

VATT-TUTKIMUKSIA
53
VATT-RESEARCH REPORTS

Toimittanut Pekka Mäkelä

**EU:N KAUPPAPOLITIIKKA ITÄ-
LAAJENEMISEN KYNNYKSELLÄ**

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1999

ISBN 951-561-272-1

ISSN 0788-5008

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: pekka.makela@vatt.fi

J-Paino Oy

Helsinki, maaliskuu 1999

PEKKA MÄKELÄ (TOIM.): EU:N KAUPPAPOLITIIKKAA ITÄLAAJENEMISEN KYNNYKSELLÄ. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (B, ISSN 0788-5008, No 53). ISBN 951-561-272-1.

Tiivistelmä: Julkaisussa käsitellään Euroopan unionin kauppapolitiikkaa eri näkökulmilta. Erityisteemana on EU:n itälaajenemisen vaikutus kauppapolitiikkaan ja liittyvien maiden mahdollisuudet sopeutua EU:n ulkomaankauppapolitiikkaan.

Pertti Jalavan artikkelissa esitellään EU:n kauppapolitiikan instrumentteja. Antti Kuosmasen artikkelissa analysoidaan EU:n ja Kiinan kauppasuhteita. August Leppä tutkii yhteisön arvonlisäverotuksen vaikutuksia. Pekka Mäkelä käsittelee EU:n ja keskisen Itä-Euroopan maiden kaupan kehitystä, EMU:n vaikutusta kauppapolitiikkaan sekä kauppapolitiikan, teollisuuspolitiikan ja kilpailupolitiikan välisiä suhteita.

Julkaisun johtopäätös on, että ulkomaankauppa ja kauppapolitiikka eivät ole este itälaajenemiselle.

Asiasanat: EU, keskisen Itä-Euroopan maat, kauppapolitiikka, itälaajeneminen

PEKKA MÄKELÄ (ED.): EU:N KAUPPAPOLITIIKKAA ITÄLAAJENEMISEN KYNNYKSELLÄ (EU TRADE POLICY ON THE BRINK OF THE EASTERN ENLARGEMENT, IN FINNISH). Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (B, ISSN 0788-5008, No 53) ISBN 951-561-272-1.

Abstract: This publication contains papers on the EU trade policy. The main focus is the impact of the EU Eastern enlargement on the EU foreign trade policy and the possibilities of the applicant countries to adapt the EU foreign trade policy.

In the first article, Pertti Jalava presents the EU foreign trade policy instruments. Thereafter, Antti Kuosmanen analyzes trade relations of the EU and China. August Leppä studies impacts of the value added taxation. Pekka Mäkelä describes the development of trade between the EU and CEEC-countries, the impact of the EMU on the foreign trade policy, and the relationship between trade policy, industrial policy and competition policy.

The publication indicates, that foreign trade and the foreign trade policy of the EU are not an obstacle to the Eastern enlargement of the EU.

Key words: EU, CEEC-countries, foreign trade policy, Eastern enlargement of the EU

Esipuhe

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Euroopan unionin kauppapolitiikka-hanke alkoi 1.1.1995 ja päättyi varsinaisesti 30.6.1997. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin oli tärkeää tutkia Euroopan unionin toimintaa. Tätä työtä toki tehtiin VATT:ssa jo ennen jäseneksi liittymistä. Yhteisön kauppapolitiikkaan kietoutuu kysymyksiä veroista, tulleista, kilpailupolitiikasta ja teollisuuspolitiikasta. Näin EU:n kauppapolitiikalla on liittymäkohtia useisiin keskeisiin VATT:n tutkimuskohteisiin.

Teemasta on aikaisemmin julkaistu Pekka Mäkelä: Euroopan unioni ulkomaan-kauppapoliittisena toimijana, VATT-keskustelualoitteita 112, Helsinki 1995; Paola Drei: Individual Trade Policies in EU - The Case of Car Markets, VATT-keskustelualoitteita 111, Helsinki 1995; Sandra Santos: Lomé Convention, VATT-keskustelualoitteita 139, Helsinki 1997; Pekka Mäkelä: Polkumyynti Euroopan unionin kauppapolitiikassa, VATT-tutkimuksia 41, Helsinki 1997 sekä Claire Bowers: Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. VATT-muistioita 29, Helsinki 1998.

Tässä artikkelikokoelmassa käsitellään EU:n kauppapoliittisia instrumentteja, arvonlisäverotusta sekä EU:n ja keskisen Itä-Euroopan välistä kauppaa. Nämä kysymykset muodostavat luontevan sillan VATT:n alkaneeseen EU:n laajenemista koskevaan tutkimusprojektiin. Artikkelikokoelmassa käsiteltäviä kysymyksiä ovat myöskin EMU:n vaikutus kauppapolitiikkaan sekä kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan suhde.

Helsingissä 15. maaliskuuta 1999

Reino Hjerppe

Sisällys

Johtopäätökset: Ei esteitä laajenemiselle	1
Johdanto ja yhteenveto	3
Pertti Jalava:	
EU:n tullit ja muut kauppapoliittiset instrumentit	13
1 EU:n tullijärjestelmän syntyvaiheista	13
2 EU:n tullijärjestelmä ja sen tärkeimmät instrumentit	17
3 EU:n muita kauppapoliittisia instrumentteja	23
4 Muita tulliviranomaisten veronkanton ym. menettelyihin liittyviä tehtäviä	29
5 EU:n tullijärjestelmän tavoitteista Tulli 2000 -ohjelman valossa	31
6 EU:n tullijärjestelmän näkymistä pitemmällä aikavälillä	32
7 Sopeutuvatko uudet jäsenmaat EU:n kauppapolitiikkaan?	34
Antti Kuosmanen:	
EU:n ja Kiinan kauppasuhteet	37
1 EU:n Kiinan-politiikka kehittyy	37
2 Kiina on merkittävä kauppakumppani	38
3 Kiina EU:n kauppapolitiikan kohteena	40
4 Kiina mukaan WTO:hon	41
5 EMU ja laajeneminen haasteina	42
August Leppä:	
Lopullinen ALV osana sisämarkkinoita: ulkomaankaupasta sisämarkkinoille	45
1 Harmonisoinnin vaikutus verokantaan ja veropohjaan	48
2 Yksi verotuspaikka - yksi verokanta joka myyjällä	49
3 Kassakirstu harmonisoinnin rajoitteena	50
4 Maittaiset vaikutukset	52
5 Palkanmuodostuksen vaikutus harmonisointiin	54
6 Toimialoittaiset vaikutukset	57

7	Palvelut ja työllisyys	58
8	Onko muutoksella suurta merkitystä?	59

Pekka Mäkelä:

Euroopan unionin kauppapolitiikkaa kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan välimaastossa **63**

1	EU:n ja keskisen Itä-Euroopan maiden kauppa kehitty nopeasti	63
2	Suomen vienti keskisen Itä-Euroopan maihin kehittynyt suotuisasti	70
3	Talous- ja rahaliiton vaikutus kauppapolitiikkaan	73
4	Riittääkö yhteisön kauppapoliittinen toimivalta?	78
5	Euroopan unionin kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan välisiä jännitteitä	81
6	Ei valtio eikä kansainvälinen järjestö	86

Johtopäätökset: Ei esteitä laajenemiselle

Sopeutuvatko uudet jäsenmaat EU:n kauppapolitiikkaan? Liittyvien maiden tullilainsäädännöissä on huomattavia tasoeroja, ja niiden valmius soveltaa jopa omaa lainsäädäntöään on vaihteleva. Liittyvien maiden kohdalla voitaneen varautua siirtymäkauteen, jotta ne pystyisivät sopeutumaan EU:n tullilainsäädäntöön ja soveltamaan sitä täysipainoisella tavalla.

Haittaako itälaajeneminen EU:n kauppasuhteita Kiinaan? Kauppakumppanien näkökulmasta se merkitsee tulliliiton, yhteisen tullisuojan ja yhteisen kauppapolitiikan astumista jäsenmaiden oman kansallisen tuontisuojan ja kauppapolitiikan tilalle. Uusi jäsenyys yhteisössä antaa KIE-maille kasvusysäyksen, josta myös kauppakumppanit hyötyvät. Kiina pitää jo nyt EU:ta oleellisena ja keskeisenä eurooppalaisena tekijänä. Yhteisön laajenemisen myötä tämä piirre vain korostuu.

