

LAUSUNTOJA VALTIONEUVOSTON

EMU-TIEDONANNOSTA

Reino Hjerppe

Helsinki 1998

Muistion tausta

Oheisessa muistiossa julkaistaan kaksi VATT:n lausuntoa valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen. Lausunnot on annettu valtiovarainvaliokunnan verojaostolle, jossa kiinnitetään huomiota ennen kaikkea EMU:n tuomiin muutoksiin finanssipolitiikan roolissa ja eduskunnan talousvaliokunnalle, jossa valiokunnan toivomusten mukaan on erityisesti tarkasteltu talousneuvoston mahdollista uutta roolia rahapoliittisessa keskustelussa.

Haluan kiittää tutkimusprofessori Matti Viréniä kommenteista ja erikoistutkija Pirkko Valppua erityisesti talousneuvostoa koskevan aineiston ja tietojen kokoamisesta.

Reino Hjerppe

Sisällys

- 1. Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen 10.3.1998..... 5**
- 2. Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen 13.3.1998 8**

1. Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen 10.3.1998

Eri maiden talousneuvostot rahapolitiikan keskustelufoorumina

Talousvaliokunta on pyytänyt erityisesti ottamaan kantaa talousneuvoston rooliin rahapolitiikan kansallisena keskustelufoorumina.

EMU:n mukanaan tuomat institutionaaliset muutokset

EMU:n myötä Suomen keskuspankin asema tulee muuttumaan nykyisestään. Suomen Pankista tulee osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ). Euroopan keskuspankin (EKP) tavoitteet on määritelty selkeästi EMU:n perustamissopimuksessa. Luottamusta vakauteen ja talouspolitiikan kestävyteen on haettu antamalla EKP:lle varsin itsenäinen asema eurooppalaisen rahapolitiikan harjoittamisessa. Käytännössä rahapolitiikan määrittelee EKP:n neuvosto, johon kuuluvat euroalueen keskuspankkien johtajat sekä EKP:n johtokunnan jäsenet (joita on korkeintaan kuusi). Suomen Pankin keskeisenä tehtävänä on eurooppalaisen rahapolitiikan toimeenpano.

Koska EKP:n asema tulee olemaan hyvin itsenäinen, on Maastrichtin sopimuksessa myös määritelty EKP:n demokraattisen kontrollin menettelytavat. EKP laatii kertomuksen toiminnastaan Euroopan parlamentille, Eurooppaneuvostolle, neuvostolle ja komissiolle. EKP:n pääjhtaja voidaan kutsua neuvoston ja Euroopan parlamentin valiokunnan kulltavaksi. EKP voi myös osoittaa omaaloitteisuuttaan ja tuoda itsekkin asioita esille Euroopan parlamentin valiokuntaan.

Hallituksen tiedonannossa todetaan, että johtuen EKP:n itsenäisestä asemasta on tärkeää, että sille asetetut rahapolitiikan tavoitteet hyväksytään laajasti yhteiskunnassa. Miten tähän liittyvää keskustelua käydään Suomessa, on kansallinen asia eikä siitä ole säädöksiä TMU:n perustamissopimuksessa. Toisaalla hallituksen tiedonannossa todetaan, että EMU:ssa on ensisijaisen tärkeää, että työllistämisen ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta haitallisia rakenteellisia esteitä kyetään purkamaan. Työmarkkinaosapuolilla tulee olemaan tiedonannon mukaan keskeinen merkitys yhteisten pelisääntöjen soveltamisessa. Edelleen todetaan, että Suomessa vallitsee konsensushakuinen yhteistyöperinne eri työmarkkinaosapuolien välillä, minkä katsotaan lisäävän mahdollisuuksia reagoida herkästi koko kansantaloutta koskeviin häiriöihin. Myös nämä asiat edellyttävät yhteiskunnallista vuoropuhelua.

