatio OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1970-1980



Liitekuvio 5. Työttömyys ja inflaatio OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1981-1993



Liitekuvio 6. Inflaatio ja sen vaihtelut OECD-maissa, 1961-1992



Liitekuvio 7. Reaalisen BKT:n ja inflaation keskihajonta OECD-maissa (ei Islanti ja Turkki), 1961-1992

---

# 5.

## VEROTUKSEN HARMONISOINTI EUROOPAN UNIONISSA

REINO HJERPPE – TIMO RAUHANEN

Verotuksen harmonisointikysymykset Euroopan unionissa voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin<sup>1</sup>:

1. Välillisen verotuksen (arvonlisäverotus, valmisteverotus) harmonisointi
2. Pääomaliikkeiden vapauttamiseen liittyvät verokysymykset
3. Yritysverotuksen harmonisointi
4. Muu verotuksen harmonisointi (mm. liikenteen ja ympäristöverotus)

Verotuksen harmonisointi eli yhdenmukaistaminen voi koskea verojärjestelmää yleensä (ml. verotuksen suorittamistapa), veropohjaa (eli kohdetta, josta veroa kannetaan), verokantojen tasoa ja niiden lukumääriä.

Verotuksen harmonisointia pyritään toteuttamaan siinä määrin kuin sisämarkkinoiden tehokas toiminta sitä edellyttää. Viimeaikaisen harmonisoinnin päätavoitteena onkin ollut EU:n jäsenmaiden rajoilla tapahtuvien verokontrollien poistaminen. EU:n sisämarkkinaohjelman mukaisesti rajamuo-  
dollisuudet poistuivat 1.1.1993 alkaen.

---

<sup>1</sup> Euroopan unionin (EU) luonut Maastrichtin sopimus astui voimaan ratifiointiprosessin jälkeen 1.11.1993. Komission virallinen nimi on edelleen Euroopan yhteisöjen komissio, mutta ministerineuvosto on nyt Euroopan unionin neuvosto.

Verotuksen yhdenmukaistaminen on keskeinen sisämarkkinaohjelman osa sekä välittömien kustannussäästöjen että välillisesti taloudellisen toiminnan tehokkuuden paranemisen vuoksi. Rajakontrollien poistamisella on myös symboliarvoa: luohan se konkreettista mielikuvaa yhtenäisestä talousalueesta.

Verotus on katsottu yhdeksi niistä keskeisistä yhteistyöalueista, joilla päätöksenteko edellyttää jäsenvaltioilta yksimielisyyttä. Siten mikä tahansa jäsenmaa voi estää harmonisointiehtotuksen voimaantulon. Maastrichtin sopimus ei tuo tähän muutoksia. Yksimielisyysvaatimus merkitsee käytännössä sitä, ettei harmonisoinnille voi asettaa kovin suuria vaatimuksia. Konsensuksen löytäminen näin keskeisen kansallisen talouspolitiikan alueella ei ole helppoa, minkä EY:n/EU:n historia hyvin osoittaa.

Keskeinen kysymys harmonisoinnissa on luonteeltaan talouspoliittinen: verotus on eräs kansallisen talouspolitiikan kulmakivistä. Siksi luopuminen kansallisesta verotuksellisesta itsemääräämisoikeudesta yleisen harmonisoinnin hyväksi kohtaa yleensä vahvaa periaatteellista poliittista vastustusta.

Kansallisten veronmaksajien, yritysten ja kotitalouksien kannalta tilanne on hieman ristiriitainen. Yhtäältä halutaan usein pitää kiinni kansallisista veroeduista, mutta toisaalta etenkin kansainvälistä toimintaa harjoittavat monikansalliset yritykset näkevät myös suoranaista haittaa siitä, että maissa, joissa ne toimivat on varsin kirjavat verosäännökset. Mikrotaloudelliset edut siis jakaantuvat sekä harmonisoinnin puolesta että sitä vastaan.

Verotusta pyritään harmonisoimaan EU:n normaaleilla päätöksentekotavoilla: antamalla asetuksia, direktiivejä tai tiedonantoja. Rooman sopimuksessa verotusta koskevilla artikloilla (artiklat 95-99) pyritään takaamaan verotuksen neutraalisuus ja estämään eri maiden välinen verodiskriminointi. Koti- ja ulkomaisiin tavaroihin kohdistuvien julkisten verojen ja maksujen tulee siis olla yhtä korkeita. Verotuksellisesti ei muutoinkaan saa suosia kotimaisia tuotteita. Neutraliteetin tulee toteutua yhtä hyvin samanlaisten tuotteiden kuin ns. korvaavienkin tuotteiden kesken. Viimeksi mainitut ovat tuotteita, jotka eivät ole samanlaisia, mutta joita voidaan käyttää samankaltaiseen tarkoitukseen kuin lievemmin verotettuja kotimaisia tuotteita. Nämä säännökset ovat välittömästi sovellettavaa oikeutta, jolla on etusija kansalliseen oikeuteen verrattuna.

Vaikka Rooman sopimukseen ei sisälly välittömän verotuksen harmonisointia koskevia säädöksiä, sopimuksen artiklat 100-102 (vuonna 1986 muutetussa muodossaan) antavat EU:n neuvostolle mahdollisuuden jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen toisiinsa, jos nämä säädökset vaikuttavat sisämarkkinoiden perustamiseen ja toimintaan. Sopimuksen artiklan 220 mukaan jäsenvaltioiden tulee tarpeen vaatiessa neuvotella keskenään kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta yhteisössä.

Rooman sopimuksen neutraliteettivaatimus ulottuu myös verovelvollisiin: verotuksellisesti toisen jäsenmaan kansalaiset ja yritykset tulee saattaa samaan asemaan kotimaan vastaavien verovelvollisten kanssa. Verotuksellista diskriminointia ei sallita.



Taloudellisten vaikutusten kannalta harmonisointi voi tähdätä myös verotuksen kehittämiseen mahdollisimman neutraaliksi, jotta se mahdollisimman vähän vinouttaisi taloudellisten resurssien käyttöä koskevia päätöksiä sisämarkkinoilla. Tämän periaatteen mukaan verotus ei saisi olla ratkaisevassa asemassa silloin, kun yritykset ja kotitaloudet tekevät taloudellisia päätöksiään.

Kansantalouksien kiinteämpi integroituminen näkyy verotuksen harmonisoinnissa kahdella tavalla: keskitettyihin säännöksiin pitäytyvän lainsäädännöllisen harmonisoinnin kautta sekä välillisesti verokilpailun muodossa. Hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden liikkuvuuden lisääntyminen vähentää mahdollisuuksia kansalliseen verodifferentiointiin integroituvan alueen sisällä ja pakottaa näin eri maita yhtenäistämään verotustaan. Herää kysymys, johtaako verokilpailu myös verotulojen minimointiin.

Kun pitemmällä aikavälillä tuotannontekijöiden liikkuvuuden esteet vähenevät ja yhteisö tiivistää toimintaansa talous- ja rahaliiton suuntaan, yritysten ja henkilöiden on nykyistä helpompaa siirtää pääomiaan ja sijaintiaan sinne, missä veron jälkeinen tuotto on paras. Tämän seurauksena voidaan otaksua investointi- ja muiden taloudellisten päätösten tulevan entistä herkemmiiksi kansallisten verojärjestelmien ja -asteiden eroille. Tällöin verotuksen neutraalisuusnäkökohdat korostuvat entisestään.

On toki otettava huomioon, että verotus ei suinkaan ole ainoa tekijä investointi- ja sijoittumispäätöksiä tehtäessä. Tutkimusten mukaan työvoiman laatu ja tuottavuus, infrastruktuurit (mm. telekommunikaatio, liikenneväylät) ja yrityspalvelujen saatavuus ovat esimerkkejä tärkeistä sijaintipäätöksiä ohjaavista tekijöistä.

Tavaroiden vapaata liikkumista haitanneet rajakontrollit poistuivat vuoden 1993 alussa. Konkreettiset lähiajan verotusongelmat EU:ssä ovat nyt pääomaliikkeiden vapauttamiseen liittyvien verosäännösten harmonisointi ja yritysten yhtäläisten kilpailuedellytysten turvaaminen yhtenäistyvillä markkinoilla.

Sekä välillisen verotuksen harmonisointi että pääomaliikkeisiin liittyvien verotusongelmien ratkaisu ovat osa sisämarkkinaohjelmaa. Sisämarkkinaohjelma sisältää välittömän verotuksen alueelta eräitä yritysten tuloverotuksen harmonisointitoimia. Ne eivät kuitenkaan edellytä kansallisten verojen eikä verojärjestelmien yhtenäistämistä. Henkilöiden tulovero on kokonaan sisämarkkinaohjelman ja siten harmonisoinnin ulkopuolella. Kansallisia henkilökohtaisen tuloverotuksen sääntöjä joudutaan yhtenäistämään vain siltä osin kuin työvoima liikkuu rajan yli ja on päätettävä, minkä maan verotusta kulloinkin sovelletaan. Jäsenmaiden budjeteissa on lisäksi joukko erityisveroja, joita ei ole tarkoitus yhtenäistää. Liitteessä 4 on vertailtu OECD- ja EU-maiden veroasteita ja verotuksen rakennetta.

EU:n ja EFTA-maiden välinen ETA-sopimus ei sisällä verotuksen harmonisointia koskevia asioita. Verotuksen harmonisointi nouseekin esille vasta EFTA-maiden EU-jäsenyysneuvottelujen yhteydessä.

## 5.1. Välillisen verotuksen harmonisoinnin tausta

Välillinen verotus käsittää sekä arvonlisäverotuksen että valmisteverotuksen. Valmisteveroista harmonisoinnin kohteena ovat alkoholin, tupakan ja mineraaliöljytuotteiden verotus. Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin perustana on kaksi vuosina 1967 ja 1968 annettua direktiiviä, jotka edellyttävät jäsenmaita ottamaan arvonlisäverotuksen käyttöönsä. 1980-luvulla jäseneksi liittyneet Espanja, Kreikka ja Portugali soveltavatkin arvonlisäverojärjestelmää.

Arvonlisäverojärjestelmä on toteutettu yleisenä kulutukseen kohdistuvana verona siten, että vienti on verovapaata ja vero lisätään hyödykkeeseen kulutusmaassa. Tätä kutsutaan määränpäämaaperiaatteeksi. Sen vaihtoehtona on alkuperämaaperiaate, jossa vientiä verotetaan kotimaan myyntien tavoin, mutta maahantuoja saa vähentää tavarasta jo maksetun veron.

Vuonna 1977 jäsenmaat pääsivät sopimukseen yhtenäisestä arvonlisäverotuksen pohjasta. Pohjaa ei kuitenkaan saatu täysin kattavaksi, vaan siihen jäi eräitä vähemmän merkityksellisiä aukkoja, joita on jälkikäteen pyritty paikkaamaan. Voidaan kuitenkin sanoa, että arvonlisäverotuksen järjestelmä ja sitä koskeva veropohjan määrittely on verraten pitkälle harmonisoitu EU:n jäsenmaissa.

Arvonlisäverojärjestelmä on katsottu siinä määrin yhtäläiseksi, että siihen on voitu perustaa kunkin jäsenmaan rahoitusosuus EU:n budjetista. Itse asiassa sanotaan, että päämotiivina arvonlisäveropohjan harmonisoimiselle oli aikoinaan se, että oli saatava mahdollisimman yhtenäinen pohja kunkin maan maksuosuuksien määrittämiselle. Rahoitusperustetta on kuitenkin viime vuosina arvosteltu. Tällä hetkellä EU-jäsenmaiden rahoitusosuus määräytyy osuutena (1,4 prosenttia) arvonlisäveropohjasta, jonka enimmäismäärä voi olla korkeintaan 55 prosenttia jäsenmaan bruttokansantuotteesta. Vuonna 1999 rahoitusosuuksien laskennassa käytetään prosenttilukuja 1,0 ja 50.