Onko arvonlisäverotuksen kehittymättömyys este uusille jäsenmaille liittyä yhteisöön? Jäsenyyttä hakeneet keskisen Itä-Euroopan maat ovat hämmästyttävän laajasti ottaneet arvonlisäverotuksen käyttöön. Rakenteellisia kysymyksiä, jotka voivat tulla esiin jäsenyysneuvotteluissa, ovat muun muassa nykyinen KIE-maiden laaja välttämättömyystuotteiden vapauttaminen verosta tai niiden mielivaltaisen alhainen verotus. Monia hallintokäytäntöjä on kehitettävä. Jäsenyyttä hakeneiden maiden EU-jäsenyys ei kuitenkaan kaadu arvonlisäverotuksen puuteisiin.

Vaikuttaisiko EU-jäsenyys oleellisesti kauppavirtoihin? Sekä Suomen että EU:n vienti Itä-Euroopan maihin on kehittynyt erittäin suotuisasti 1990-luvulla. Vuosikymmenen kuluessa KIE-maat ovat suunnanneet ulkomaankauppansa nopeasti EU:hun. Kaupan suuntautumiseen uudelleen on liittynyt nopea hyödykerakenteen muutos. Sekä Suomen että EU:n kauppataase KIE-maiden kanssa on voimakkaasti ylijäämäinen. KIE-maiden ja EU:n välillä solmitut vapaakauppasopimukset, ns. Eurooppa-sopimukset, ja toteutunut nopea kaupan uudelleensuuntautuminen viittaavat siihen, että jäsenyys ei merkitsisi kovin dramaattista kaupan uudelleensuuntautumista KIE-maissa. Erityisiä pitkiä siirtymäaikoja ei tarvittane. Tarvittava sopeutuminen EU:n puolella on melko pieni loppujen lopuksi.

Muodostavatko EMU:n synty ja kauppapoliittisen toimivallan heikkous esteen EU:n laajenemiselle? Ennen EMU:a Euroopan unionin kauppapolitiikka on ollut sisäpolitiikan, käytännön elinkeinopolitiikan jatke. EMU:n mukana syntyvät yhteisötason kauppataase, vaihtotase, vaihtosuhte ja niin edelleen muovaavat eurooppalaista kauppapolitiikkaa ja asettavat sille rajoituksia. Yhteinen raha merkitsee mukana oleville kilpailuetua. Talous- ja rahaliiton välitön vaikutus kauppavirtoihin ei ole suuri. Mukaan pääsy EMU:un tuntuu kuitenkin tällä hetkellä olevan hieman pitemmän ajan kysymys.

Sekä EMU että maailmankauppaneuvottelut WTO:n puitteissa edellyttävät yhteisöltä entistä vahvempaa toimivaltaa kauppapolitiikassa, ennen kaikkea palvelujen kaupassa ja henkistä omaisuutta koskevissa kauppaneuvotteluissa.

Muodostaako EU:n poliittinen rakenne esteen laajenemiselle? Poliittisen rakenteensa puolesta EU ei ole valtio sanan tavanomaisessa merkityksessä. Yhteisöstä on sanottu, että se on 'sui generis' eli omaa lajiaan, ei valtio eikä kansainvälinen järjestö. Esimerkiksi kauppapolitiikan toteuttamisesta tulee helposti sarja tapauskohtaisia päätöksiä, joissa suuret linjat unohtuvat. Uusien jäsenmaiden näkökulmasta liittyminen on sitä helpompaa, mitä löyhempi liitto EU on. Mutta EU:n näkökulmasta asia voi olla toisin. Jokaiseen laajenemisaaltoon on liittynyt unionin instituutioiden tai politiikan uudistaminen. Laajenemiseen liittyvät yhteisön sisäiset ristiriidat voivat olla hallittavampia, jos yhteisön toimivalta on selkeämpi. Siinä mielessä laajeneminen on myös institutionaalinen kysymys.

Johdanto ja yhteenveto

Johdanto

Vuonna 1958 toimintansa aloittanut Euroopan talousyhteisö EEC oli ennen kaikkea tulliliitto. Yhteisen ulkotullin pystyttäminen oli siis välttämätöntä. Yhteisen ulkotullin takia kolmannet maat pitävät yhteisöä yhtenä kaupan osapuolena.

Yhteisön perustajien tavoitteet menivät huomattavasti laajemmalle kuin pelkän tulliliiton perustamiseen. Pyrittiin tiiviimpään taloudelliseen ja poliittiseen yhteistyöhön ja uuden Euroopan merkittävämpään rooliin ja asemaan maailmassa. Tämän takia tarvittiin yhteistä kauppapolitiikkaa. Yhteinen kauppapolitiikka lisäsi maaryhmän painoa maailmankauppaa koskevissa neuvotteluissa. Eri jäsenmaiden erillisellä kauppapolitiikalla olisi helposti haitallisia vaikutuksia muihin jäsen maihin. Lisäksi yhdenmukaiset menettelytavat ja säännöt lisäävät politiikan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta esim. tullauksessa.

Euroopan unioni on maailman suurin kauppa-alue. Sen sisäinen (jäsenvaltioiden välinen) kauppa vastaa noin neljäsosaa maailmankaupasta. Vuonna 1997 osuus maailman viennistä oli 24 prosenttia. Vuonna 1997 yhteisön ulkoisen, yhteisön ulkopuolelle suuntautuvan, kaupan osuus oli viennissä 20,0 prosenttia ja tuonnissa 17,1 prosenttia koko maailman vastaavista luvuista.¹ Lähes kaksi kolmasosaa jäsenvaltioiden ulkomaankaupasta onkin yhteisön sisäistä, jäsenvaltioiden välistä kauppa. Ulkotuonnin osuus kansantuotteesta oli 9 prosenttia vuonna 1996. Vastaava osuus vaikkapa Yhdysvalloilla oli 12 prosenttia.

EU:lla on yhteisönä ainakin 360 voimassa olevaa sopimusta kolmansien maiden kanssa. Näistä valtaosa on kauppapoliittisia sopimuksia. Kehitysmaiden kanssa tehdyistä sopimuksista tunnetuimpia ovat Lomé'n sopimukset, joista järjestyksessä 4. päättyy vuonna 2000. Sopimukset koskevat muun muassa kehitysapua ja laajaa tullivapautta ja kiintiömätöntä vientiä yhteisöön. Yhteisö on solminut 'Eurooppa-sopimukset' Euroopan entisten sosialistimaiden kanssa. Näiden kauppa- ja yhteistyösopimusten sisältönä on ollut muun muassa asteittainen vientikiintiöiden poisto yhteisöön suuntautuvalta kaupalta.

Yhteisön keskeisenä tavoitteena on ollut taloudellisen integraation edistäminen jäsentensä kesken. Yhteisen ulkotullin lisäksi tähän liittyviä keskeisiä pyrkimyksiä on sisäisten kaupan esteiden poistaminen, tavaroiden, palvelusten, ihmisten ja pääomien vapaa liikkuvuus yhteisössä sekä talous- ja rahaliitto EMU. Ulkomaan-

¹ Edellisessä tapauksessa EU:n jäsenvaltioiden välinen kauppa on osa maailmankauppaa, jälkimmäisessä ei. Vuonna 1997 yhteisön bruttovienti oli bruttomailmankaupasta 39 prosenttia.

kaupassa keskeisiä keinoja ovat tullien lisäksi olleet tuontikiintiöt ja vapaaehtoiset (yhteisöön suuntautuvan) viennin rajoitukset ja polkumyyntisyytteet.