EMU:un sopeutuminen edellyttää siten suomalaisten instituutioiden ja lainsäädännön mukauttamista euroalueentoimintaan. Jotta EMU:un pystyttäisiin sopeutumaan mahdollisimman hyvin ja EMU:sta saataisiin irti kaikki mahdollinen hyöty, on myös Suomessa paikallaan harkita eri instituutioiden toimintasääntöjen ja toimintatapojen uudistamistarvetta. Hallituksen tiedonannossa on tuotu esille myös talousneuvoston rooli keskustelufoorumina hallituksen sekä työmarkkina- ja muiden etujärjestöjen vuoropuhelun edistämässä ja EKP:n politiikan hyväksyttävyyden edistämässä.

VATT:n selvitykset talousneuvostojen rooleista meillä ja muualla

Suomessa talousneuvostotyyppinen toiminta sai alkunsa maan itsenäistyttyä. Ensimmäinen taloudellinen neuvottelukunta asetettiin vuonna 1920. Sen jälkeen talousneuvostoja on ollut useita ja niiden tehtävät ja rooli ovat vaihdelleet kulloisenkin maan taloudellisen tilanteen ja yhteiskuntapoliittisen keskustelutilanteen mukaisesti.

VATT:n keskustelualoitteessa 'Talousneuvostot 1920 - sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa' (No 6, 1991) on selvitetty po. elinten historiaa ja toimintatapoja sekä Suomessa että eräissä muissa maissa.

Taloudelliset neuvostot toimivat taloudellisten ja yhteiskunnallisten osapuolten keskustelufoorumeina ja hallitusten neuvonantajina. Elinten kokoonpano ja rooli vaihtelevat, joissakin maissa tällaisia elimiä ei lainkaan ole. Yleensä taloudellisia neuvostoja pidetään tulopolitiikan keskustelufoorumeina, mutta tehtävät vaihtelevat laajasti sisältäen erityisesti aineksia, joilla pyritään rakentamaan yhteiskunnallista konsensusta. Niinpä talousneuvostojen käsittelemät aihepiirit vaihtelevat yleisestä taloudellisesta kehityksestä tulo- ja hintapolitiikkaan, työmarkkina- ja työelämä kysymyksiin, sosiaalipolitiikkaan, ympäristönsuojeluun, jne. Siitä missä määrin EMU vaikuttaa po. neuvostojen toimintaan, ei ole koottu tuoreita tietoja.

Eri maiden talousneuvostoja käsittelevässä VATT:n keskustelualoitteessa (No 66), 1994) käsitellään kymmenen maan (Norja, Tanska, Irlanti, Itävalta, Portugali, Espanja, Italia, Ranska, Belgia ja Hollanti) talousneuvoston organisaatiota ja toimintaa.

Neuvostojen nimet (talousneuvosto, talous- ja sosiaalineuvosto, talous- ja työneuvosto) ja luonne vaihtelevat riippuen kunkin maan historiasta ja perinteistä samoin kuin kunkin maan taloudellisista ja yhteiskunnallisista rakenteista. Yleensä neuvostot ovat hallituksien ja etujärjestöjen yhteydenpitoelimiä. Työmarkkinaosapuolet ovat edustettuina kaikissa talousneuvostoissa. Hallituksen edustajia on mukana Norjassa, Tanskassa, Irlannissa, Itävallassa ja Portugalissa sekä Suomessa. Lisäksi useimmissa neuvostoissa on elinkeinoelämän järjestöjen edustajia ja asiantuntijajäseniä.

Keskuspankin edustaja on talousneuvoston jäsenenä Tanskassa ja Suomessa sekä asiantuntijana Hollannissa.

Esimerkkejä rahapoliittisten aiheiden käsittelystä talousneuvostoissa

Suomen talousneuvostossa on aika ajoin käsitelty rahapoliittista tilannetta, yleensä keskuspankin pääjohtajan esittelemänä, joten rahapolitiikan käsittely ei tässä mielessä ole meillä uutta. Vuonna 1997 syyskuun kokouksen aiheena oli "Kokemukset markan ERM-kytkennän vaikutuksista rahapolitiikkaan ja talouden vakauteen sekä raha- ja valuuttamarkkinoita koskevia kysymyksiä siirryttäessä EMU:un".