Verokantojen yhtenäistämiseksi EY:n komissio esitteli jo vuonna 1987 silloisen veroasioista vastanneen komission jäsenen, lordi Cockfieldin johdolla suunnitelman, jonka ydinideoina olivat:

- luoda arvonlisäverotukseen kahden verotason (4-9 %:n ja 14-20 %:n) veroluokat. Ns. välttämättömyyshyödykkeet oli tarkoitus sisällyttää alempaan veroluokkaan
- harmonisoida muu välillinen verotus määräämällä yhtenäiset valmisteverot alkoholille, tupakalle ja öljytuotteille
- siirtyä arvonlisäverotuksessa yhtenäiseen verotusmenettelyyn kotimaan myyntien ja viennin osalta. Tästä seuraava tarve tasoittaa jäsenvaltioiden verotuloja tuli hoitaa komission ylläpitämällä clearing-järjestelmällä, jolla verot otot ohjattaisiin verotettavien hyödykkeiden lopulliseen kulutusmaahan.

Ajatuksena oli, että arvonlisäverotuksessa ei enää tehtäisi eroa kotimaisen myynnin ja vientimyynnin välillä, vaan että verotus tapahtuisi yrityksessä samalla periaatteella riippumatta siitä, myydäänkö tuote kotimaahan vai

ulkomaille. Siirtyminen verotusmenettelyssä nykyisestä määränpäämaaperiaatteesta uuteen alkuperämaaperiaatteeseen johtaisi kuitenkin siihen, että verotuotot eivät enää automaattisesti ohjautuisi arvonlisäverotuksen periaatteen mukaisesti tavarain lopulliseen kulutusmaahan. Siksi oli tarkoitus luoda erityinen clearingmekanismi turvaamaan verotuottojen oikea kohdentuminen jäsenmaiden kesken.

Ehdotuksen mukaan esim. Tanska olisi joutunut alentamaan nykyistä 25 prosentin arvonlisäverokantaansa huomattavasti, josta olisi seurannut merkittäviä budjetin tasapainottamisvaikeuksia. Toisaalta taas esim. Luxemburg olisi joutunut korottamaan verotasoaan, mikä olisi heikentänyt ainakin lyhyellä ajanjaksolla sen hintakilpailukykyä.

Jäsenmaat arvostelivat suunnitelmaa ankarasti. Erityisesti kritiikin kohteeksi joutui komission ehdotus clearing-järjestelmästä. Useat jäsenmaat katsoivat, että ehdotettu järjestelmä ei ole tarpeeksi luotettava. Liitteessä 1 havainnollistetaan clearing-järjestelmän toimintaa nykyiseen väliaikaiseen verotusmenettelyyn verrattuna.

Englanti asettui vastustamaan alunperin koko ajatusta verokantojen keskitetystä harmonisoinnista. Tämä oli yhteydessä pääministeri Thatcherin vaalilupauksiin. Englannin mukaan verokantojen yhtenäistäminen tulisi jättää kunkin jäsenmaan omaan harkintaan. Katsottiin, että taloudellinen kilpailu pakottaisi hallitukset vähitellen lähentämään verokantojaan. Tätä näkemystä komissiossa ei taas pidetty realistisena.

Koska verotusta koskevat päätökset edellyttävät yksimielisyyttä, suunnitelmalla ei ollut mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi.

Kritiikki johtikin siihen, että vuoden 1989 toukokuussa EY:n komissio tarkisti alkuperäistä esitystään useissa kohdissa pyrkien kuitenkin säilyttämään esityksen olennaisimmat kohdat. Uudistetun esityksen pääpiirteet olivat seuraavat:

- 1) Veroprosentit pidetään edelleen kahden tasoisina: alempi asteikko pysyisi aiemman ehdotuksen mukaisesti 4 ja 9 prosentin välillä kuitenkin niin, että tietyillä ehdoilla jäsenmaat voisivat ylläpitää myös nollaverokantoja. Tässä oli ajateltu Iso-Britanniaa, joka omista sisäisistä syistään oli voimakkaasti vastustanut nollaveroluokan poistamista. Nollaveroluokkaan oli kuitenkin tarkoitus sisällyttää vain hyvin rajoitettu määrä tuotteita. Normaali verotaso, joka aiemmassa ehdotuksessa oli 14-20 prosenttia, korvattaisiin minimiverokannalla, joka voisi olla esim. 15 prosenttia ja jonka yli jäsenmaat voisivat vapaasti mennä.
- 2) Komissio ehdotti vuoteen 1992 ulottuvaa siirtymäaika, jonka kuluessa jäsenmaat voisivat vähitellen sopeuttaa verotasojaan harmonisointiehdotuksen mukaisiksi. Eräät maat - mm. Ranska, Italia ja Tanska - olivatkin jo päättäneet sopeuttaa verorakennettaan komission ehdotuksen mukaiseksi.
- 3) Useisiin ongelmallisiin verotuskohteisiin ehdotettiin erityistoimenpiteitä. Nämä kohdistuisivat mm. postimyyntiin, autojen myyntiin (vero maksettaisiin rekisteröintimaassa), paikallishallinnon ostoihin, pankkien ja va-

kuutusyhtiöiden verotukseen sekä samaan ryhmään kuuluvien eri maissa toimivien yritysten verotukseen.

- 4) Paljon eriäviä mielipiteitä aiheuttaneesta verotuottojen clearing-järjestelmästä luovuttaisiin. Sen tilalle ehdotettiin yksinkertaistettua menettelyä, jossa käytettäisiin perustana ulkomaankauppatilastoja yksittäisten kauppojen asemasta.
- 5) Komission mukaan järjestelmän käytännön toiminnan kannalta hyvin tärkeä asia oli tuotteiden luokittelu, johon piti kiinnittää suurta huomiota.
- 6) Valmisteveroissa luovuttaisiin yhden verotason periaatteesta. Harmonisointiesitys sisältäisi nyt tiettyjä kynnyksarvoja ja minimirajoja. Tämä sallisi myös valmisteverotuksen asteittaisen lähenemisen ja antaisi aikaa mm. alkoholijuomaverotuksen suurten erojen asteittaiseen lähentämiseen. Komission esityksessä tunnustettiin myös valmisteverotukselle tiettyjä yhteiskuntapoliittisia tehtäviä kuten energiansäästö ja terveyspoliittiset tavoitteet. Tätä näkökulmaa oli korostanut erityisesti Tanska.
- 7) Erityistä huomiota komissio aikoi kiinnittää siihen, että rajakontrollitoimenpiteet todella häviäisivät suunnitellun aikataulun mukaisesti vuoden 1992 loppuun mennessä.
- 8) Matkustajien verovapauksia koskeva ehdotus oli tarkoitus toimittaa ministerineuvostolle kesäkuussa ja valmisteveroja koskeva esitys ennen elokuun loppua v.1989.

EU:n neuvosto ei kuitenkaan syksyllä 1989 hyväksynyt komission uusittuakaan kaavailuja. Se päättikin 18.12.1989 arvonlisäverotusta koskevista periaatteista, jotka tulee panna käytäntöön 1.1.1993 ns. väliaikaisina järjestelyinä.

Ministerineuvosto oli sitä mieltä, että arvonlisäverotuksen tekninen toimitaminen tulisi säilyttää entisellä pohjalla eli pitää vientimyynnit edelleen verottomina ja verottaa niitä vasta tavaran kulutusmaassa. Tällä järjestelyllä vältettäisiin kokonaan komission ehdottama clearing-järjestelmä. Samalla neuvosto kuitenkin vaati sisämarkkinaohjelman mukaisesti rajoilla tapahtuvan verokontrollin poistamista. Komission mukaan taas maan rajoilla tapahtuvien verotarkastusten poistaminen ministerineuvoston päättämällä tavalla antaisi aiheen epäillä suurempaa houkutusta veron kiertoon. Verotarkastukset siirtyisivät neuvoston kannan mukaisesti kokonaan yrityksiin nykyisten tulliasemien sijasta.

Neuvoston mielestä jäsenmaiden olisi tullut verokantoja muuttaessaan lähestyä komission ehdottamia rajoja. Toisin sanoen:

- veroprosentteja ei tulisi alentaa, jos ne ovat alle 14 %, eikä toisaalta nostaa, jos ne ovat yli 20 %
- veroprosentteja ei tulisi alentaa 14 %:n alle tai nostaa yli 20 %:n, jos ne ovat nykyisin 14 ja 20 %:n välissä.

Päätökseen kuului myös ns. verovapaiden tuomisten rajoitusten poistuminen EU:n sisällä. Tällä perusteella yksittäinen kuluttaja voisi jatkossa ostaa tuotteensa vapaasti verollisena mistä maasta tahansa ja kuljettaa tuotteet ilman rajatarkastuksia toiseen maahan.

Neuvosto perusteli kantaansa sillä, että sisämarkkinan dynaamiset vaikutukset vahvistavat tehtyjä johtopäätöksiä. Verovapaiden tuomisten rajoitusten poisto kiirehtii veroasteikkojen harmonisointia. Taloudellinen kasvu puolestaan helpottaisi eräitä maita budjettiongelmiansa ratkaisemisessa. Talouksien lähentyminen vähentäisi myös määränpäämaaverotuksen aiheuttamia kompensatio-ongelmia. Neuvosto ja komissio olivat yhtä mieltä siitä, että viimeistään 31.12.1996 tulisi tehdä kattava arviointi arvonlisäverotusjärjestelmän yhtenäistämistä.

Englanti oli erityisen tyytyväinen neuvoston ottamaan kantaan. Se ei ollut koskaan poliittisesti hyväksynyt "ylhäältä päin tulevaa, keskitettyä harmonisointia" vaan ajanut verotukseen "markkinamekanismia". Englanti katsoi neuvoston päätöksen tukevan sen esittämää lähestymistapaa, koska sen omista poliittisista syistään voimakkaasti ajama nollaverotettujen tavaroiden luokka tuli myös hyväksytyksi. Toisaalta päätöksessä voitiin nähdä myös Englannin taholta tiettyä kompromissihalua: olihan neuvosto nyt kuitenkin periaatteessa siunannut komission ehdottamat veroprosentit suositellessaan jäsenmaille muutosten tekemistä nämä rajat huomioon ottaen.

### 5.1.1. Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin nykytila

Kuten liitteestä 2 käy ilmi, arvonlisäverotuksen taso eri maissa on edelleen kovin erilainen. Mikäli erot jäsenmaiden verotasoissa säilyvät nykyisenkaltaisina, alkuperämaaperiaate johtaisi varsin suureen rajojen yli tapahtuvaan veroarbitraasiin ja mahdollisesti myös veronkierron lisääntymiseen. Siksi verokontrolleja jouduttaisiin lisäämään. Verotasojen muuttaminen taas johtaisi jäsenvaltioissa budjetin sopeuttamisongelmiin: eräissä maissa verotaso on liian korkea, toisissa taas liian alhainen. Alkuperämaaperiaatteen toteuttaminen ilman harmonisointia aiheuttaisikin todennäköisesti suuria hankaluuksia.

Kesällä 1991 päätettiin ottaa käyttöön toistaiseksi vuodesta 1993 vuoteen 1996 saakka ulottuva arvonlisäverotuksen väliaikaisratkaisu. Maan rajoilta poistui verokontrolli v.1993 alusta lukien, mutta verotuksen suoritustapa säilyi entisellään eli määränpäämaaperiaatteen mukaisena. Tämä merkitsee sitä, että kontrolli siirtyi rajoilta suoraan verovelvollisiin yrityksiin. Tämä merkitsi myös tuntuvaa muutosta verohallinnossa ja verotuksen valvonnassa.

Ministerineuvosto (ECOFIN) hyväksyi 19.10.1992 sopimuksen uusista verokannoista: normaaliverokannan minimitaso on 15 prosenttia ja tämän lisäksi sallitaan kaksi alennettua vähintään 5 prosentin verokantaa tietyille välttämättömyshyödykkeille. Jäsenvaltiot voivat säilyttää viittä prosenttia alemmankin verokannan, jos sellainen oli ollut voimassa 1.1.1991.

Arvonlisäverotuksen toimittamista koskeva direktiivi hyväksyttiin 16.12.1991. Lisäksi 27.1.1992 annetulla asetuksella pyritään estämään veronkierto ja verokertymien väheneminen. EU:n kansallisten veroviranomaisten välille on luotu kaikille jäsenmaille pakollinen atk-pohjainen kontrollijärjestelmä, jossa jäsenmaat voivat vaihtaa veronalaisten yritysten identifiointi- ja liiketoimitietoja.