EU:n kauppapolitiikan ajankohtaiset haasteet

Syksyllä 1998 EU:n ulkomaankauppapolitiikan muotoutumiseen vaikuttaa neljä keskeistä kehityslinjaa, haastetta. Ne ovat itälaajentuminen, talous- ja rahaliitto EMU, EU:n yhteisen arvonlisäverotuksen uudistuspyrkimykset ja maailmankauppaneuvottelut eli WTO-prosessi. Viimeksi mainittuun liittyy kysymys yhteisön kauppapoliittisesta toimivallasta, johon Amsterdamin sopimus (1997) toi oman lisäviivahteensa. Lisäksi EMU tuo omat lisähaasteensa yhteisön kauppapoliittisen toimivallan riittävyydelle.

Edellä luetellut kehityslinjat muodostavat taustan *Pertti Jalavan* artikkelille yhteisön kauppapolitiikan instrumenteista. *Antti Kuosmasen* artikkeli EU:n ja Kiinan kauppasuhteista liittyy EU:n kauppapolitiikan laajempaan WTO-yhteyteen. *August Lepän* artikkeli käsittelee uutta arvonlisäverotusjärjestelmää ja sen vaikutuksia. *Pekka Mäkelän* artikkelissa käsitellään Suomen ja EU:n kauppaa Itä-Euroopan maiden kanssa. Lisääkö EU-jäsenyys Itä-Euroopan maiden vientiä muihin EU-maihin? Toisena kysymyksenä käsitellään EMU:n vaikutusta kauppapolitiikan harjoittamiseen. EMU on entistä vaativampi kauppapolitiikan ympäristö. Kolmantena kysymyksenä on yhteisön toimivalta kauppapolitiikassa. Lisäksi Mäkelän artikkelissa pohditaan EU:n kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan suhteita.

EU:n kauppapolitiikan monet instrumentit

Ulkomaankauppapolitiikka koostuu kauppapoliittisten instrumenttien käytöstä. EU:n perussopimuksiin sisältyviä kauppapoliittisia instrumentteja on vaikea määrittää tyhjentävästi. Nykyaikainen kauppapolitiikka käyttääkin monia instrumentteja, joita ei ole selvästi määritelty Maailman kauppajärjestön (WTO) säädöksissä. Kauppapolitiikan ala on myöskin laajenemassa. Siihen kuuluu kasvavassa määrin sääätelyä, joka on osa sisäistä talouspolitiikkaa, esimerkkinä kilpailupolitiikka. Lisäksi kansainvälinen palvelusten kauppa ja esimerkiksi kysymys tekijänoikeuksista laajentavat perinteisen kansainvälisen kauppapolitiikan rajoja.

Pertti Jalavan artikkelissa käsitellään kattavasti EU:n kauppapolitiikan instrumentteja. Näistä tullit ovat perinteisin ja tunnetuin. Koko EU:n perustanahan on nimenomaan tulliliitto, samat yhteiset ulkotullit eli tullit kolmansiin maihin päin. Kunkin jäsenmaan tulliviranomaiset huolehtivat oman alueensa tullivalvonnasta ja tullitoimenpiteistä yhteisen tullialueen ulkorajoilla. Suomen keräämät yhteisön tullimaksut ovat suuruusluokaltaan yksi miljardi markkaa vuodessa. WTO:n Uru-

guayn kierroksen jälkeen EU:n kaupalla painotettu keskimääräinen tulli on enää noin 3 prosentin luokkaa vuonna 2000. Tullitasossa on kuitenkin huomattavaa vaihtelua. Varsinkin eräissä maataloustuotteissa esiintyy huomattavia tullitasoja (tupakalla yli 100 prosenttia).

Vuonna 1985 julkaistun sisämarkkinaohjelman tarkoituksena oli poistaa jäsenvaltioiden välistä taloudellista toimintaa haittaavat - muun muassa verotukselliset - esteet. Tullitoimintasektorilla sisämarkkinoiden toteuttaminen tähtäsi rajatarkastusten täydelliseen poistamiseen koko yhteisössä. Yhtenäisen tullitoiminnan varmistamiseksi myös jäsenmaiden siihen asti kansallisella pohjalla soveltamat tullimenettelyt tuli yhdenmukaistaa. Tämä työ saatiin päätökseen vasta vuoden 1994 puolella.

Yhteisön yhteinen tullitariffi on kytketty kiinteästi yhteisön talous-, teollisuus- ja maatalouspoliittiseen viitekehykseen. Siten tullipolitiikalla voidaan katsoa olevan yhteys koko yhteisön talouspolitiikkaan.

Suomen liittyessä yhteisöön vuonna 1995 sen todellinen ulkomaankauppa väheni alle puoleen. Ulkomaankaupan määrällinen supistuminen ei kuitenkaan vähentänyt tähän kauppaan sisältyvää viranomaispanosta, joka päinvastoin kasvoi entisestään. EU:n tullijärjestelmä on huomattavasti laaja-alaisempi, yksityiskohtaisempi ja monimutkaisempi kuin Suomen entinen. Esimerkkinä mainittakoon, että Suomen oma tullilainsäädäntö mahtui noin 240 pykälään, kun taas vastaavassa EU:n säädöstössä on noin 1600 usein huomattavasti laajempaa artiklaa.

Tuontitullien ja erilaisten preferenssijärjestelmien ohella EU:lla on melkoinen joukko muita ulkomaankaupan säätelyyn tarkoitettuja instrumentteja. Tällaisia ovat eriaisteiset tuontiin kohdistettavat suoja- ja rajoitustoimenpiteet kuten polkumyynti- ja tasoitustullit, tarkkailuasiakirjat sekä kiintiöt ja lisenssit.

Erään epävirallisen karkean arvion mukaan tullitulojen osuus EU:n kokonaistuloista saattaa vuonna 2000 alentua aikaisemmasta viidenneksestä jopa 13 prosentin tuntumaan. Huolimatta siitä, että varsinaiset tullit ovat menettämässä merkitystään, tulee tulliviranomaisella ja sen ylläpitämällä tullijärjestelmällä olemaan vielä oma tehtävänsä toimeenpanevana ulkomaankauppaviranomaisena. Se hoitaa ja ylläpitää lukuisia muita sen tehtäväksi määrättyjä tavaraliikenteen kontrolli- ja säätelytehtäviä.

EU:n tullijärjestelmän ja -viranomaisen alkuperäisen kauppapoliittisen roolin vähentyessä tilalle on myös tullut, kenties aikaisempaa korostuneemmin, teollisuuspoliittisia samoin kuin kilpailu-, kuluttaja- ja kehitysmaapoliittisia toimintoja. WTO:ssa hyväksytyin polkumyynti-instrumentin merkitys ja käyttö tulee niin ikään korostumaan sitä mukaa kuin tulleihin perustuva suojamuuri madaltuu.

Kiinan merkitys lisääntyy

Euroopan unionin maailmanlaajuisessa kuppapolitiikassa Kiinalla on yhä tärkeämpi osa. *Antti Kuosmanen* käsittelee artikkelissaan EU:n Kiinan-politiikan kehittymistä, Kiinan merkittävyyttä EU:n kauppakumppanina, EU:n kauppapolitiikan toimintavälineitä ja Kiinan mahdollista tuloa WTO:n jäseneksi.

EU:n tavoitteena on sitoa Kiina tehostetulla vuoropuhelulla, tukea Kiinan siirtymistä avoimeen yhteiskuntaan ja yhdentää Kiinaa edelleen maailmantalouteen. EU kannattaa periaatteessa Kiinan WTO-jäsenyyttä ja tehostaa omien voimavarojensa käyttöä Kiinan kehittämisessä. EU pyrkii nostamaan profiiliaan Kiinassa.

Ulkomaiden sijoitusten kohteena Kiina on kehitysmaista omaa luokkaansa. Ulkomaisella pääomalla rahoitettuja yrityksiä on Kiinassa noin 315 000. Kiina on viidenneksi suurin Euroopan unionin kauppakumppaneista. Vuonna 1997 6 prosenttia EU:n koko yhteisön ulkopuolisesta tuonnista tuli Kiinasta. Muutamana viime vuonna kauppa on kääntynyt voimakkaasti alijäämäiseksi EU:n kannalta.