Belgian talousneuvoston käsiteltävien aihepiirien luettelossa on yhtenä taloudellisen analyysin kohteena mainittu rahapolitiikka. Myös Emu kuuluu sen käsittelemiin aiheisiin. Talousneuvosto on julkaissut mm. Newsletter'in, jonka erityisaiheena oli Belgia ja EMU.

Tanskan talousneuvoston taloudellista tilaa kuvaavassa raportissa "Dansk økonomi" oli vuonna 1992 erityisaiheena "Maastricht ja Tanska: taloudellisia näkökohtia".

Hollannin talousneuvosto valmisti vuonna 1992 hallituksen pyynnöstä raportin "The Dutch road to EMU: convergence in concert".

Tanskan talousneuvoston taloudellista tilaa kuvaavassa raportissa "Dansk økonomi" oli keväällä 1997 erityisaiheena "Tanska ja EMU".

Johtopäätös

Myös Suomessa on hyödyllistä käydä vuoropuhelua eri osapuolten kesken eurooppalaisen rahapolitiikan toteutumisesta ja siihen sovittautumisesta. Sikäli kun talousneuvostoa halutaan käyttää tähän tehtävään, nykytilanteeseen tarvittavat muutokset ovat ilmeisesti varsin vähäiset. Esimerkiksi talousneuvoston tarvitsemia taustaselvityksiä ja -tutkimuksia tuotetaan jo nykyisellään mm. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Ongelmat voivatkin eniten liittyä siihen miten talousneuvoston kokoonpano tulevaisuudessa määritellään. Voidaan esimerkiksi kysyä, sopiiko uuteen institutionaaliseen rakenteeseen se, että Suomen Pankin pääjohtaja on talousneuvoston jäsen.

2. Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen 13.3.1998

Tiedonannon mukaan osallistuminen euroalueeseen tuo Suomen kansantalouteen sekä taloudelliseen tehokkuuteen että vakauteen liittyviä hyötyjä. Nämä seikat myötävaikuttavat talouskasvun nopeutumiseen ja uusien pysyvien työpaikkojen syntymiseen.

Tiedonannon mukaan suurimpana ongelmana euroalueeseen osallistumisessa on pidetty ns. epäsymmetrisiä häiriöitä. Nämä ovat yksittäisen maan talouskehitykseen kohdistuvia poikkeamia, joihin keskitetysti hoidettu rahapolitiikka ei voi tuoda apua.

Useissa eri yhteyksissä on todettu ettei EMU:n vaikutuksia ole kiteytettävissä johonkin tiettyyn lukuun vaan että kysymys on useista hyödyistä ja haitoista, joiden keskinäinen punninta on suoritettava päätöstä tehtäessä. Taloudellisten seikkojen lisäksi poliittiset näkökohdat ovat tärkeitä. Joidenkin mielestä poliittiset seikat ovat jopa tärkeimpiä. Nämä ovat kuitenkin pitkälle subjektiivisia arvioita, joita ei voida ehdottomasti panna tärkeysjärjestykseen. Siinä mielessä EMU on tietenkin poliittinen hanke, että se liittyy yhtenä tärkeänä osana Euroopan integraatioprosessin etenemiseen. Myös Suomessa on kysymys poliittisesta linjavalinnasta.

Tiedonannossa on mielestäni tuotu hyvin esille EMU:n keskeiset taloudelliset hyödyt ja haitat. Taloudellisten vaikutusten osalta keskustelun voi mielestäni hyvin kiteyttää alussa mainitsemieni pääkohtien tarkasteluun.

EMU:lla on myös lukuisia muita vaikutuksia, joita on kartoitettu eduskunnalle toimitetussa selvitysmateriaalissa. Jos niistä pyrkii sanomaan jotakin yleistä, niin sen voisi kiteyttää mielestäni seuraavasti: integraation seurauksena on tapahtumassa monia prosesseja ja tietyt kehitystrendit tapahtunevat joka tapauksessa ilman EMU:akin. EMU:n vaikutus ei ole läheskään aina ratkaiseva, mutta se on usein joko kehitystä jonkin verran kiihdyttävä tai vaikeuttava.