Ministerineuvosto hyväksyi seitsemännen arvonlisädirektiivin alustavasti joulukuussa 1993 ja lopullisesti 14.2.1994. Direktiivin mukaisesti arvonlisäveroa kannetaan käytetyistä tavaroista, taide-esineistä ja keräilytavaroista vain myyjän saaman marginaalin osalta eli osto- ja myyntihinnan erotuksesta. Tämä järjestely poikkeaa arvonlisäverotuksen yleisestä käytännöstä, missä vero maksetaan koko myyntihinnasta ja myyjä tekee ostovähennyksen. Seitsemäs arvonlisäverodirektiivi astuu voimaan 1.1.1995.

EU:n lopullisena tavoitteena on siirtyä 1.1.1997 lukien alkuperämaaverotukseen, jolloin vientiä ja kotimaan myyntiä verotetaan samalla tavalla. Vastaavasti tuonnissa voidaan vähentää alkuperämaassa maksettu vero. Nykyisessä järjestelmässä vientimyynti on verotonta ja arvonlisävero lisätään tavaran tuontimaassa. Periaatteessa molemmissa järjestelmissä vero toteutuu kulutusmaan verotason mukaisena eikä muutos näin ollen vaikuta kilpailutilanteeseen. Lopullisen järjestelmän edellytyksenä on kuitenkin verotuottojen selvittely eli clearing-menettely, jossa verotuotot ohjataan tavaran lopulliseen kulutusmaahan. Tämän selvittelyjärjestelmän saaminen luotettavaksi ja toimivaksi on eräs keskeisistä vaikeuksista lopullisen järjestelmän toteuttamisessa.

Nykyisten päätösten perusteella väliaikainen järjestelmä on voimassa vuoden 1996 loppuun asti. Päätökset on kuitenkin tehty niin, että ellei yksimielistä päätöstä alkuperämaaperiaatteeseen siirtymisestä saavuteta, väliaikainen järjestelmä pysyy voimassa pitempäänkin. Kun tiedetään, että verotusta koskevat päätökset vaativat EU:ssä yksimielisyyttä, on varsin todennäköistä, että väliaikaisen järjestelmän voimassaoloaika jatkuu vuoden 1996 jälkeenkin. Tätä tukevat myös komission selvitykset väliaikaisen järjestelmän toimivuudesta; jäsenmaat ovat omaksuneet järjestelmän nopeasti ja ne ovat olleet yleensä tyytyväisiä sen toimivuuteen.

### 5.1.2. Valmisteverotus

Arvonlisäverotuksen ohella välillisen verotuksen harmonisoinnin kohteina ovat alkoholin, tupakan ja öljytuotteiden valmisteverot (excise duties). Myös näiden tuotteiden verotuksen harmonisointi oli välttämätöntä, jotta sisämarkkinaohjelmassa edellytetty tavaroiden vapaa liikkuminen maan rajojen yli saattoi toteutua ilman merkittäviä haittoja.

Ennen vuotta 1992 valmisteverojen harmonisoinnissa ei - toisin kuin arvonlisäverotuksessa - juuri edistytty. Ainoa päätös koskee 1970-luvulla päätettyä tupakkatuotteiden valmisteverotuksen harmonisointia tietyissä, verraten väljissä rajoissa.

Vuonna 1987 komissio ehdotti koko yhteisön alueelle samoja tuotekohtaisia valmisteveroja. Valtavat erot jäsenmaiden verotasoissa pakottivat kuitenkin komission luopumaan suunnitelmistaan ja hakemaan esitykseen lisäjousta. Kesäkuussa 1989 komissio esitti suuntaviivat, joilla esitystä korjattiin joustavampaan suuntaan.

Aiemman kiinteän tuotekohtaisen veron sijaan tehtiin ehdotus tuoteryhmittäisistä minimiverotasoista, lukuunottamatta eräitä öljytuotteita, joissa ei voida sallia suurta vaihtelua verotasossa kilpailutilanteen vääristymien

ehkäisemiseksi. Esityksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden tuli saattaa voimaan ko. minimi- ja kynnyksarvot 1.1.1993.

Ehdotuksessa asetettiin pitkän aikavälin tavoitteeksi verotuksen "tavoitearvot", jotka eivät olisi olleet pakollisia, mutta olisivat edustaneet yhteisön terveys-, energia-, liikenne- ja ympäristöpoliittisia tavoitteita. Nämä politiikkatavoitteet oli komission mukaan otettu huomioon jo minimiarvoja asetettaessa. Esimerkiksi lyijyttömän bensiinin minimiveroksi esitettiin 287 ecua/1000 l, kun lyijyllisen osalta luku oli 337 ecua / 1000 l. Vuonna 1993 kaikkien jäsenmaiden olisi ehdotuksen mukaan tullut pitää lyijyllisen ja lyijyttömän erona vähintään 50 ecua/1000 l (eli n. 33 p/l) lyijyttömän eduksi.

Alkoholin ja tupakan osalta minimiverotasot asetettiin ehdotuksessa korkeammiksi kuin vuoden 1987 ehdotuksen minimitasot, mutta alemmiksi kuin tavoitearvot, joiden katsottiin heijastavan terveystavoitteita. Kaasuöljylle, raskaalle polttoöljylle ja kevyelle polttoöljylle esitettiin edelleen vaihteluväliä. Verotasot kuvasivat yhteisiä teollisuus- ja liikennepoliittisia tavoitteita.

Keskipitkällä aikavälillä oli tarkoitus tarkentaa sekä minimi- että tavoiteverotasoja riippuen finanssi-, terveys-, energia-, liikenne- ja ympäristöpolitiikan kehittymisestä. Tarkoituksena oli, että kaikkien jäsenmaiden verotasot olisivat 1.1.1993 minimitasojen yläpuolella tai annetuissa vaihteluvälineissä. Kesäkuun 1989 esityksessä komissio kaavaili, että vuoden 1993 jälkeen jäsenmaiden tekemien muutosten olisi tullut lähentyä esitettyjä tavoitearvoja.

Valmisteverojärjestelmän rakennetta koskeva direktiivi hyväksyttiin ministerineuvostossa 25.2.1992. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen päädyttiin verotasojen osalta uuteen ratkaisuun: 19.10.1992 hyväksytyssä direktiivipaketissa sovittiin tupakan, alkoholin ja mineraaliöljyjen vähimmäisverotasoista, jotka tulivat voimaan 1.1.1993. Erillisistä tavoite- ja enimmäistasoista luovuttiin. Vähimmäistasot olivat dieselöljyä lukuunottamatta Suomen senhetkisiä verotasoja alhaisempia. Tosin joitakin tavararyhmiä (kerosiini, propaani, metaani) Suomi ei valmisteverota lainkaan.

Tupakkaverotuksen tasossa ei nykyisiin jäsenmaihin kohdistunut merkittäviä muutostarpeita lukuunottamatta Espanjaa ja Kreikkaa.

Alkoholin osalta useimmat jäsenmaat olivat jo minimiverotasojen yläpuolella. Minimitason alapuolella olevilta mailta direktiivi ei edellyttänyt kohtuuttomia muutoksia. Viinin osalta viiden jäsenmaan oli luotava valmistevero. Nämä maat ovat: Saksa, Italia, Portugali, Espanja ja Kreikka. Kaikissa maissa viini on kuitenkin arvonlisäverollista. Minimiveroksi päätettiin kuitenkin nolla ecua litralta.

Öljytuotteissa suurin muutostarve kohdistui dieselöljyyn. Useat jäsenmaat olivat ehdotetun minimitason ulkopuolella. Polttoöljyissä tilanne on jäsenmaissa homogeenisempi. Bensiinin minimiveron saavuttamiseksi veroa oli nostettava Belgiassa, Luxemburgissa ja Portugalissa ja vähäisemmässä määrin Saksassa, Kreikassa ja Englannissa.

Hyväksytyin direktiivin mukaiset vähimmäisverotasot näyttävät seuraavilta:

	Vähimmäistaso	Suomen verotaso
Alkoholi (40%)	34,00 mk/l	135,90 mk/l
Viini	0	20,37 mk/l
Olut	0,50 mk/l	7,74 mk/l
Savukkeet	57 %	56 %
Lyijytön bensiini	1,77 mk/l	2,35/2,40 mk/l
Lyijyllinen bensiini	2,08 mk/l	2,80/2,85 mk/l
Dieselöljy	1,51 mk/l	0,99/1,14 mk/l
- teollinen käyttö	0,11 mk/l	0,106 mk/l
- lämmitys	0	"
Raskas polttoöljy	0,08 mk/kg	0,086 mk/kg
Kerosiini	1,51 mk/l	-pelkkä lvv
- teollinen käyttö	0,11 mk/l	"
- lämmitys	0	"
LPG ja metaani	0,61 mk/kg	-pelkkä lvv+ajoneuvov.
- teollinen käyttö	0,22 mk/kg	- pelkkä lvv
- lämmitys	0	"
Voiteluaineet	0	0,25 mk/kg

*Taulukko 1. Eräiden valmisteverojen vähimmäistasot Euroopan unionissa vuonna 1993 verrattuna Suomen veroihin (Ecu=6,18 mk)*

### 5.1.3. Valmisteveron kantaminen

Harmonisoitujen tuoteryhmien valmisteverottaminen toteutetaan EU:n sisämarkkinoilla kulutusmaissa pääasiassa siten, että verotus tapahtuu vasta sen jälkeen kun tavarat luovutetaan kulutukseen verovapaista varastoista (fiscal warehouse). Liikenne näiden varastojen välillä on verotonta. Jäsenmaiden on auktorisoitava verottomat varastot ja niiden pitäjät sekä rekisteröidyt liikkeenharjoittajat. Alkoholituotteiden ja tupakan leimaaminen ja polttoainneiden värjääminen on suunnitteilla sen osoittamiseksi, että verot on maksettu. Tämä järjestelmä koskee vain kaupallista tuontia.

Yksityishenkilöt voivat itse tuoda omaan käyttöönsä valmisteverotuksen alaisia tavaroita edellyttäen, että niistä on verot maksettu ostomaassa. Tavarointa ei enää sisämarkkinaperiaatteiden mukaisesti veroteta tuontimaassa. Eräänä kaupallisen ja yksityistuonnin erottavana tekijänä käytetään ohjeellisia maahantuontimääriä, jotka eivät voi olla matalampia kuin 110 litraa olutta, 90 litraa viiniä, 20 litraa väkevää viiniä, 10 litraa tislattuja alkoholijuomia, 800 savuketta, 400 pikkusikaria, 200 sikaria ja 1 kg piippu-tupakkaa. Nämäkin rajat voi ylittää, jos yksityiskäyttö on todistetusti suurempaa.

Euroopan unionin jäsenmaalla on periaatteessa oikeus kantaa muitakin valmisteveroja, mikäli ne eivät rajoita kilpailua eri jäsenmaissa toimivien yritysten välillä ja mikäli verottamiseen ei liity rajavalvontaa. Rajakontrollin poistuminen johtaa kuitenkin käytännössä siihen, että muiden kuin harmonisoitujen valmisteverojen kantaminen ei ole mahdollista.



## 5.2. Pääomaliikkeiden verotus

EU:n jäsenmaat vapauttivat pääomaliikkeensä täydellisesti 1.7.1990 lukien lukuunottamatta Kreikkaa, Portugalia, Espanjaa ja Irlantia, joille annettiin mahdollisuus siirtymäaikaan vuoden 1992 loppuun saakka.

Korkotulojen verotus vaihtelee nollassa ja 50 prosentin välillä eri jäsenmaissa. Eroja voi lisäksi olla obligaatiokorkojen ja pankkitalletuskorkojen sekä oman maan asukkaiden ja ulkomaalaisten välillä. Kreikassa tehdään vielä ero yksityissektorin ja henkilöiden korkotulojen kesken. Eräissä maissa pankeilla on automaattinen velvoite antaa korkotulotiedot verottajalle ja korkotuloja verotetaan normaalin tuloveron mukaisesti. Kun korkotulojen verotus on järjestetty näinkin eri tavalla eri jäsenmaissa, oli aihetta pelätä verotuksen ohjaavan entistä voimakkaammin pääomaliikkeitä uudessa tilanteessa. Näin itse päätavoite kohdistaa pääomat sinne, missä niiden todellinen taloudellinen tuotto olisi maksimaalinen syrjäytyisi verotuksellisten seikkojen vuoksi.