Nykyään EU on luopunut Kiinan vientiin sovellettavista määrällisistä erityisrajoituksista melkein kokonaan. Tekstiilituonti on osittain kiintiön säädelyä. Myös Kiinan kohtelua polkumyyntitutkimuksissa on helpotettu, mutta vieläkin sitä ei rinnasteta kokonaan markkinatalousmaihiin tässäkin asiassa.

Kiina oli vuonna 1947 perustetun GATTin perustajajäsen. Kiinan jäsenyydestä WTO:ssa on nyt neuvoteltu neljä vuotta. Asiassa on edistytty, mutta neuvoteltavaa on tullitasoista, Kiinan soveltamista tuontikiintiöistä, ulkomaisiin yhtiöihin kohdistuvista vaatimuksista ja valtion kauppamonopoleista. Keskeinen EU:n tavoite on saada Kiina muuttamaan lainsäädäntönsä GATT-sopimuksen kansallisen kohtelun veloitteen mukaiseksi.

Talous- ja rahaliitto ja yhteinen valuutta tulevat vahvistamaan Euroopan unionin asemaa maailmanmarkkinoilla, samoin seuraava laajentuminen. Kiina asioi yhä huomattavamman kauppakumppanin kanssa. Entistä laajempi yhteisö on myös entistä keskeisempi kansainvälisen politiikan muotoilija WTO:ssa ja muualla.

Arvonlisäverotus EU:n kauppajärjestelmässä

Kuten Pertti Jalavan artikkelista käy ilmi, EU:n tulliviranomainen huolehtii yhteisössä sovellettavan arvonlisäveron kantamisesta yhteisön ulkopuolisesta maasta tapahtuvasta tuonnista.

EU on uudistamassa arvonlisäverotustaan. Meneillään olevan uudistuksen aika-auluja on kiinnitetty vuonna 1996 julkaistussa työohjelmassa. Käytännön toteutus näyttää etenevän pienin harmonisointiaskelin. Uudistus ei näytä ainakaan

ennen euroa olevan prioriteettilistojen kärjessä. Arvonlisäverouudistus on komission ehdotuksen jälkeen ollut suuressa määrin jäissä ministerineuvostotasolla. Uudistuksen toteuttamisen yksityiskohdista on jäsenmaiden kesken runsaasti erimielisyyksiä. Koko järjestelmän käyttöönoton tulevaisuus on epäselvä. Voi olla, että uudistus saa vauhtia vasta, kun EMU on alkanut toimia vuoden 1999 alusta alkaen.

Arvonlisäveron käyttöönotto on ehdoton edellytys kesken Itä-Euroopan maiden liittymiselle Euroopan unionin jäseniksi. Kaikki jäsenyyteen pyrkivät maat ovatkin ottaneet arvonlisäverotuksen käyttöön. EU pitää arvonlisäverotusta tärkeänä, koska se paitsi vapauttaa viennin verosta, ennen kaikkea verottaa tuontia samalta perustalta kuin kotimaassa tuotettuja hyödykkeitä. Täten ALV on neutraali ulkomaankaupan suhteen. Tämä on oleellista yhteisön sisämarkkinoiden toimintaa ajatellen. Niillähän jäsenmaiden ei ole sallittua käyttää hyödykeveroja protektionistisiin tarkoituksiin.

August Lepän artikkelissa käsitellään EU:n arvonlisäverotuksen uudistusta ja sen taloudellisia vaikutuksia. Arvonlisäverotuksen alkuperämaaperiaate muuttaa unionin sisäisen jäsenvaltioiden rajat ylittävän ”ulkomaankaupan” verotuksen kannalta katsoen normaaliksi kotimaiseksi kaupaksi.

Nykyisessä tilapäisessä EU:n määränpäämaaperiaatteeseen nojaavassa arvonlisäverojärjestelmässä peruseriaate on veron kerääminen siellä, missä kulutus tapahtuu. Vastaavasti ehdotetussa alkuperämaajärjestelmässä vero kannetaan vietäessä viejä- eli alkuperämaan verokannan mukaisesti.

Nykyisen tilapäisen arvonlisäverojärjestelmän jäsenmaittaiset erilliset verokannat ja erilliset verohallinnot merkitsevät yhä unionin sisäistä kauppaa käyvälle yritykselle tai monikansalliselle yritykselle pakkoa asioida useamman verohallinnon ja lainsäädännön kanssa. Samoin kuluttajan olisi oltava selvillä naapurimaiden verotuskäytännöstä. Yksinkertaisemmassa järjestelmässä nämä kustannukset jäävät pois.

Siirtyminen alkuperämaajärjestelmään vähentää kilpailun kautta jäsenmaiden itsenäisyyttä välillisen verotuksen suhteen, koska yhdenmukaistumisen toteutuessa sekä tuottajahintojen että kuluttajahintojen suhteen väliin jäävä arvonlisävero ja muu välillinen verotus harmonisoituu samalla.

Arvonlisäveron standardiverokantojen nykyisen 15 - 25 prosentin haarukan supistaminen on vain osa harmonisointia. Unionin keskimääräinen verokanta saattaa laskea ja samalla kerätty rahamäärä. Seuraava askel on alennettujen verokantojen harmonisointi samaan tapaan. Alennetut ja nollaverokannat on kohdistettu sellaisiin hyödykkeisiin ja palveluihin, joilla ei esiinny ainakaan olennaista kansainvälistä kilpailua.

Yleisesti ottaen mitä enemmän työmarkkinaratkaisu vastaa puhdasta kysynnän ja tarjonnan markkinataloutta annetulla työttömyydellä, sitä suurempia eroja korkeiden ja matalien verokantojen maiden välille syntyy harmonisointiratkaisussa. Tulos on sama, jos neuvotteluratkaisun kautta päädytään joustamattomaan työn hintaan. Edelleen mitä selvemmin nimellispalkat reagoivat veromuutoksiin ja mitä enemmän työn hinta perustuu tuottavuuteen, sitä vähemmän tasapainotettu harmonisointi poikkeaa vaikutuksiltaan eri jäsenmaissa.

Palvelusten arvonlisäverotuksen uudistamisesta puhuttaessa tarkoitetaan yleensä palvelujen verotuksen alentamista työllisyyden parantamiseksi. Alemman verokannan luominen palveluksille ei ole tuloksiltaan kuitenkaan varma. Kulutuksen verottaminen on hyvinvointivaikutusten kannalta yleensä edullisempaa kuin työn. Palvelusten verokannan alentamisen rahoittaminen työn verotusta lisäämällä johtaa työllisyyden kannalta yleensä negatiivisiin muutoksiin. Palvelusten keskimääräisen verotuksen nostaminen ottamalla myös verottomat sektorit verotuksen piiriin saattaisi johtaa työllisyyden kannalta parempiin tuloksiin.

Palvelusten arvonlisäverotus tai sen muuttuminen vaikuttaa kauppavirtoihin. Vaikka palvelukset olisivatkin yhä sisämarkkinoillakin ulkomaisen kilpailun ulottumattomissa, tavarakauppa riippuu palvelusten puolella tapahtuvista hintamuutoksista niin välituotteiden kuin myös palkkakustannusten ja ostovoiman kautta.

Arvonlisäveron käyttöönotto on ehdoton edellytys, josta ei neuvotella, EU:n jäsenyydelle. Kaikki jäsenyyttä hakeneet maat ovatkin ottaneet arvonlisäveron käyttöön. EU:n arvonlisäverodirektiivin mukaan julkista toimintaakin on verotettava, jos verottamatta jättäminen vääristäisi oleellisesti kilpailua. Direktiivin mukaan verotettavia tavaroita ja palveluksia ovat tietoliikenne, sähkö-, kaasu- ja vesihuolto, kuljetukset, tavaratalot, mainonta ja matkatoimistot. Itä-Euroopan maissa lähes kaikki nämä toiminnot ovat veronalaisia.

Itä-Euroopan maiden arvonlisävero on korkea EU-maihin verrattuna. Alhaisin standardiverokanta on 18 prosenttia Baltiassa ja Romaniassa ja korkein 25 prosenttia Unkarissa. Vain Eestillä on yksi ainoa verokanta, kuudella maalla (Tšekki, Unkari, Puola, Romania, Slovakia ja Slovenia) on alempi verokanta ruualle, lääkkeille, lehdille, kirjoille ja henkilökuljetuksille. Täten niiden käytäntö muistuttaa useimpien EU-maiden käytäntöä.