Suomen taloudelliset hyödyt ja haitat euroalueeseen osallistumisesta

Useat selvitykset osoittavat, että Suomeen kohdistuu epäsymmetrisiä häiriöitä suhteellisesti enemmän kuin keskeisiin Keski-Euroopan EMU-maihin (ns. EMU ydinmaat: Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti, Itävalta). Jos EKP:n rahapolitiikka noudattaisi näiden ydinmaiden suhdannetarpeita, tuloksena on ettei se erityisen hyvin sovellu Suomen vaihteluihin. Tämä johtaa kysymykseen siitä voidaanko epäoptimaalinen EKP:n rahapolitiikka korvata jollakin muilla hyödyillä.

Tarkemmin analysoituna Suomeen kohdistuvat vaihtelut voidaan jakaa kolmeen pääryhmään

- ainutkertaiset, epäsäännöllisesti ja suhteellisen harvoin tapahtuvat ulkoiset häiriöt
- metsäteollisuusklusterin hintoihin liittyvät melko säännönmukaiset suhdanneluonteiset vaihtelu
- Suomen omasta valuuttakurssipolitiikasta johtuvat vaihtelut, joiden taustalla on ollut Suomen muita maita nopeampi inflaatiokehitys.

Ensiksi mainittuun ryhmään voidaan lukea toisen maailmansodan jälkeisistä vaihteluista Suomessa Korean suhdannenousu 1951, raakaöljyn hinnan nousu vuonna 1973 ja Neuvostoliiton kaupan tyrehtyminen vuonna 1990. Vastaavia vaihteluita löytyy taloushistoriasta karkeasti laskien 15 - 20 vuoden välein. Tämän tyyppisten häiriöiden ennakointi ei ole mahdollista.

Toiseen ryhmään kuuluvat metsäteollisuusklusterin hintavaihtelut (selluloosa ja paperien hinnat) vaihtelevat jatkuvasti enemmän tai vähemmän säännönmukaisesti. Näihin yritykset voivat osittain vaikuttaa mukauttamalla omaa toimintaansa mm. tuotevalikoimaansa kehittämällä ja vakavaraisuudellaan. Hintavaihteluita tulee joka tapauksessa esiintymään jatkossakin.

Kolmas ongelma on aiheutunut Suomen muita maita nopeammasta hintakehityksestä. Tämä edellyttää EMU-oloissa sitä, että on entistä tärkeämpää huolehtia keskimääräisen hintakilpailukyvyn säilymisestä mm. maltillisen palkkakehityksen avulla.

Ehkä suurimmat odotukset EMU:n taloudellisista hyödyistä kohdistuvat siihen että Suomen rahataloudellinen toimintaympäristö vakautuu. Tämä merkitsee myös vakaampaa korkokehitystä, kuten tiedonannossa todetaan. Pitkäaikaiset sopimukset tulevat tällöin helpommiksi. EMU on myös täydellinen vakuutus euroalueella tapahtuvia valuuttakurssiriskejä vastaan. Tällä on erittäin suuri merkitys juuri Suomen kannalta, koska korko- ja valuuttakurssivaihtelut ovat historiassa olleet varsin suuria ja vaikeuttaneet pitkäjänteisten taloudellisten päätösten tekoa. Mm. asuntoluottoja voidaan euroalueella suunnitella kokonaan uudentlaisesta perspektiivistä.

Tiivistäen: EKP:n rahapolitiikka ei todennäköisesti ole kaikissa olosuhteissa Suomelle optimaalista. Tämän vastapainona on vaakakupissa hyötynä raha-, korko- ja valuuttakurssipolitiikan olennainen vakautuminen.

Euroon varautuminen

Sikäli kun myönteinen päätös euroon siirtymisestä syntyy on tärkeää, että sekä talouspoliittisessa päätöksenteossa että taloudenpitäjien käyttäytymisessä otetaan mahdollisimman nopeasti huomioon uudet olosuhteet. EMU:sta saataviin hyötyihin voidaan siten vaikuttaa omilla aktiivisilla toimenpiteillä. Tiedonannossa keskitytään kuvaamaan päätöksentekoprosessin etenemistä ja euroalueeseen siirtymisen edellyttämiä käytännön toimia. Jatkotoimenpiteissä pääpainon tulee olla sen strategian miettimisessä, miten eurosta saataisiin paras mahdollinen hyöty irti.