EU:n komissio ehdottikin yhtenäistä korkotulojen lähdeveron käyttöönottoa pääomaliikkeiden vapautuessa. Lähtökohtana oli vähintään 15 prosentin lähdevero korkotuloille. Jäsenmaiden olisi mahdollista ylittää tämä taso. Lähdeveron lisäksi oli tarkoituksena lisätä veroviranomaisten välistä yhteistyötä veronkierron kontrolloimiseksi.

Pääomaliikkeiden verotuskysymyksissä EU on pitänyt ensisijaisena korkotulojen verotuksen yhtenäistämistä siksi, että erot tässä ovat suuret jäsenmaiden välillä. Osinkotulojen verotus on yhtenäisempää ja on katsottu, että tämä kysymys on parhaiten ratkaistavissa yhtiöverotuksen harmonisoinnin yhteydessä.

Direktiiviehdotus ei edellyttänyt, että kaikissa maissa pitää tulevaisuudessa olla lähdevero. Se edellytti sen sijaan sitä, että ellei verotusta ole muuten järjestetty, ainakin esitetty lähdevero tulisi toteuttaa.

Komission ehdotus sisälsi seuraavia yksityiskohtia:

- 15 prosentin minimivero vastaisi suunnilleen yhteisömaiden keskiarvoa.
- Esitys ei koske osinkotuloja.
- Esitys jättää verotuksen ulkopuolelle euro-obligaatiot. Esityksellä ei haluttu heikentää eurooppalaisten finanssikeskusten asemaa ulkopuolisiin nähden.
- 15 prosentin lähdeveroa ei tarvitse soveltaa, jos korkotulojen verotus on järjestetty muutoin esim. normaalin tuloverotuksen yhteydessä. 15 prosentin minimi voidaan ylittää jäsenmaissa, jos se katsotaan tarpeelliseksi.
- Verotus ei koske pientalletusten korkoja.
- Pääomapaon estämiseksi kolmansien maiden asukkaat vapautetaan verosta.
- Yritysten väliset liiketoimet jäävät ehdotuksen ulkopuolelle. Komission mukaan esityksen tarkoituksena ei ole ollut "säännöstellä kaikkea" eikä aiheuttaa tarpeetonta harmonisointia.

Komission mukaan esitys oli hienovarainen kompromissi monien erilaisten toiveiden kesken:

- Ehdotus on joustava jättäessään laajan liikkumavaran jäsenvaltioille sekä veroasteen että verovapauksien osalta.
- Esitys on yksinkertainen. Yhdeksän jäsenmaata 12:sta soveltaa jo tätä nykyä lähdeveroa joko lopullisena tai ennakkopidätyksen luonteisena veromuotona omien kansalaistensa korkotuloihin. Esitys laajentaa veron koskemaan kaikkia yhteisömaiden kansalaisia. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaiset jäävät veron ulkopuolelle.
- Ehdotus jättää neuvottelutien avoimeksi kolmansien maiden kanssa, koska vero ei kohdistu EU:n ulkopuolisiin maihin. Erityisen tärkeässä asemassa ovat tällöin Japani ja USA, joiden kanssa toivotaan myös harmonisointia.
- Ehdotus on realistinen ottaessaan huomioon jäsenmaissa vallitsevan tilanteen, tarpeen harmonisoida pääomaliikkeiden verotus ja pientallettajien aseman eikä se aseta esteitä rahoitusorganisaatioiden ja rahoitusinstituutioiden kehitykselle.

Luxemburg vastusti lähdeveroesitystä alusta pitäen. Kun lisäksi Saksa luopui puoli vuotta voimassa olleesta lähdeverostaan kesällä 1989, jouduttiin tilanteeseen, jossa lähdeveroesityksellä ei enää ollut poliittisia edellytyksiä toteutua.

EU:n veroasioista vastaava komission jäsen Christine Scrivener on esitellyt vaihtoehtoja korkotulojen lähdeverotukselle jo vuonna 1989. Kattavana periaatteena kaikissa vaihtoehdoissa on tiivistää jäsenvaltioiden veroviranomaisten välistä yhteistyötä veronkierron ja veron välttämisen minimoimiseksi lähtien siitä, että kaikilla jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia veroväärinkäytösten estämisestä. Esitellyt vaihtoehdot olivat seuraavat:

- Toimenpiteet, jotka kannustavat säästäjiä ilmoittamaan korkotulonsa. Verovelvollisille olisi ilmoitettava niin tarkasti kuin mahdollista heidän velvollisuutensa ja riskinsä siinä tapauksessa, että he antavat vääriä tietoja. Tiedottamisesta olisivat vastuussa sekä veroviranomaiset että rahoituslaitokset.
- Veroviranomaisten vastavuoroisen avunannon parantaminen. Tämä tapahtuisi edellyttämällä yhteistyötä toisen jäsenvaltion veroviranomaisen kanssa silloin, kun verotukseen liittyvä väärinkäytös on epäiltävissä.
- Pääomaliikkeiden seurannan tehostaminen kehittämällä pääomaliikkeitä koskevien tietojen saantia hallinnollisia ja tilastollisia tarkoituksia varten. Näillä toimenpiteillä ei kuitenkaan saisi rajoittaa pääomaliikkeitä. Tämä voisi merkitä esimerkiksi suuruudeltaan tietyn rajan ylittävien pääomaliikkeiden ilmoittamisvelvollisuutta.
- Lakisääteisen keskinäisen avunannon yleistäminen siten, että kaikki jäsenmaat ratifioivat Euroopan neuvoston sopimuksen keskinäisestä avunannosta verotuksen alalla.
- Kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen. Koska pääomaliikkeiden vapauttaminen koskee myös kolmansia maita, tarvittaisiin keskusteluja USA:n, Japanin ja EFTA-maiden sekä OECD:n kanssa globaalista verotusmenettelystä.

Veroasiain komissaarin ajatusten pohjalta loppuvuoden 1993 EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Belgia otti asian uudelleen esiin ja sai tukea Saksalta. Belgian ja Saksan mielenkiinto korkotulojen harmonisointiin johtuu molempien maiden ankarasti kokemasta pääomien pakenemisesta Luxemburgiin, joka ei verota ulkomaille maksettuja korkotuloja. Neuvosto valtuut-  
tikin komission uudelleen tutkimaan, miten säästämisen verotusta tulisi harmonisoida.

Komission alustava selvitys oli laadittu yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden Itävallan, Suomen ja Sveitsin viranomaisten kanssa. Siinä painotettiin sitä, että kysymystä tulisi tarkastella mahdollisimman laajassa kansainvälises-  
sä yhteydessä ja suositeltiin jälleen 15 prosentin minimilähdeveroastetta tai sen vaihtoehtona korkotulojen automaattista ilmoitusvelvollisuutta.

Iso-Britannian reaktio selvitykseen oli negatiivinen. Se katsoi, että huoli-  
matta eurooppalaisesta harmonisoinnista aina löytyy verokeitaita, jonne korkotulot voidaan ohjata. Myös Luxemburg haluaisi ottaa mukaan enem-  
män OECD-maita, ennen kuin se olisi valmis luopumaan ehdollisesta kannastaan, jonka mukaan EU-maat eivät etenisi harmonisoinnissa ilman OECD-maiden enemmistön mukaantuloa. Komission lopullinen raportti valmistuu kesäkuussa 1994. Korkotulojen lähdeverotuksen harmonisointi on siten edelleenkin vahva vaihtoehto säästämisen verotuksen järjestelyissä.

## 5.3. Yritysverotus

### 5.3.1. Historiaa

1960-luvulta alkaen yritysverotusta pyrittiin harmonisoimaan seuraavilla alueilla:

- yritysten yhteenliittymiin sekä emo- ja tytäryritysten välisiin suhteisiin liit-  
tyvät verokysymykset
- yritysverojärjestelmän, verokannan ja veropohjan yhtenäistäminen
- tappiontasaus yritysverotuksessa
- eurooppayhtiön verotus
- eurooppalaisten yritysten yhteistyöryhmittymän (European economic inte-  
rest grouping, EEIG) verottaminen.

Viimeksi mainitun osalta 1.7.1989 voimaan tullut EU:n asetus antaa mahdol-  
lisuuden perustaa eurooppalaisten yritysten yhteistyöryhmittymä jäsenmai-  
den lainsäädännöstä riippumatta. Säädöksen tarkoituksena on helpottaa  
yritysten välistä yhteistyötä rajan yli. Yhteistyöryhmittymän (EEIG) verotus  
tapahtuu siten, että tulos jaetaan osakkuusyritysten panostusten mukaisessa  
suhteessa kunkin ryhmittymään osallistuvan yrityksen kotimaassa verotetta-  
vaksi.

Komissio teki yritysten yhteenliittymiä, fuusioita sekä emo- ja tytäryritysten  
kahdenkertaista verotusta välttämään pyrkivät esitykset jo v. 1969. Näillä  
esityksillä pyrittiin saamaan rajojen yli tapahtuvat yritysjärjestelyt verotuksel-  
lisesti samaan asemaan kotimaisten yritysjärjestelyjen kanssa. Ajatuksena oli  
rohkaista rajan yli tapahtuvaa yritysten kehittämistä.

Emo- ja tytäryhtiöiden verotusta koskevassa direktiiviesityksessä pyrittiin siihen, että tytäryhtiön emoyhtiölle maksamasta osingosta ei kannettaisi lähdeveroa. Tavoitteena oli verottaa osinkotuloja vain kertaalleen. Saksan liittotasavalta vastusti pitkään tätä esitystä.

Yritysten yhteenliittymiä koskevan direktiiviesityksen tarkoituksena oli helpottaa eurooppalaisia yritysjärjestelyssä. Ajatuksena oli lykätä fuusion yhteydessä syntyvän pääomavoiton verotusta yrityksen lopulliseen realisointivaiheeseen.

Kahteen viimeksi mainittuun direktiiviesitykseen liittyen annettiin myös direktiiviesitys erityisestä välimieslautakunnasta, jonka tehtävänä olisi selvittää kansainvälisen verotuksen kiistoja.

1970-luvulla asetettiin päämääräksi koko yritysverotuksen harmonisointi.

Komissio teki ehdotuksen yritysverokannan ja itse yritysverojärjestelmän harmonisoimiseksi vuonna 1975. Lähtökohtana oli 45 - 55 prosentin verokanta. Asia jäi pöydälle sen vuoksi, ettei Euroopan parlamentti katsonut tarkoituksenmukaiseksi harmonisoida verokantoja tilanteessa, missä verotettavan tulon määrittely olisi kovin erilainen eri jäsenmaissa. Komissio valmisteli sittemmin luonnoksen yhtenäisestä tuloverotuksen pohjasta, mutta asia ei ole kuitenkaan edennyt komission luonnostelupöytää pitemmälle.

Yritysten tappiontasauksesta on tehty oma direktiiviehdotus vuonna 1984. Sen mukaisesti tappioiden tasaamisessa noudatettaisiin varsin liberaalia menettelyä. Esityksen käsittely on keskeneräinen.

Eurooppayhtiö on tarkoitus toteuttaa EU-asetuksella, jolloin yritys voisi toimia tämän lainsäädännön alaisena kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. Eurooppayhtiölain käsittely on myös kesken. Direktiiviesityksessä annettaisiin yhtiölle mahdollisuus vähentää toisessa jäsenvaltiossa syntyvä tappio toisaalla hankitusta voitosta.

Vaikka mm. Eurooppalaisten työnantajien yhteisjärjestö UNICE on tukenut EU:n komission yritysverotuksen harmonisointiesityksiä, asia ei ole edistynyt jäsenmaiden sitkeän poliittisen vastustuksen vuoksi.