Cnossen (1998) suosittelee jäsenyyttä hakeneille maille seuraavia uudistuksia niiden arvonlisäverotukseen: Poikkeuksia ei pidä sallia, paitsi terveydenhoidon, koulutuksen jne. suhteen; kaikki ruokatavarat on pantava verolle; ruokaan liittyviä ravintolapalveluita on verotettava samalla verokannalla kuin ruokaakin; kaikkia energiamuotoja on verotettava samalla (mahdollisesti yleistä kantaa alhaisemmalla) verokannalla. Lisäksi kaikkia lääkkeitä, julkaisuja ja julkista liikennettä on verotettava samalla (alhaisemmalla) verokannalla.

Jäsenyyttä hakeneet maat ovat hämmästyttävän onnistuneesti ottaneet arvonlisäveron käyttöön. Rakenteellisia kysymyksiä, jotka voivat tulla esiin jäsenyysneuvotteluissa, on muun muassa välttämättömyystuotteiden vapauttaminen verosta ja niiden mielivaltaisen alhainen verotus. Veropohjaa voidaan laajentaa. Monia hallintokäytäntöjä on kehitettävä. Jäsenyyttä hakeneiden maiden EU-jäsenyys ei kuitenkaan kaadu arvonlisäverotuksen puutteisiin.

EU:n laajeneminen, EMU ja toimivalta yhteisön kauppapolitiikan haasteina

EU:n itälaajeneminen on ajankohtainen asia yhteisön ”esityslistalla”. EMU aloittaa varsinaisesti toimintansa vuoden 1999 alussa. Maailmankauppaneuvottelut, WTO-prosessi, edellyttävät yhteisöltä selkeää kauppapoliittista toimivaltaa. Myös yhteisön toimivallalle EMU merkitsee uutta vaativampaa ympäristöä EU:n kauppapolitiikassa.

Yhteisön kauppapolitiikka, kilpailupoliitiikka ja teollisuuspolitiikka muodostavat eräänlaisen kolmion. Mitä jännitteitä niiden välille voi syntyä?

Pekka Mäkelän artikkeli käsittelee yhteisön kauppapolitiikkaa edellä mainittujen tosiasioiden muodostaa taustaa vasten. Artikkelissa tarkastellaan yhteisön ja Suomen idänkauppaa, EMU:n kauppapoliittisia vaikutuksia, yhteisön toimivaltaa kauppapolitiikassa sekä kauppapolitiikan, kilpailupoliitiikan ja teollisuuspolitiikan välisiä mahdollisia jännitteitä.

Kauppa Itä-Euroopan kanssa kehittynyt suotuisasti

Sekä Suomen että EU:n vienti Itä-Euroopan maihin on kehittynyt erittäin suotuisasti 1990-luvulla. Vuosikymmenen kuluessa KIE-maat ovat suunnanneet ulkomaankauppansa nopeasti EU:hun. Kaupan suuntautumiseen uudelleen on liittynyt nopea hyödykerakenteen muutos. Sekä Suomen että koko EU:n kauppa Itä-Euroopan maiden kanssa on selvästi vientiylijäämäistä. Kauppataase Itä-Euroopan maiden kanssa on voimakkaasti positiivinen.

Itä-Euroopan maista vain Unkarin EU-vienti on erikoistunut maataloustuotteisiin, sekin vain lievästi. Artikkelin luokittelulla Romanian vienti EU:hun on voimakkaammin erikoistunut: Sen tekstiilit ja kemikaalit-ryhmän osuus EU:n tuonnista oli 4,6-kertainen maan koko tuontiosuuteen verrattuna.

Vuosikymmenen alun gravitaatiomallitarkasteluissa saatiin tulokseksi kaupan huomattava kehityspotentiaali EU:n ja KIE-maiden välillä. Metodologiselta kannalta voidaan kuitenkin kysyä, eikö laskelmissa pitäisi käyttää valuuttakurssien mukaisia kansantuotelukuja ostovoimapariteettilaskelmien mukaisten lukujen si-

jasta. Tällöin saadaan tulokseksi huomattavasti pienempi kaupan kehityspotentiaali kuin aikaisemmissa tutkimuksissa. Toisaalta niiden maiden kauppa on jo suuntautunut EU:hun. Johtopäätöksenä on, että herkkien alojen erityistä suojelua ja vaikkapa pitkiä siirtymäaikoja ei tarvita. Tarvittava sopeutuminen EU:n puolella on kokonaisuutena ottaen kuitenkin melko pieni.

EMU muovaa kauppapolitiikkaa

Tähän asti Euroopan unionin kauppapolitiikka on ollut sisäpolitiikan, käytännön elinkeinopolitiikan jatke. Yhteisön kolmansiin maihin suuntautuneelta kauppapolitiikalta on puuttunut kokonaistaloudellinen yhteys, jollainen on normaalin kansallisvaltion kauppapolitiikalla. Tähän asti Euroopan unionin kauppapolitiikan hoito on ollut suuressa määrin tapauskohtaista kauppapoliittisten instrumenttien käyttöä, josta hyvänä esimerkkinä on polkumyyntitullien käyttö. EMUn mukana syntyvät yhteisötason kauppataase, vaihtotase, vaihtosuhte ja niin edelleen muovaavat kauppapolitiikkaa ja asettavat sille rajoituksia.

EMU on taloudellinen suurvalta. Euroopan keskuspankin uskottavuuden hankkimiseksi pankki saattaa kuitenkin aluksi harjoittaa tiukempaa rahapolitiikkaa kuin myöhemmin. Koko yhteisönkin arvovalta voi edellyttää esimerkiksi tavoitteellista valuuttakurssia dollariin ja jeniin päin. Näistä syistä EMUn alkuvaiheissa voi kauppapolitiikkaan kohdistua protektionistisia paineita. Mitä pienempi (= mitä avoimempi) yhteisön jäsenmaa on, sen voimakkaammin sen voi arvella kannattavan liberaalia, kaupan esteitä vähentävää kauppapolitiikkaa.

Riittääkö kauppapoliittinen toimivalta?

Sekä uusi vaativa EMU-ympäristö että maailmankauppaneuvottelut WTO:n puitteissa herättävät kysymyksen EU:n kauppapoliittisesta toimivallasta. EU on ollut alun perin tulliliitto. Rooman sopimuksen 113 artiklan perusteella yhteisöllä on yksinomainen toimivalta ulkomaankaupassa tavaroiden osalta. Toisaalta jäsenmaat ovat perustajajäseniä ja myöhemmin jäseniä sekä GATTissa että WTO:ssa.

Komission pyysi lausuntoa Euroopan yhteisön tuomioistuimelta kysymyksestä, onko Euroopan yhteisöllä toimivalta WTO-sopimuksen niissä osissa, jotka koskevat palveluiden kauppaa sekä henkistä omaisuutta.

Yhteisön tuomioistuin antoi lausunnon marraskuussa 1994. Lausunnossa tuomioistuin vahvisti, että yhteisöllä on 113 artiklan nojalla yksinomainen toimivalta solmia monenkeskisiä tavarakauppaa koskevia sopimuksia. Muiden kuin liikennepalvelujen osalta tuomioistuin katsoi, ettei niitä voida kokonaisuudessaan sulkea 113 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Ne rajat ylittävät palvelut, joihin ei liity henkilöiden siirtymistä, ovat tavaroiden kaltaisia. Tällaiset palvelut voidaan

sisällyttää yhteisen kauppapolitiikan käsitteeseen. Muut GATS-sopimuksessa mainitut palvelut eivät sisälly yhteiseen kauppapolitiikkaan.

Liikennepalveluista tuomioistuin toteaa, että ne eivät sisälly yhteiseen kauppapolitiikkaan. Suomi ja muutama muu jäsenmaa ovatkin solmineet USA:n kanssa kahdenkeskisiä liikennesopimuksia ilmaliikenteen osalta.