Euroopan keskuspankki (EKP) on rahapolitiikassaan itsenäinen elin. Rahapolitiikan määrittelee EKP:n neuvosto, joka ei voi eikä periaatteessa saa ottaa vastaan ulkopuolisia ohjeita. Maastrichtin sopimuksessa on määritelty, miten EKP:n on tiedotettava politiikastaan ja tässä se voi olla myös oma-aloitteinen. Sopimus ei kuitenkaan sisällä määräyksiä siitä, miten nämä tiedottamisasiat hoidetaan kansallisella tasolla. Erityisen tärkeää on tietenkin, miten Suomen eduskunta saa informaatiota EKP:n politiikasta. Tähän on varmasti useita erilaisia muotoja käytettävissä. Joka tapauksessa tämä kuuluu niihin asioihin, jotka on jatkossa selvennettävä.

Finanssipolitiikan ja verotuksen rooli korostuu euroalueella

Rahapolitiikan kiinnittyessä EKP:n politiikan myötä muiden talouspolitiikan lohkojen rooli korostuu euroalueella mm. mahdollisten kansallisten häiriöiden hoitamisessa. Tiedonannossa on mainittukin työmarkkinoiden roolista tässä. Tiedonanto puhuu siitä, että talous- ja rahaliitossa on ensisijaisen tärkeätä, että työllistämisen ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta haitallisia rakenteellisia esteitä kyetään purkamaan .

Erityisesti kuitenkin finanssipolitiikan rooli korostuu entisestään euroalueella. Itse asiassa julkinen talous on keskeisin talouden puskuri, joka voi pehmentää markkinoilta tulevia heilahteluja. Jatkossa ajankohtaiseksi voi myös nousta kysymys EU-tasolla tapahtuvasta häiriöiden tasoittamisesta ja eri viranomaisten työnjaosta finanssipolitiikan toteutuksessa. Veropolitiikan koordinaation rooli korostuu aivan uudella tavalla verokilpailun seurauksena ja tarvitaan toimenpiteitä tällaisen veropolitiikan muotouttamiseksi. Verotus on keskeinen hyvinvointipolitiikan kannalta ja siten veropolitiikalla on pitkän aikavälin vaikutuksia. Tällä on puolestaan merkitystä myös tiedonannon mainitseman pohjoismaisen hyvinvointimallin kehittämisen kannalta.

Edellä mainitut kysymykset ovat vielä hyvin pitkälle selvittämättä. Tästä seuraa myös runsaasti erilaisia tutkimus- ja selvitystarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on jo nyt panostamassa edellä mainittuihin kysymyksiin liittyviin tutkimusongelmiin.

VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulohajaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaittinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Viitamäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.
16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.
18. Virén Matti: Kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen. Helsinki 1997.
19. Rissanen Matti: Telakkatuesta Suomessa. Helsinki 1997.
20. Virén Matti: Finnish Experiences in the European Union - Suomen kokemuksia Euroopan unionissa. Helsinki 1997.

21. Östring Timo: Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON). Helsinki 1997.
22. Hjerpe Reino: Asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa käsittelevästä selonteosta eduskunnalle valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Helsinki 1997.
23. Holm Pasi - Romppanen Antti: Arvio "Toimivampiin työmarkkinoihin" -raportin (Skog-Räisänen) ehdotusten kansantaloudellisista vaikutuksista. Helsinki 1997.
24. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1997.
25. Lith Pekka: Miljarderna i den grå ekonomin - En rapport om omfattningen och formerna för Finlands dolda ekonomi. Helsinki 1997.
26. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1997.
27. Niskanen Esko: Arvio kirjasta "The Economics of Regulating Road Transport" (Erik Verhoef). Helsinki 1997.
28. Technical Annex of Project Afford PL97-2258. Helsinki 1997.
29. Bowers Claire: Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. Helsinki 1998.
30. Tossavainen Pekka: Panosverot ja toimialoittainen työllisyys. Helsinki 1998.