### **5.3.2. Yritysverotuksen uusi suunta**

Vuoden 1989 loppupuolella ilmoittamiensa suunnitelmien mukaan EU:n komissio on hakenut yritysverotuksen harmonisoinnille uutta suuntaa. Tähän liittyen komissio antoi 18.4.1990 kommunikaation yritysverotuksen harmonisoinnista.

Tiedonannon mukaan komissio on luopunut sellaisesta harmonisointitavoitteesta, joka sisältää yhtenäisen yhteisöverokannan ja veropohjan. Yritysverotuksessa on tarkoitus noudattaa subsidiariteettiperiaatetta. Sen mukaan pyritään jäsenvaltioiden yritysverojärjestelmien harmonisointiin ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen sisämarkkinoiden toteutumista vaikeuttavien vakavien vääristymien poistamiseksi. Tavoitteeksi asetettiin kansallisten veropolitiikkojen koordinointi ja toisiinsa lähentäminen.

Ensisijaisena tavoitteena on poistaa yritystulon kaksinkertainen verottaminen EU-alueella sekä käsitellä neutraalilla tavalla rajojen yli tapahtuvia yritysjärjestelyjä (fuusioita, yritysostoja ja osakasjärjestelyjä) kotimaisten vas-

taavien tapausten kanssa. Ajatuksena on se, että verotus ei saisi olla este sisämarkkinoilla tehokkaiden yritysmuodostelmien syntymiselle.

Tämän tavoitteen mukaisesti komissio veti pois ehdotuksensa vuodelta 1975, joka koski yritysverotuksen harmonisointia ja osinkotulojen lähdeverotusta. Toisena uutta strategiaa heijastavana toimenpiteenä oli riippumattoman asiantuntijaryhmän, ns. Rudingin komitean, asettaminen arvioimaan yritysverotuksen harmonisointitarvetta.

Komission uuden tavoitteenasettelun mukaan pyritään siihen, että kansalliset verosäädökset eivät diskriminoisi ylikansallista toimintaa. Periaatteessa tämä tarkoitti sitä, että yritystulon kaksinkertainen verotus pyrittiin kokonaan eliminomaan eri jäsenmaiden välillä 1.1.1993 mennessä samalla, kun suunniteltiin yhtenäisen menettelyn käyttöönottamista tappiontasauksessa.

Tähän liittyen hyväksyttiin 23.7.1990 kolme varsin vanhaa direktiiviesitystä:

- 1) Esitys yritysfuusioiden, yritysten jakamisen, varojen lisäyksen ja osakkeiden vaihdon verotuksesta (annettu 16.1.1969).
- 2) Tytäryritysten emoyrityksille maksamien osinkojen verottaminen (annettu 16.1.1969).
- 3) Ehdotus verotuskiistojen sovittelumenettelystä jäsenvaltioiden kesken (annettu 29.11.1976).

Täydentääkseen uutta lähestymistapaansa komissio antoi vuonna 1991 kaksi uutta direktiiviesitystä:

- Esitys, jonka mukaan emoyhtiö voi ottaa huomioon kaikkien ulkomaisten liikkeittensä tulokset verotuslaskelmassaan. Pääajatuksena on sallia emoyrityksen ottaa huomioon toisessa maassa sijaitsevan tytäryrityksensä tai sivuliikkeensä tappio. Useimpien jäsenmaiden verolainsäädäntö sisältää jo tämän sisältöisen säädöksen. Merkittävimmän poikkeuksen muodostaa nyt Italia. Komissio on myös sisällyttänyt tämän sisältöisen ehdotuksen Eurooppayhtiötä koskevaan lainsäädäntöesitykseensä.
- Yhtiöryhmän sisäisen lähdeverotuksen eliminointia koskeva direktiiviesitys. Kaavaillun ehdotuksen mukaan eliminoitaisiin kansainvälisesti toimivan yrityksen kaikki kaksinkertainen tulon verottaminen. Tämä esitys koskisi sekä korkotuloja että rojalteja.

Veroasiain komissaarin mukaan kaiken kaksinkertaisen verotuksen karsimisessa on kysymys sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta perustavaa laatua olevasta kysymyksestä ja ministerineuvoston tulee toimia tämän mukaisesti vastuunsa tuntien.

Komissio perusti uutta lähestymistapaansa subsidiariteettiperiaatteella, jonka mukaan kansalliselle tasolle jätetään mahdollisimman suuri liikkuvapaus ja keskustasolle vedetään vain kaikkein välttämättömimmät päätökset.

Komission mukaan nyt olisi keskityttävä edellä mainittuihin, sisämarkkinaohjelman toteuttamisen kannalta kiireellisimpiin asioihin. Harmonisointi-

ideaa ei kuitenkaan kokonaan hylätä, vaan sillä arvellaan olevan pitkällä tähtäimellä jonkinlainen rooli. Pitkän aikavälin harmonisointitarpeiden selvittämiseksi asetetun Rudingin komitean tehtävänä oli tutkia:

- vinouttavatko jäsenmaiden yritysverotuksessa olevat erot investointipäätöksiä siten, että ne eivät ole sopusoinnussa sisämarkkinan kehittämisen kanssa
- jos vinouttavia vaikutuksia esiintyy, voidaanko olettaa markkinavoimien korjaavan nämä vinoumat vai tarvitaanko myös yhteisön tasolla tehtäviä päätöksiä
- pitäisikö yhteisön tasolla tehtävien toimenpiteiden keskittyä yhteen vai useampaan yritysverojärjestelmän elementtiin (ts. koko verojärjestelmään, erilaisten yritysmuotojen erilaiseen verotuskohteluun, veropohjaan vai veroasteisiin)
- pitäisikö ehdotettujen toimenpiteiden johtaa harmonisointiin, approksimointiin vai yhtenäisen kehikon muodostamiseen kansallista verotuskäytäntöä varten. Miten ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat yhteisön tavoitteisiin kuten koheesioon, ympäristönsuojeluun tai pienten ja keskisuurten yritysten oikeudenmukaiseen kohteluun.

Työryhmä julkisti mietintönsä vuoden 1992 alkupuolella. Raportissa tarkasteltiin muun muassa laajasti kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen sekä osinkojen kahdenkertaisen verotuksen problematiikkaa. Sen ehdotukset eivät sisältäneet ajatusta yhtenäisestä eurooppalaisesta yritysverosta. Komitean kenties merkittävin ehdotus sisälsi ajatuksen yritysverotuksen minimi- ja maksimitasoista. Tällä pyrittäisiin mm. siihen, ettei verokilpailu kokonaan söisi pois yritysverotusta. Näin turvattaisiin jäsenmaille tältäkin osin jonkinlainen veropohja.

Komission tuli harkita harmonisointikysymystä uudestaan työryhmän työn pohjalta. Jo ensimmäisten kommenttien perusteella vaikutti siltä, ettei kovin nopeaa etenemistä Rudingin komitean ehdotusten suuntaan ole odotettavissa. Komissio ei ole tämän jälkeenkään esiintynyt asiassa aktiivisesti lukuunottamatta kaksinkertaisen verotuksen eliminointiesityksiä emo-tytäryhtiöiden voitonjaossa.

### **5.3.3. Yritysverotuksen fiskaalinen merkitys**

Liitteeseen 3 on koottu EU-maissa vuonna 1993 sovellettavat yhteisöverokannat. Yritysverotuksen fiskaalinen merkitys vaihtelee melko paljon eri jäsenmaissa. Irlannissa yritysvero tuottaa vain 6 prosenttia verotuloista, kun osuus Isossa-Britanniassa on 9 ja Luxemburgissa 16 prosenttia. Mitattuna osuutena bruttokansantuotteesta, alhaisin yritysveron prosenttiosuus on Tanskalla (1,6%), keskitasoa edustaa Iso-Britannia (3,2%) ja eniten yritysveroa suhteessa bkt:een kerää jälleen Luxemburg (7,5%). Useimmissa tapauksissa EY:n komission esittämien reformien esteenä eivät kuitenkaan ole olleet niinkään valtiontaloudelliset syyt vaan pelko yritysten kansallisen verokohtelun erilaisuudesta.

Mahdollisena seurauksena nykytilanteesta on se, että jäsenmaiden välinen verokilpailu voimistuu tuntuvasti tulevaisuudessa. Tästä lienee seurauksena se, että fiskaalisesti vahvoissa asemissa olevat maat voivat tulevaisuudessa tarjota entistä suurempia investointihoukuttimia verohelpotusten muodossa. Samalla yritysverotuksen merkitys kokonaisverokertymän kannalta tulee edelleen pieneneväksi. Yhtenä esimerkkinä "yritysveroparatiisista" EU:n sisällä onkin tällä hetkellä Irlanti, joka pyrkii tietoisesti houkuttelemaan investointeja maahan kevyellä yritysverotuksella ja on hyvin haluton luopumaan tästä politiikasta.

## **5.4. Muun verotuksen harmonisointi**

### **5.4.1. Raskaan tieliikenteen verotus**

EU:n komissio pyrkii liberalisoimaan ja harmonisoimaan tieliikenteen toimintaedellytyksiä EU:n alueella. Tähän sisältyy toimenpiteitä maantieliikenteen rajoitusten poistamiseksi ja kuljetusliikkeiden toimintaedellytysten yhdenmukaistamiseksi. Tätä taustaa vasten EU:n komission katsoo, että liikenteen verojen harmonisointi on edellytys kilpailun vääristymien poistamiselle tieliikenteen kuljetusmarkkinoilla. Korkean verotuksen maiden on vaikeampi kilpailla vapautuvilla markkinoilla tasavertaisesti alemman verotuksen maiden kanssa. Siksi on katsottu tarpeelliseksi saattaa eri maiden raskaan tieliikenteen verotus lähemmäksi toisiaan ja estää ajoneuvojen kaksoisverotus.

Harmonisoinnin kohteena ovat sekä dieselpolttoaineiden verotus että kansalliset moottoriajoneuvoverot. Nämä verot on tarkoitettu harmonisoida tasolle, joka vastaa raskaan tieliikenteen aiheuttamia infrastruktuurikustannuksia. Vuonna 1990 laaditun direktiiviehdotuksen mukaan muuttuvat infrastruktuurikustannukset katettaisiin dieselpolttoaineen verotuksella ja kiinteät kustannukset moottoriajoneuvoverotuksella.

Veroratkaisussa otetaan huomioon myös tietullit. Niitä ei saa käyttää kansallisen diskriminoinnin välineenä. Tietullien tulee liittyä infrastruktuurien rakentamiseen, ylläpitoon tai käyttöön. Tietulleja voidaan periä vain moottoriteillä eivätkä ne saa hidastaa liikenteen kulkua. Tietyin edellytyksin jäsenvaltio voi palauttaa moottoriajoneuvoverosta osan, joka vastaa maksullisella moottoriteillä ajettua kilometrimäärää.

Lokakuussa 1993 hyväksyttiin direktiivi tieliikenteen verotuksesta ja asetus tavarankuljetuksen kabotaasista. Näiden sopimusten mukaisesti jäsenmaiden kansallinen kuljetustoiminta tulee avoimeksi kaikkien EU-maiden liikenteenharjoittajille heinäkuun alusta vuonna 1998.

### **5.4.2. Ympäristöverotus**

EU:n komissio on toukokuussa 1992 tehnyt esityksen yhdistetystä hiilidioksididi- ja energiaverosta. Esityksellä tähdättiin siihen, että hiilidioksidipäästöt eivät vuonna 2000 olisi vuoden 1990 tasoa korkeampia.

Ympäristöverotus on korkotulojen lähdeverotuksen ohella ollut viime aikoina se verotuksen alue, jossa puheenjohtajamaan aktiivisuus on ollut

ratkaisevaa. Belgia ajoikin puheenjohtajakautenaan vuoden 1993 jälkipuoliskolla voimakkaasti myös tämän direktiiviesityksen hyväksymistä. Kuusi yhteisömaata (Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Italia ja Luxemburg) olisivat olleet valmiita hyväksymään esityksen ilman globaalia kytkentää. Näiden maiden mukaan vuoden 1990 tasoon sidottu päästöjen jäädytystavoite vuoteen 2000 mennessä ei voisi toteutua ilman EU-tasolla sovittua hiilidioksidi- ja energiaveroa. Ne liittivätkin esityksen hyväksymisen ehdoksi sille, että ne olisivat mukana ratifioimassa YK:n ilmastoyhteisösovitusta, jota EU:n komissio olisi mielellään ollut edistämässä.