Siltä osin kuin henkistä omaisuutta koskeva TRIPS-sopimus koskee toimenpiteitä henkisen omaisuuden suojelemiseksi rajavalvonnassa, yhteisöllä on yksinomainen toimivalta artiklan 113 nojalla. Muilta osin tuomioistuin katsoi, etteivät henkistä omaisuutta koskevat määräykset ole osa yhteistä kauppapolitiikkaa.

Tuomioistuimen lausuntoa on pidetty askeleena taaksepäin *implied powers* -opin soveltamisessa. Toisin sanoen sen suhteen, onko kansainvälinen sopimus välttämätön yhteisön tavoitteiden (esim. sisämarkkinalainsäädännön tavoitteet) saavuttamiseksi, oltiin nyt rajoittavampia kuin aikaisemmin. Mutta tuomioistuimen lausunto 1/94 ei tule olemaan sen viimeinen kannanotto toimivaltakysymyksiin. Ongelmavyyhti tulee uudelleen esille muun muassa siksi, että lokakuun 1998 lopulla komissio ilmoitti haastavansa Suomen ja seitsemän muuta jäsenmaata EY:n tuomioistuimeen, koska nämä eivät tunnusta unionin toimivaltaa lentoliikennesopimuksissa Yhdysvaltain kanssa.

Kauppapolitiikka - kilpailupolitiikkaa vai teollisuuspolitiikkaa?

Koordinoidun teollisuuspolitiikan puute ja vaihtelevat päätöksentekotasot yhteisössä ovat johtaneet kauppapolitiikan käyttöön teollisuuspolitiikan päämäärien saavuttamiseksi. Kauppapolitiikkaa käytetään siis sektoripolitiikan - rakennesopeutuksen - välineenä. Kauppapolitiikka on pyrkinyt suojelemaan heikon kilpailukyvyyn aloja. Näin on, vaikka teoriassa kauppapolitiikalla ja kilpailupolitiikalla on sama tavoite: kilpailun edistäminen, edellisellä ulkoisesti ja jälkimmäisellä yhteisössä.

Kauppapolitiikalla ja teollisuuspolitiikalla on kuitenkin muitakin tavoitteita. Näitä ovat taloudellinen ja yhteiskunnallinen yhteenkuuluvuus ja teollisuuden kilpailukyky. Ristiriitoja eri tavoitteiden välillä syntyy muun muassa siksi, että yhteisön suorat politiikkainstrumentit (rahastot) ovat riittämättömät.

Yhteisöllä on kaksi mahdollisuutta. Voidaan lisätä ja tiukentaa sisämarkkinalainsäädäntöä koskien esim. tukipalkkioita ja julkisia hankintoja. Toisaalta voitaisiin pyrkiä keskitetymppään, EU-tason teollisuuspolitiikkaan Maastrichtin sopimuksen mukaisesti. Periaatteessa tietenkin sekin mahdollisuus olisi olemassa, että kauppapolitiikkaa pyrittäisiin muuttamaan kilpailua ja vapaakauppaa suosivampaan suuntaan sekä yhteisön omassa toiminnassa että kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa.

EU: ei valtio eikä kansainvälinen järjestö

Euroopan unionin luonne tekee siitä sopivan paikan muiden kauppapoliittisten instrumenttien kuin yleisten tullien (ts. polkumyyntitullit, vapaaehtoiset viennin rajoitukset, tuonnin tarkkailutoimenpiteet, tuonnin rajoituskiintiöt) käytölle. Näiden välineiden käytön muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ”strategiseksi kauppapolitiikaksi” silloin, kun kilpailevien, yhteisön ulkopuolisten yritysten tai hallitusten reaktiot pyritään ottamaan huomioon. Syinä yhteisön sopivuudelle strategisen kauppapolitiikan harjoittamiseksi ovat sen poliittinen ja taloudellinen rakenne.

Poliittisen rakenteensa puolesta EU ei ole valtio sanan tavanomaisessa mielessä. Sillä ei ole demokraattisen (liitto)valtion tavanomaisia instituutioita.

Kauppapolitiikan toteuttamisesta tulee yhteisössä helposti sarja tapauskohtaisia ad hoc -päätöksiä, jossa suurten vakiintuneiden yritysten näkökulma on ratkaisevassa asemassa. Tämä on paradoksi, koska kauppapolitiikan ristiriidat, tukipalkkioiden liiallinen käyttö ja yleensä terveen kilpailun esteet voidaan poistaa vain yhteisin kansainvälisin neuvotteluin ja toimin - ja EU jo itsessään muodostaa tällaisen instituution.

Lähteet:

Cnossen Sijbren (1998): VATs in CEE countries: a survey and analysis. De Economist 146, NO. 2, July 1998.

Pertti Jalava²

EU:n tullit ja muut kauppapoliittiset instrumentit

EU:n tullijärjestelmän syntyvaiheista -tulliliitto EU:n perustana - sisämarkkinoiden toteuttaminen vuonna 1993 - tulleilla ja tullipolitiikalla on keskeinen osa EU:n perustamissopimuksessa - EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomessa tullitoimintojen osalta - yhteisön kolmansiin maihin soveltamat tullit ja niiden kansainvälisoikeudellinen perusta - EU:n tullitariffit ja käyttötariffit - EU:n tullitariffin sisältämät autonomiset tullihelpotusmenettelyt - EU:n etuuskohtelu- ja tullittomuusjärjestelmät - Euroopassa sovellettavat tulleja ja kauppaa koskevat etuusjärjestelyt - tärkeimmät tulleja ja kauppaa koskevat järjestelyt Välimeren alueella - sopimusjärjestelyt AKT-maiden kanssa - EU:n GSP-järjestelmä - tuonnin tarkkailutoimenpiteet - etuuskohtelu- ja autonomiset kiintiöt - rajoituskiintiöt - maataloustuotteiden tuonti- ja vientitodistukset ja -kiintiöt - yhteisön soveltamat polkumyynti- ja tasoitustullimenettelyt - taloudellisesti vaikuttavat tullimenettelyt - arvonnäköveron (ALV) kantaminen - valmisteverojen kanto - autovero - maataloustuotteiden viennin tarkastusmenettely - EU:n tullijärjestelmän tavoitteista Tulli 2000 -ohjelman valossa - EU:n tullijärjestelmän näkymistä pitemmän aikavälillä.

1 EU:n tullijärjestelmän syntyvaiheista

Tulliliitto EU:n perustana

Nykyisen Euroopan unionin perustana on tulliliitto-periaate, joka on kirjattu vuonna 1958 perustetun Euroopan talousyhteisön perustamista koskevan Rooman sopimuksen 9 artiklaan. Artiklan määräyksissä, jotka koskevat kaikkea tavara-kauppaa, kielletään kaikki tullit sekä vaikutukseltaan niihin rinnastettavat toimenpiteet jäsenmaiden välisessä kaupassa. Käytännössä tämä tavoite saavutettiin vuonna 1968, jolloin silloiset jäsenmaat Länsi-Saksa, Ranska, Italia, Hollanti, Belgia ja Luxemburg (ns. kuutoset) poistivat asteittain viimeisetkin tullinsa keskinäiseltä kaupaltaan. Samalla ne siirtyivät yhtenäiseen tullitariffiin yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käymässään kaupassa. Nämä tapahtumat samoin kuin eräät muut tulliliiton toteuttamiseksi suoritetut toimenpiteet merkitsivät samalla alkusysäystä EU:n nykyiselle tullijärjestelmälle.

² Tullisihteeri, tullihallitus.

Tulliliiton luonteeseen kuuluu tavaroiden vapaa liikkuvuus tulliliiton muodostavien jäsenmaiden alueella. Toisaalta vain yhteisötavara voi liikkua tullialueella vapaasti.

Yhteisöaseman saavuttaakseen tavarat tulee olla:

- * tuotettu kokonaan yhteisön tullialueella yhteisön alueella tuotetuista tavaroista, tai
- * tuotu yhteisön tullialueen ulkopuolisista maista ja luovutettu yhteisössä suoritettuna tulliselvityksen jälkeen vapaaseen liikkeeseen, tai
- * tuotettu yhteisön tullialueella edellä mainituista tavaroista.

Tulliliiton määritelmästä johtuu, että kunkin jäsenmaan tulliviranomaiset huolehtivat oman alueensa tullivalvonnasta ja tullitoimenpiteistä yhteisen tullialueen ulkorajoilla. Suomessa EU:n tulliraja muodostuu Norjan ja Venäjän maarajoista, Suomen merirajoista sekä sisämaassa sijaitsevista kansainvälisen liikenteen tullitoimipaikoista (lentokentät).

EU:n tullialueella kaikki jäsenmaiden kantamat tullit ja muut niiden kaltaiset maksut (muun muassa maatalousmaksut) luetaan yhteisön niin sanottuihin omiin varoihin. Jäsenmaiden tulliviranomaiset ovat siten velvollisia tulouttamaan kantamansa tullit ja maksut yhteisölle lukuun ottamatta 10 prosentin kantopalkkiota. Esimerkiksi vuonna 1996 Suomi siirsi Brysseliin komission tilille yhteensä lähes miljardi markkaa tulleina ja tuontimaksuina. Koko EU:n tullinkanto oli samana vuonna 14,2 mrd ecua (noin 83 mrd Smk), mikä muodosti lähes viidenneksen yhteisön kokonaistuloista.

EU:n GATT/WTO-pohjalla tekemien sitoumusten toteutuminen vuoteen 2000 mennessä on toisaalta vaikuttamassa siihen suuntaan, että kolmansien maiden tuonnista kannettavien tullitulojen merkitys tulee selvästi vähenemään jo lähivuosien aikana.

Sisämarkkinoiden toteuttaminen vuonna 1993

Vuonna 1968 toteutettu tullien poistaminen jäsenmaiden väliseltä kaupalta ei vielä riittänyt takaamaan tavaroille täyttä liikkuvuutta. Jäljellä oli vielä lukuisa joukko tavaroita koskevia kansallisia standardeja sekä teknisiä, verotuksellisia, ym. määräyksiä, jotka yhdessä kansallisilla rajoilla suoritettavien tullimuodollisuuksien kanssa häirtasivat tai hidastivat tavaroiden liikkumista jäsenmaasta toiseen. Näiden esteiden poistamiseksi luotiin komission vuonna 1985 julkaisemassa "Valkoisessa kirjassa" määriteltyjen tavoitteiden pohjalta sisämarkkinaohjelma, joka hyväksyttiin Yhtenäisasiakirjan nimellä ja kirjattiin Rooman sopimukseen tehtynä muutoksena vuonna 1987. Jäsenmaat sitoutuivat omalta osaltaan toteut-

tamaan tähän asiakirjaan sisältyvät noin 300 harmonisoivaa toimenpide-esitystä vuoden 1993 alkuun mennessä.

Sisämarkkinaohjelman tarkoituksena oli poistaa jäsenvaltioiden välistä taloudellista toimintaa haittaavat fyysiset, tekniset ja verotukselliset esteet. Tämä johti puolestaan neljän vapauden eli työvoiman, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen yhteisömaiden välillä. Tullitoimintasektorilla sisämarkkinoiden toteuttaminen tähtäsi rajatarkastusten täydelliseen poistamiseen koko yhteisössä. Yhteisön sisärajoilla tarkastukset saattoivat tulla kysymykseen ainoastaan merkittävien kansallisten turvallisuus-, terveys- ja kulttuurietujen suojelemiseen liittyvissä tapauksissa.

Yhtenäisen tullitoiminnan varmistamiseksi myös jäsenmaiden siihen asti kansallisella pohjalla soveltamat tullimenettelyt tuli yhdenmukaistaa koko yhteisössä. Tämä työ saatiin päätökseen vasta vuoden 1994 puolella, jolloin valmistui kaikkia jäsenmaita sitova yhtenäinen tullilainsäädäntö (tullikodeksi ja soveltamisasetus) sen edellyttämine tullimenettelyineen. Niiden yhdenmukaisesta ja tasapuolisesta soveltamisesta kaikissa jäsenmaissa vastaa komissio, jolle kuuluu perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti, myös EU:n kauppapoliittinen toimivalta. Yhteisön jäsenmaiden tulliviranomaiset muodostavat puolestaan EU:n kauppapolitiikassa sen operatiivisen työvälineen, jonka avulla yhteisö voi käytännössä toteuttaa yhteisesti sovittuja kauppapoliittisia päätöksiään ja tavoitteitaan.

Komissiossa tulliasiat ja yhteisesti sovellettavat tullitoimenpiteet kuuluvat pääasiassa sen pääosastolle XXI, joka vastaa tullimenettelyiden teknisessä toteuttamisessa tarvittavien hallinnollisten määräysten ja ohjeiden antamisesta jäsenmaiden kansallisille tulliviranomaisille. Tämän lisäksi samalla pääosastolla saatetaan alulle ja valmistellaan myös tullitoimenpiteiden pohjana oleva tullilainsäädäntö ennen kuin se annetaan neuvoston hyväksyttäväksi. Osaston alaisuudessa toimii (tällä hetkellä) lähes 20 tärkeimpiä tullitoiminnan sektoreita edustavaa komiteaa mm. nimikkeistö, taloudelliset tullimenettelyt, preferenssisopimukset ja alkuperäasiat. Näiden kuukausittain tai useammin kokoontuvien komiteoiden työskentelyyn osallistuvat komission virkamiesten ohella jäsenmaiden paikan päälle Brysseliin lähettämät asiantuntijat.

Tulleilla ja tullipolitiikalla on keskeinen sija EU:n perustamissopimuksessa

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana perustetun Euroopan talousyhteisön keskeisimmät päämäärät liittyivät Euroopan sodasta kärsineiden maiden jälleentekemiseen ja talouden elvyttämiseen. Nämä tavoitteet heijastuivat määräävinä myös Rooman sopimuksen johdanto-osassa, jossa yhteisön tavoitteeksi määritetään "taloudellisen toiminnan sopusointuinen ja tasapainoinen kehitys koko yhteisössä". Keinona tähän oli tulliliitto sekä myöhemmässä vaiheessa yhteismarkki-

noiden luominen jäsenvaltioiden kesken. Rooman sopimukseen sisältyi myös laaja-alaisempia kaupan kehittämiseen tähtääviä päämääriä. Sen 18 artikla velvoitti jäsenvaltioita edistämään kansainvälistä kauppaa alentamalla vastavuoroisuuden pohjalta myös kolmansiin maihin sovellettavia tulleja.

Yhteisön tullipolitiikka ja sen tavoitteet konkretisoituvat edelleen perustamissopimuksen 29 artiklan määräyksissä, joissa komissiolle annetaan selkeät ohjeet niistä tekijöistä, jotka sen tulee ottaa huomioon laadittaessa yhteisön tullitariffia. Niiden mukaan yhteisön yritysten kilpailukykyä voidaan parantaa edistämällä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kauppaa. Tullipolitiikalla tulee myös turvata yhteisön tuotannolle tärkeiden raaka-aineiden ja puolivalmisteiden saataavuus. Samalla piti kuitenkin huolehtia siitä, etteivät kilpailun edellytykset valmiiden tavaroiden osalta vääristy. Yhteisön talous- ja teollisuuspolitiikkaa voidaan tukea ja täydentää säätelemällä tarkoituksenmukaisella tavalla yhteisön ulkopuolista tuontia. Yhteisön tuotannon järkipäiväinen kehittäminen ja kulutuksen kasvu voidaan varmistaa vain välttämällä vakavia häiriöitä jäsenvaltioiden taloudessa.

Näillä määräyksillä yhteisön yhteinen tullitariffi on kytketty kiinteästi yhteisön talous-, teollisuus- ja maatalouspoliittiseen viitekehukseen, jossa harjoitettavalla tullipolitiikalla voidaan katsoa olevan keskeinen vaikutus koko yhteisön taloudelliselle kehitykselle.