Muiden EU-maiden vastustuksen vuoksi asia ei edistynyt. Erityisesti Iso-Britannia vastusti ankarasti yhteisötason veroa ja halusi löysiä puitteita, joissa jäsenmaat itse voisivat päättää päästöjen supistamisesta. Irlanti piti veron edellytyksenä sitä, että se otetaan globaalisesti käyttöön. Espanja, Kreikka ja Portugali katsoivat, että ne ovat vähemmän teollistuneina myös vähemmän saastuttavia ja vaativat verohelpotuksia itselleen. Ranska vastusti suuren ydinvoimatuotantonsa vuoksi veron energiakomponenttia.

Aivan viime aikoina on kuitenkin näyttänyt siltä, että yksimielisyys yhteisestä hiilidioksidi- ja energialainsäädännöstä voisi olla saavutettavissa. Tämä johtuu ensisijaisesti Iso-Britannian pehmentyneestä asenteesta. Maaliskuussa 1994 EU:n neuvosto velvoitti komission arvioimaan hiilidioksidipäästöjen tason vuonna 2000 EU:n jäsenvaltioissa. Samalla asetettiin korkean tason työryhmä valmistelemaan esitystä kesäkuun 1994 EU:n neuvoston kokoukselle. Työryhmän tehtävänä on selvittää mitä vaikutusta ympäristöveroilla olisi EU:n kilpailukyvyille, miten valmisteverojen ja ympäristöveron suhde tulisi ratkaista, millaisia veronhyvitys- ja verosta vapauttamissäännöksiä tarvittaisiin ja olisiko ylipäänsä mahdollista säätää ympäristöveroa yhteisvastuun pohjalta.

### 5.4.3. Leimaverotus

Vuonna 1969 EU:ssa hyväksyttiin direktiivi, jonka mukaan jäsenvaltioiden oli verotettava voittoa tavoittelevien yhteisöjen oman pääoman korotuksia 1-2 prosentin suuruisella verolla. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat kantaa arvopapereiden siirtoleimaveroja. Vuonna 1973 verokanta laskettiin 0,5-1 prosenttiin.

Kun EU päätti vuonna 1988 pääomaliikkeiden liberalisoinnista, komissio antoi esityksen arvopapereiden kauppaan liittyvän siirtoleimaverotuksen täydellisestä poistamisesta. Esitys jätti jäsenmaille mahdollisuuden kantaa veroa kiinteistöjen ja asuntoyhteisöjen osakkeiden tai osuuksien siirroista. Tätä esitystä ei kuitenkaan ole toistaiseksi hyväksytty.

## 5.5. Tilanne Suomen jäsenyyden kannalta

Suomen EU-jäsenyysneuvottelut käynnistyivät 1.2.1993. Maastrichtin sopimusta ei vielä oltu ratifioitu kaikissa EU-jäsenmaissa ja neuvottelut alkoivatkin Rooman sopimuksen pohjalta. Verokysymysten kannalta tällä ei ollut merkitystä, koska verotuksesta ei säädetä ko. sopimuksessa. Ruotsi, Norja ja Itävalta kävivät Suomen kanssa samanaikaisesti erikseen omat neuvottelunsa.



Syksyyn 1993 mennessä Suomi oli toimittanut välilliseen verotukseen liittyvät neuvottelutavoitteensa (positionsia) komissiolle. Painottuminen välilliseen verotukseen johtui yksinkertaisesti siitä, ettei muilta verotuksen alueilta noussut esiin kysymyksiä.

Jäsenyysneuvottelut saatiin päätökseen tiukan aikataulun puitteissa maaliskuun 1994 alkuun mennessä. Euroopan Unionin parlamentti hyväksyi Suomen, Ruotsin, Norjan ja Itävallan liittymissopimukset 4.5.1994. Tämän jälkeen sopimukset on vielä hyväksyttävä nykyisissä jäsenmaissa sekä jäsen ehdokkaiden kansanäänestyksissä ja parlamenttikäsittelyissä.

Seuraavassa tarkastellaan Suomen verotuspositiota ja EU:n reaktioita siihen.

### **5.5.1. Arvonlisäverotus**

Arvonlisäverotuksessa (alv) EU:n arvonlisäverodirektiivejä verrattiin Suomen uuteen, kesäkuun alussa vuonna 1994 voimaan tulevaan alv-järjestelmään. Vertailussa nostettiin esiin seuraavia neuvottelutavoitteita.

#### **Julkisten postipalvelujen verottaminen**

Suomi haki poikkeusta EU:n kuudenteen alv-direktiiviin kohtaan, jonka mukaan julkiset postipalvelut (ml. postimerkit) ovat verosta vapaat. Poikkeusta perusteltiin vuoden 1994 alussa tapahtuneella posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisellä ja sillä, ettei ole selvää, ovatko postipalvelut tämän jälkeen julkisia. Edelleen, position mukaan kilpailutilanne julkisten postipalvelujen ja yksityisten, postinkuljetuspalveluja vastaavien palvelujen välillä vääristyi, jos näiden verokohtelu olisi erilaista.

EU ei nähnyt perusteita direktiivistä poikkeamiselle. On kuitenkin todennäköistä, että EU:n direktiivi tulee jatkossa muuttumaan Suomen haluamaan suuntaan. Suomessa on tulkittu asia siten, että meillä on oikeus lukea postipalvelut arvonlisäveron perusteeseen, koska Suomessa ei enää ole julkista postilaitosta. Tämä tulkinta sisältyy myös voimaan astuvaan arvonlisäverolakiin.

#### **Henkilöliikenteen julkisten tukien lukeminen veron perusteeseen**

Suomi esitti, että se saisi verottaa joukkoliikenteen alijäämän kattamista julkisista varoista. Perustelut olivat jossain määrin epäselviä. Niissä viitattiin kilpailuneutraliteettiin yksityisen ja julkisen liikenteen välillä. Joukkoliikenteen sekä julkiset että yksityiset etujärjestöt olivat eri mieltä perusteluissa esitetystä tuen vääristävästä vaikutuksesta. Järjestöjen mukaan tuki ei voisi suosia julkista joukkoliikennettä, koska tuen saa liikennepalvelujen tilaaja eli kunnallinen organisaatio. Kunta voi hankkia matkustajapalvelunsa joko omalta liikennelaitokseltaan tai yksityiseltä bussiyhtiöltä ja tukea kumpaa tahansa. Tuen poistaminen aiheuttaisi hinnankorotuspaineita.

Komissio suhtautui EU-lainsäädäntöön nojautuen kielteisesti siihen, että kaikki julkiset tuet luettaisiin veron perusteeseen. Suoraan hintaan liittyvät tuet ovat kuitenkin veropohjassa. Myös uuteen alv-lakiin ehdotetaan komission kannan mukaista säännöstä.

### **Ei-kaupallisten radio- ja TV-palvelujen lupamaksujen verottaminen**

Suomi toivoi oikeutta verottaa YLE:n lupamaksuja, koska muutoin YLE:n ulkopuolisen ohjelmatuotannon kilpailuasema heikkenee.

EU:n kanta oli aluksi kielteinen. Unioni on parhaillaan tarkistamassa kantaansa tähän asiakokonaisuuteen eikä tässä tilanteessa katsonut voitavansa sallia ennakkopäätöksen luonteista poikkeusta Suomelle. EU:ssa on kuitenkin myönnetty siirtymäkaudeksi vastaavanlainen poikkeus Tanskalle ja Italialle ja tämä oikeus myönnettiin lopulta myös Suomelle.

### **Rakennusmaan ja uudisrakennuksen maapohjan myynnin vapauttaminen verosta**

EU:n kannan mukaan Suomelle voidaan myöntää pyydetty poikkeus siirtymäajaksi, joka loppuu 31.12.1996. Yhteisötason päätöksellä on EU:ssa myönnetty vastaava poikkeus siirtymäkauden ajaksi kahdeksalle jäsenvaltiolle.

### **Invalidien myymien tavaroiden ja työsuoritusten vapauttaminen verosta**

EU:n kanta Suomen pyyntöön oli periaatteessa kielteinen. Komissio suhtautui kuitenkin myönteisesti siihen, että Suomi vapauttaisi sokeiden myymät tavarat ja palvelut siirtymäkauden ajan. Suomi voisi siten vapauttaa sokeat verosta saman siirtymäkauden ajaksi, joka koskee nykyisiä jäsenvaltioita. Jos EU:ssa käsiteltävänä oleva komission ehdotus hyväksytään, jäsenvaltiot voisivat jatkaa käytäntöään.

### **Esiintyjän palvelujen, tekijänoikeuksien sekä tekijän myymän kuvataiteen vapauttaminen verosta**

EU hyväksyi Suomen vaatimuksen siltä osin, kun kyseessä ovat kirjailijoiden, taiteilijoiden ja esiintyjien palvelut. Urheilijat, taiteilijoiden ja esiintyjien välitys sekä tekijänoikeuspalkkiot jäivät kuitenkin poikkeuksen ulkopuolelle. Vastaavanlainen poikkeus on hyväksytty kuudelle jäsenvaltiolle.

### **Käytettyjen tavaroiden verotus**

Suomi esitti poikkeusta, jonka mukaan arvonlisäverotuksen alaista olisi vain käytettyjen tavaroiden jälleenmyynnin tuotto eikä myyntihinta. EU hyväksyi 13 joulukuuta 1993 seitsemännen alv-direktiivin, jonka sisältö vastaa Suomen poikkeuspyyntöä. Tämän vuoksi poikkeusesityksestä luovuttiin.

### **Pienten yritysten verovelvollisuuden markkamääräinen alaraja**

Suomi haki poikkeuksenaan 7000 ecun suuruista vähimmäismäärää verovelvollisuudelle. EU kuitenkin myönsi komission ehdotuksen mukaisesti Suomelle oikeuden vapauttaa alv:sta yritykset, joiden vuotuinen liikevaihto ei ylitä 10000 ecua vastaavaa markkamäärää, siksi kunnes verotuksen alarajaa koskeva yhteisölaainsäädäntö hyväksytään.

### **Vesi- ja ilma-alusten nollaverokanta**

Suomi pyysi mahdollisuutta jättää alv:n ulkopuolelle (hankintapanosten vähennysoikeus myönnettynä eli nollaverokanta) myös kotimaiset vesi- ja ilma-alukset sekä niihin kohdistuviin työsuoritukset.

EU myönsi nollaverokannan mahdollisuuden vuoteen 2000 ulottuvan siirtymäkauden aikana yli kymmenen metriä pitkille veneille ja laivoille, joita ei käytetä huvi- tai urheilutarkoituksiin. Sen sijaan lentokoneiden osalta nollaverokanta on unionin mukaan mahdollinen vain pääasiassa kansainvälisessä liikenteessä toimiville koneille. Tämä poikkeus kirjataan liittymisso-pimukseen.

### **Kansainvälisten henkilökuljetusten nollaverokanta**

EU otti myönteisen kannan Suomen pyyntöön saada soveltaa nollaverokantaa kansainvälisiin henkilökuljetuksiin, kunnes EU:ssa on sovittu yhteisestä kannasta henkilökuljetusten verotukseen.

### **Sanoma- ja aikakauslehtien tilausmyynnin sekä yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyön nollaverokanta siirtymäajaksi**

EU suhtautui myönteisesti Suomen poikkeushakemukseen saada soveltaa nollaverokantaa em. hyödykkeisiin EU:n arvonlisäverojärjestelmää koskevan siirtymäkauden (vuoden 1996 loppuun) aikana.

Lopuksi EU huomautti, että edellä myönnetty poikkeukset eivät saa vaikuttaa siihen määrään, jonka Suomi joutuisi maksamaan EU:n budjetin rahoitukseksi arvonlisäveropohjaan perustuvana maksuna. Tämä edellyttää poikkeusten perusteella poisjäävän verontuoton selvittämistä arvonlisäveropohjaan perustuvan maksun tilityksissä.

## **5.5.2. Valmisteverotus**

### **Yksityishenkilöiden alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden maahantuonti**

EU:n kanta oli aluksi jyrkän kielteinen Suomen pyyntöön saada verottaa yksityishenkilöiden muista EU-valtioista maahantuomia alkoholijuomia ja tupakkatuotteita siltä osin kuin niiden määrä ylittää kolmansista maista sallittavan verottoman tuonnin. Samoin suhtauduttiin kielteisesti Suomen pyyntöön saada asettaa sisämarkkina-alueelta tapahtuvalle yksityiselle alkoholijuomien tuonnille riittävän alhaiset määrälliset rajat sekä saada toteuttaa näiden rajoitusten valvomiseksi tarpeellisia tarkastuksia<sup>2</sup>.

Unionin reaktion jyrkkyys johtui siitä, että Suomen neuvottelutavoitteet koskivat keskeisiä sisämarkkinaperiaatteita. Unioni lievensi kuitenkin kannataansa siten, että Suomelle tarjottiin tuontimäärien suhteen samoja rajoituksia kuin EU:llä oli voimassa ennen vuotta 1993. Tämä tarkoitti alkoholijuomatyypin mukaan yhden, kolmen, viiden ja viidentoista litran (viinat, väkevät viinit, miedot viinit ja oluet) sekä 300 savukkeen tuontikiintiöitä, jos valmisteverot on maksettu toisessa jäsenmaassa. Siirtymäkausi jatkuisi vuoden 1996 loppuun.<sup>3</sup> Siirtymäkauden rajatarkastusten suhteen EU näyttäisi kallistuvan kohtalaisen väljään kansalliseen tulkintamahdollisuuteen perustuvaan kirjaukseen.

<sup>2</sup> Tanskalla on oikeus verottaa yksityistuontia ja soveltaa ennen vuotta 1993 voimassa olleita määrärajoituksia vuoden 1996 loppuun. Irlannilla on oikeus alempiin viinin ja oluen määrällisiin rajoituksiin.

<sup>3</sup> Suomen nykykäytäntö: määrälliset rajoitukset 7 litraa keskiolutta, 7 litraa vahvaa olutta ja 7 litraa muita alkoholijuomia. Verovapaana saa tuoda 2 litraa olutta ja 1 litran muita mietoja juomia, 1 litran väkeviä tai 2 l olutta + 2 litraa muita mietoja alkoholijuomia

Suomi hyväksyi Unionin uuden tarjouksen, mutta mahdollisuudesta jatkaa siirtymäkautta vallitsee edelleen erimielisyys.

### **Polttoaineveron porrastaminen ympäristöpoliittisilla perusteilla**

Suomi haki lupaa kantaa ns. reformuloidusta lyijyttömästä ja lyijyllisestä moottoribensiinistä muuta bensiiniä matalampaa polttoaineveroa samoin kuin vähärikkisestä dieselöljystä muuta dieselöljyä matalampaa polttoaineveroa, kuitenkin niin, että EU:n säätämiä vähimmäisverotasoja on noudatettavaisiin.

EU suhtautui myönteisesti Suomen pyyntöön ja poikkeus tulee EU:n lopullisen kannan mukaan kirjattavaksi jo liittymissopimukseen.

### **Metaanin ja nestekaasun vapauttaminen polttoaineverotuksesta**

EU suhtautui myönteisesti Suomen pyyntöön. Suomi voi hakea EU:n neuvostolta oikeutta vapauttaa metaani ja nestekaasu polttoaineverosta ja asia kirjataan liittymissopimukseen.

### **Yksityisilmailussa ja veneilyssä käytettävän polttoaineen vapauttaminen polttoaineverosta**

EU myönsi Suomelle oikeuden hakea EU:n neuvostolta lupaa vapauttaa yksityisilmailussa ja veneilyssä käytettävä polttoaine polttoaineverosta. Asia kirjataan liittymissopimukseen.

### **5.5.3. Ahvenanmaa**

Osana Suomen positiopaperia kuljetusyhteyksien turvaamisesta Suomi pyysi tax free -kaupan siirtymäajan jatkamista vuoteen 2005 asti. Position toinen osa koski Suomen kuljetusyhteyksien sisällyttämistä EU:n yleiseurooppalaisten verkostojen piiriin. Tässä yhteydessä huomiota kiinnitettiin erityisesti Suomen meri- ja ilmakuljetusyhteyksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Ahvenanmaa-positio liittyi tähän kokonaisuuteen. Muun ohella siinä painotettiin autolauttaliikenteen kannattavuuden ja tax free-kaupan tiivistä kytkentää sekä merikuljetusten yleistä tärkeyttä ahvenanmaalaisille

Komissio ei suostunut Suomen esitykseen nykyisen tax-free -myynnin jatkamisesta vuoden 1999 jälkeen. Sen vastauksessa ymmärrettiin kuitenkin periaatteessa kaikki Suomen tavoitteet Ahvenanmaa-position verokysymysten osalta. Vaikka Suomen jäsenyyden toteutuessa Ahvenanmaa olisikin osa tulliliittoa, sitä käsiteltäisiin välillisen verotuksen osalta kolmantena maana suhteessa Euroopan unioniin. EU:n arvonlisäverotusta, valmisteverotusta ja muuta välillistä verotusta koskeva lainsäädäntö ei olisi voimassa Ahvenanmaalla. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että lautta- ja lentoliikenteen tax-free-myynti Ahvenanmaan ja muiden valtioiden välillä säilyisi ja tulisi mahdolliseksi myös Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä.

EU:n Ahvenanmaalle (samoin kuin esimerkiksi Kanarian saarille ja Ranskan merentakaisille departementeille) myöntämä poikkeus olisi tarkoitettu alueen taloudellisen toimintakyvyn turvaamiseksi. Komissio pidättäisi itsellään oikeuden valvoa, ettei tästä periaatteesta poiketa EU:n tappioksi esimerkiksi kilpailuvääritysten tai Ahvenanmaan ulkopuolisten resurssien väärinkäytön vuoksi.

#### 5.5.4. Suomen sopeutuminen EU:n veroharmonisointiin

Jäsenyyden myötä poistuvat verotukselliset rajakontrollit, jolloin myös Suomessa joudutaan soveltamaan välillisessä verotuksessa yhtenäisiä järjestelmiä EU:n kanssa.

EU edellyttää jäsenmailta arvonlisäverojärjestelmää. Arvonlisäverotuksen yleisen tason tulee olla vähintään 15 prosenttia ja alemman verokannan 5 prosenttia. Tämä direktiivi (kuudes alv-direktiivi) on Suomessa toteutumassa jo kuluva vuoden kesäkuussa siten, että yleinen verokanta on 22 prosenttia ja alempi 12 prosenttia. Alempaa verokantaa sovelletaan majoitustoimintaan, elokuvaesityksiin, lääkkeisiin ja kirjoihin. Henkilökuljetukset ovat yhdeksän prosentin ja TV-luvat viiden prosentin arvonlisäveron alaisia. Tilatut lehdet säilyvät verottomina. Elintarvikkeet ovat yleisen 22 prosentin verokannan piirissä, mutta tuotantoketjun alkutuotevähennys säilyy toistaiseksi. Siitä joudutaan kuitenkin viimeistään mahdollisen jäsenyyden toteutuessa luopumaan, jolloin edessä ovat uudet järjestelyt. Uuteen lakiin sisältyy myös eräitä siirtymäsäännöksiä, jotka on tarkoitettu pehmentämään muutosta.

Jos verotasoerot ovat kovin suuret, yksittäiset kuluttajat käyttävät paljon aikaa ja resursseja tavaroiden hankkimiseen alemman verotason maista. Yleensä katsotaan, että verokantojen ero voi olla 5-6 prosenttiyksikköä ilman, että aiheutuu vielä merkittäviä vinoutumia.

Merkittävistä veroista erityisesti alkoholiveron alentamiseen tulee kohdistumaan melkoista painetta. Tämä johtuu Suomen erittäin paljon EU:n keskitasoa korkeammasta alkoholiverotuksesta. Suomessa voitaneen kuitenkin pitää jonkin verran muuta unionia korkeampi verotaso ilman suurempia häiriöitä. Kullakin jäsenmaalla on oikeus kantaa myös omia valmisteverojaan, mikäli ne eivät rajoita kilpailua eri jäsenmaissa toimivien yritysten välillä ja mikäli verottamiseen ei liity rajavalvontaa. Rajakontrollin poistuminen johtaa kuitenkin käytännössä siihen, että muiden kuin harmonisoitujen valmisteverojen kantaminen ei ole mahdollista. Tämä tarkoittaa Suomen osalta useimpien elintarviketeollisuuteen ja maatalouteen liittyvien erityisverojen poistumista mahdollisen jäsenyyden toteutuessa.

Yritysverotuksen osalta ei ole näillä näkymin tarvetta suuriin ja merkittäviin muutoksiin. Leimaverotuksessa on jo toteutettu EU:n esitys poistaa siirtolaimavero pörssissä kaupattavilta osakkeilta.

Polttoaineverotuksen tasoon ei ole tarvetta tehdä suurempia tarkistuksia.<sup>4</sup> Sen sijaan EU:n kaavailut moottoriajoneuvoverosta johtaisivat toteutuessaan raskaan ajoneuvokaluston osalta jonkin verran nykyistä ankarampaan verotukseen.

Vapautuvilla markkinoilla Suomi kohtaa joka tapauksessa entistä ankarampana kansainvälisen verokilpailun. Tämä tulee kohdistumaan myös Suomen tuloverotuksen korkeaan marginaaliveroon, vaikka marginaaliverot eivät olekaan harmonisoinnin kohteena. Korkea marginaalivero voi kuitenkin olla eräänä lisäkannustimena harkittaessa maastamuuttoa. Suureen maastamuuttomäärään Suomessa ei pitkän ajan väestökehitystä silmällä

<sup>4</sup> Dieselöljyn hinnankorotuksesta on jo päätetty.

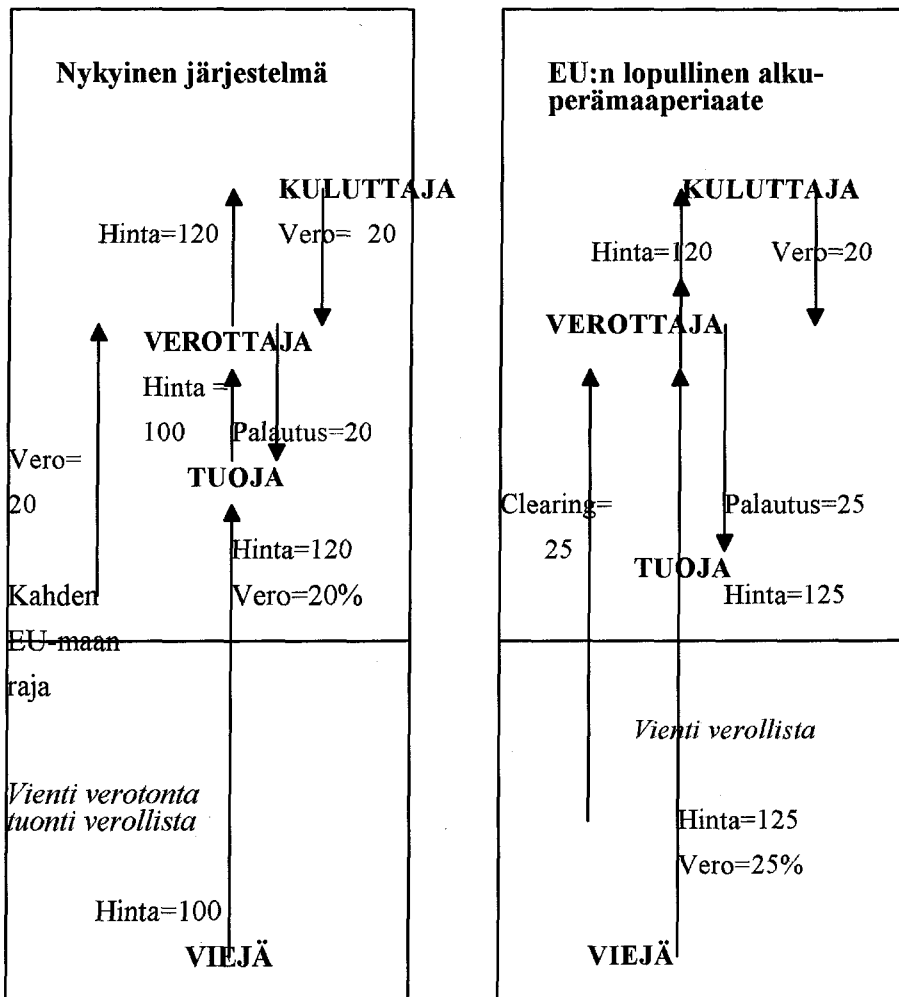
pitäen olisi varaa. Toisaalta, kun paineet kokonaisveroasteen alentamiseen ovat olemassa, julkiseen menotalouteen kohdistuu tältäkin suunnalta supistamispaineita. Suuren julkisen velkaantumisen oloissa tilanne näyttää pulmalliselta.

## 5.6. Loppuarviointeja

Verotuksen harmonisointi on osoittautunut visaiseksi integraation osa-alueeksi, jolla edistyminen on varsin vaivalloista ja hidasta. Integraation syveneminen tuo kuitenkin mukanaan väistämättä paineita harmonisoitumisen suuntaan. Hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden liikkuvuuden kasvaessa mahdollisuus kansallisiin erityispiirteisiin verotuksessa vähenee.

Verotuksen harmonisointi tapahtuukin kahta tietä: toisaalta keskitetyn harmonisointilainsäädännön ja toisaalta kansallisen verokilpailun kautta. Jotta verokilpailu ei kokonaan murentaisi veropohjia ja siten vaarantaisi julkisen sektorin välttämätöntä rahoitusta, EY:n komissio on valinnut linjan, jonka mukaisesti verokilpailua pyritään hillitsemään erilaisilla minimiverokannoilla ja -tasoilla. Mutta jo komission nykylinjan johdonmukainen toteuttaminen kohtaa vaikeuksia kaikkein liikkuvimpien tuotannontekijöiden kohdalla. Tämän osoittaa korkotulojen lähdeverotuksesta käyty keskustelu. Siinä EU:kaan ei voi tehokkaasti toimia yksin vaan sen on otettava huomioon globaalinen näkökulma: pääoma liikkuu nykyisin hyvin nopeasti maapallon osasta toiseen. Jos tällaista liikkuvinta pääomaa haluttaisiin verottaa, se edellyttäisi maailmanlaajuisia sopimuksia. Maailmanlaajuinen yhteistyö on välttämätöntä myös ja etenkin ympäristöverotuksen kehittämisessä.

Toinen verokilpailun seurausvaikutus on se, että verotus tulee entistä enemmän rasittamaan suhteellisen vähän tai ei lainkaan liikkuvia tuotannontekijöitä. Paineet esimerkiksi kiinteistöverojen nousuun ovat jo olemassa. Työvoiman liikkuminen on verraten vitkasta Euroopassa ja siksi tuloveroissa voi säilyä melko suuriakin kansallisia eroja. Tavaroiden osalta arvioidaan, että viiden-kuuden prosenttiyksikön erot maiden kesken eivät vielä saa aikaan merkittäviä vinoutumia.



Tuottajahinta = 100

Liite 1. Arvonlisäverotuksen kannon periaatteet EU:ssa

Lähde: ETLA

---

Saksa	15
Belgia	21
Tanska	25
Espanja	15
Kreikka	18
Ranska	19
Irlanti	21
Italia	19
Luxemburg	15
Alankomaat	18
Portugali	16
Iso-Britannia	18
(Suomi)	(22)

---

*Liite 2. EU-jäsenmaiden soveltamat arvonlisäverokannat 1.1.1994*

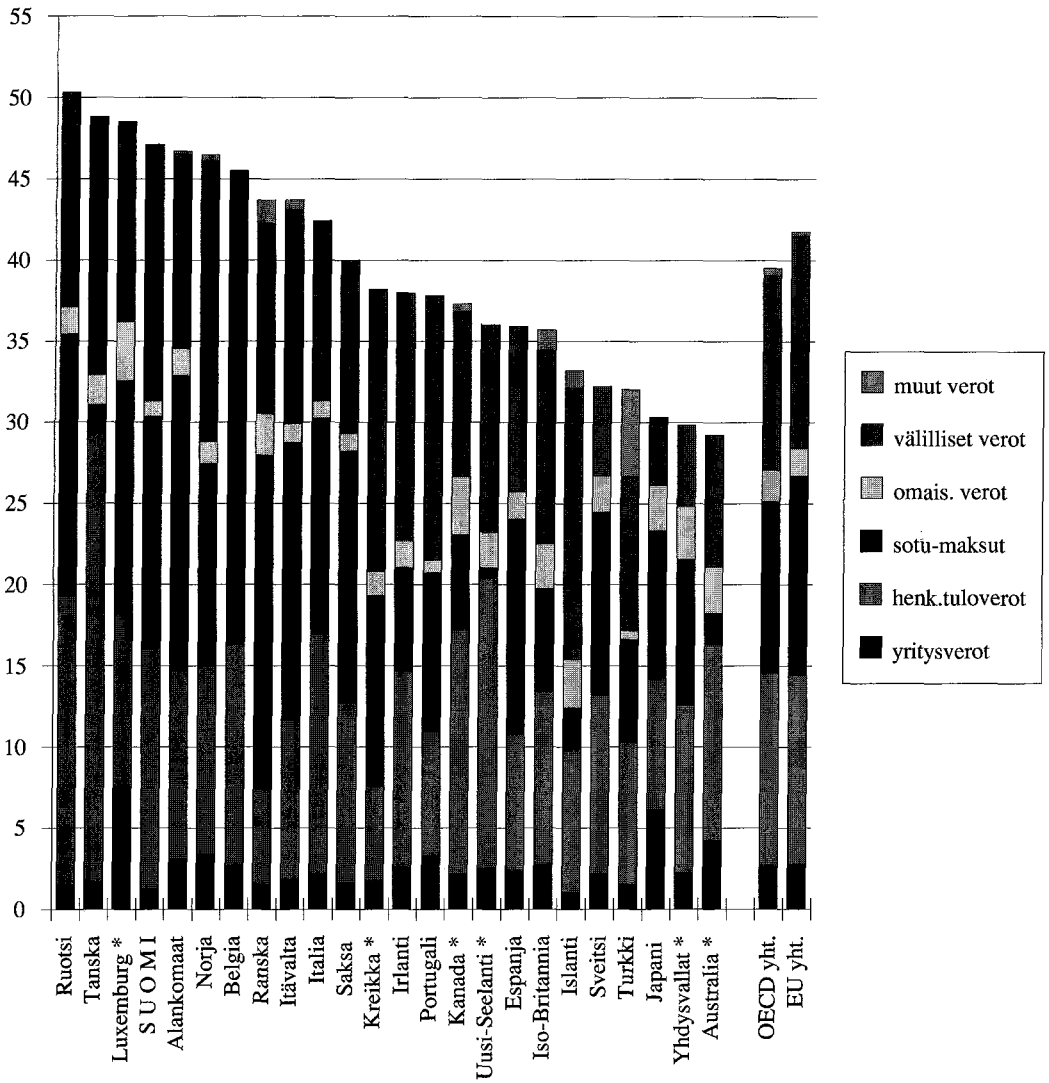
---

SUOMI	25
Norja	28
Ruotsi	30
Sveitsi	30
Uusi Seelanti	33
Tanska	34
Ranska	34
Iso-Britannia	34
Australia	34
Kreikka	35
Islanti	35
Alankomaat	35
Espanja	35.34
Itävalta	39
Luxemburg	39.39
Portugali	39.6
USA	39.8
Irlanti	40
Belgia	40
Kanada	45
Turkki	49.2
Italia	51
Japani	52.5
Saksa	60
OECD keskiarvo	38.3
EU keskiarvo	39.8

---

*Liite 3. Yhteisöverokannat OECD- ja EU-maissa vuonna 1993*





\* = tiedot vuodelta 1991

Lähde: OECD ja TK

Liite 4. Eri verolajien osuudet bkt:sta OECD- ja EU-maissa vuonna 1992

## **VATT-julkaisuja-sarjassa aiemmin ilmestyneet julkaisut**

### **Published VATT-publications**

---

- 1.** Finland 1990 - 2005. A time of challenge and preparation. Helsinki 1991.
- 2.** Neuvostoliitto, itäinen Eurooppa ja Suomi. Toimittaneet Pekka Sinko ja Pekka Sutela. Helsinki 1991.
- 3.** Proceedings of the Workshop on Economic Instruments in Environmental Policy. Edited by Seppo Leppänen and Pirkko Valppu. Helsinki 1991.
- 4.** Vuosikirja 1991. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Leena Saarinen. Helsinki 1991 .
- 5.** Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki 1992.
- 6.** Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Integration. Edited by Pekka Alajääskö and Seppo Leppänen. Helsinki 1992.
- 7.** Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. Edited by Seppo Leppänen and Heikki A. Loikkanen. Helsinki 1992.
- 8.** ECU Euroopan raha ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman ja Markku Puntila. Helsinki 1992.
- 9.** Vuosikirja 1992. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Leena Saarinen. Helsinki 1993.
- 10.** Kertomus ensi vuosisadasta. Pertti Hynynen, Osmo Kuusi. Helsinki 1993.
- 11.** Avautuva Suomi - tulevaisuuden haasteet. Toimittaneet Antti Romppanen ja Seppo Leppänen. Helsinki 1993.
- 12.** Valtion rahoitustuen suoriteperusteinen budjetointi. Toimittaneet Tuomas Jaakonsaari ja Rolf Myhrman. Helsinki 1994.
- 13.** Opening Finland - Challenges for the Future. Edited by Antti Romppanen and Seppo Leppänen. Helsinki 1994.
- 14.** Proceedings of the Symposium on Unemployment. Edited by Tor Eriksson, Seppo Leppänen and Pekka Tossavainen. Helsinki 1994.

# **Valtion taloudellinen tutkimuskeskus**

---

Reino Hjerppe

Ylijohtaja

## **Kansantalouden linja**

Seppo Leppänen

Tutkimusjohtaja

## **Verotuksen ja tulonsiirtojen linja**

Iikko B. Voipio (vv.)

Tutkimusjohtaja

Rolf Myhrman

Vs. tutkimusjohtaja

## **Julkisten palvelujen ja investointien linja**

Heikki A. Loikkanen

Tutkimusjohtaja

## **Johtokunta**

Ylijohtaja Sixten Korkman

Puheenjohtaja

Ylijohtaja Lasse Arvela

Osastopäällikkö Markku Lehto

Pääjohtaja Markku Mannerkoski

Osastopäällikkö Kari Puumanen

Budjettipäällikkö Raimo Sailas

Ylijohtaja Reino Hjerppe

Erikoistutkija Tuomo Mäki

S

*suunnitelma Euroopan talous- ja rahaliitosta, EMU:sta, on eräs Euroopan integraation suurista tavoitteista tällä vuosikymmenellä. Tässä julkaisussa tutkaillaan suunnitelman taustoja, tavoitteita, hyötyjä ja haittoja sekä Suomen talous-, finanssi- ja työmarkkinapolitiikassa eteen tulevia haasteita. Kirjoittajina on joukko alan parhaita suomalaisia asiantuntijoita. Julkaisu antaa lukijalleen tietoja suunnitelmasta ja pyrkii näin auttamaan lukijaansa hahmottamaan sitä, mistä loppujen lopuksi on kysymys.*

Tekijät:

Ylijohtaja Reino Hjerppe  
Johtaja Matti Korhonen  
Ylijohtaja Sixten Korkman  
Tohtori Markku Puntila  
Erikoistutkija Timo Rauhanen



**VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS**

HÄMEENTIE 3 • PL / P.O.B. 269 • 00531 HELSINKI, FINLAND

*Government Institute for Economic Research*



9 789515 610898

ISBN 951-561-089-3  
ISSN 0788-4990