Perustamissopimuksen 28 artiklan määräykset ja sen nojalla annetut säädökset ovat puolestaan merkittäviä sekä yhteisen tullipolitiikan operatiivisen toiminnan että siinä käytettävien instrumenttien kannalta. Artiklan mukaan neuvosto päättää komission ehdotuksesta yhteisessä tullitariffissa sovellettavien tullien muuttamisesta tai lakkauttamisesta. Olennainen osa yhteisön tullilainsäädännöstä on annettu tämän artiklan nojalla. Tärkeimpiä näistä ovat neuvoston asetukset tullinimikkeistöstä ja tullikoodeksista samoin kuin asetus yhteisön tullittomuusjärjestelmästä. Artiklan perusteella yhteisen tullitariffin tulleja voidaan yhteisön talouselämän tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti muuttaa (= alentaa) joko väliaikaisesti tai pysyvästi. Mikäli jotain tuotetta ei tuoteta yhteisössä lainkaan, voidaan sille myöntää *tullisuspensio*. Tämän perusteella tuotetta voidaan tietyn ajan sisällä tuoda alennetulla tullilla tai tullitta. Milloin yhteisön oma tuotanto on riittämätöntä, voidaan maahan tuotavalle, tavaroiden tuotannossa käytettävälle panostuotteelle tai raaka-aineelle, vahvistaa määräajaksi tariffikiintiö, joka sallii sen tuonnille tulliedun kiintiössä vahvistettuun enimmäismäärään saakka.

EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomessa tullitoimintojen osalta

Ennen vuonna 1995 toteutunutta EU:n jäsenyyttä noin 60 prosenttia Suomen ulkomaankaupasta käytiin EU:n jäsenmaiden kanssa, joten jäsenyyden myötä varsinaisen ulkomaankaupan osuus aleni noin 40 prosenttiin. Ulkomaankaupan määrällinen supistuminen ei kuitenkaan vähentänyt tähän kauppaan sisältyvää viranomaispanosta, joka päinvastoin kasvoi entisestään. Vaikka yhteisön ja Suomen tullimenettelyt eivät periaatteessa eronneet toisistaan, joutui Suomi EU-jäsenyyden myötä siirtymään vain omia tarpeitaan varten räätälöidyistä tullimenettelyistään silloisen 12 EU-maan hallinto- ja viranomaiskulttuuria edustavaan tullijärjestelmään, joka oli huomattavasti laaja-alaisempi, yksityiskohtaisempi ja monimutkaisempi. Esimerkkinä mainittakoon, että Suomen oma tullilainsäädäntö mahtui noin 240 pykälään, kun taas vastaavassa EU:n säädöstössä oli noin 1600 usein huomattavasti laajempaa artiklaa. EU:n tullisäännösten laajuus ja yksityiskohtaisuus selittyy osaltaan yhteisön laajasta tullialueesta, jossa vaadittava oikeusvarmuus ja tasapuolinen kohtelu edellyttävät tarkkoja ja yksityiskohtaisia säädöksiä ja soveltamismääräyksiä.

On myös huomattava, että koko yhteisöä koskevat tullisäädökset koskevat vain varsinaisia tullimenettelyitä. Niiden järjestämiseen ja organisaatioon liittyvät kysymykset ovat jääneet kansallisten määräysten varaan. EU:n toimivalta ei myöskään ulotu tullimenettelyiden mahdollisesta laiminlyömisestä johtuviin rikos-oikeudellisiin toimenpiteisiin (tutkimukset) tai seuraamuksiin (rangaistukset).

Siirtyminen EU:n tullijärjestelmään tapahtui käytännössä yhdessä yössä, kun Suomi yhdessä Ruotsin ja Itävallan kanssa liittyi EU:n jäseneksi 1.1.1995 alkaen. Käytännön valmisteluille ja järjestelyille ei jäänyt paljon aikaa, sillä liittymisneuvotteluiden aikataulu oli kireä ja varsinainen yhteisön jäsenyys varmistui lopullisesti vasta vuoden 1994 lopulla.

2 EU:n tullijärjestelmä ja sen tärkeimmät instrumentit

Yhteisön kolmansiin maihin soveltamat tullit ja niiden kansainvälisöidellinen perusta

EU:n ulkutuonnissa soveltamat tullit perustuvat GATTissa (nykyisin WTO) vuodesta 1948 alkaen käydyissä maailmanlaajuisissa tullineuvotteluissa soveltuihin ns. sidottuihin tulleihin. Näitä sopimustulleja sopimusosapuolet eivät saa - GATTin periaatteiden mukaan - nostaa neuvotteluissa sovittoa tasoa korkeammaksi (*tullisidonta*). GATTin perustamisen jälkeen käytyjen seitsemän tullinalennuskierroksen tuloksena yhteisön ulkopuolisessa tuonnissa sovelletut yhteiset tullit

ovat pudonneet keskimäärin noin kymmenesosaan verrattuna sodanjälkeisinä vuosina voimassa olleeseen "lähtötullitasoon". Tähän asti viimeisen, Uruguayn neuvottelukierroksen tuloksena EU:n kaupalla painotettu keskimääräinen tulli on teollisuustuotteissa enää 3 prosentin luokkaa, sen jälkeen kun asteittain toteuttavat tullinalennukset saatetaan voimaan vuoteen 2000 mennessä (eräissä tuoterhymissä vuoteen 2004 mennessä).

EU:n tullitariffilaki ja käyttötariffit

EU:n jäsenmaiden kolmansien maiden kaupassa soveltama tullitariffi perustuu neuvoston antamaan asetukseen, johon sisältyy liitteenä Yhteisön tullinimikkeistö ja -tariffi. Se pohjautuu puolestaan Maailman tullijärjestön laatimaan kansainvälisesti hyväksytyyn perusnimikkeistöön, jossa on 6-numeroiset tavarakoodit ja tunnetaan nimellä harmonoitu tavarankuvausjärjestelmä (Harmonized System of Nomenclature = yhteensä noin 6200 nimikettä).

Komission vuosittain vahvistama noin 15.000 kahdeksan numeroista nimikettä sisältävä yhdistetty nimikkeistö (Combined Nomenclature) julkaistaan myös yhteisön virallisessa lehdessä (L-sarja). Nimikkeistöä käytetään myös yhteisön sisäkaupan tilastoinnissa ja viennissä. CN-tariffin pohjalta laaditaan edelleen EU-maiden yhteinen ns. yhtenäistetty tariffi (integroitu tariffi) eli TARIC, joka on täsmennetty n. 20.000 kymmennumeroiseen nimikeriviin. Jäsenmaiden yhteinen Taric-nimikkeistö muodostaa myös runko-osan jäsenmaiden kansallisille käyttötariffeille.

Sekä TARIC että ja sen pohjalta laadittavat kansalliset käyttötariffit muodostavat käytännössä yhteisön *ulkomaankauppajärjestelmän keskustiedoston*, joka sisältää tariffinimikkeittäin oleelliset yhteisön tuonnissa tai viennissä tarvittavat tiedot, kuten sovellettavat tullimäärät, tuontirajoitukset ja erilaiset normaalista tullikohTELUSTA poikkeavat tullit (mm. etuuskohtelutullit ja suspensiot). TARIC-nimikkeisiin sisällytettävillä lisäkoodeilla voidaan tarpeen mukaan osoittaa mm. seuraavia tuontiin tai vientiin liittyviä erityismääräyksiä: tullin maatalousosat, yrityskohtaiset polkumyynti- tai tasoitustullit sekä eräät etuuskohtelukiintiöt ja vientituet. TARICiin on sisällytetty myös EU:n muusta lainsäädännöstä johtuvia tuontikohtelumääräyksiä kuten esim. CITES-sopimuksesta johtuvia tuontirajoituksia. TARIC julkaistaan painettuna kirjana (Virallisen lehden C-sarjassa) keran vuodessa, mutta ulkomaankauppasäädösten jatkuvien muutosten johdosta, tiedot sisällytetään välittömästi myös reaaliajassa pidettävään sähköisessä muodossa olevaan TARIC-tietokantaan.

EU:n tullitariffin sisältämät autonomiset tullihelpotusjärjestelyt

Yhteisön tullitariffiin sisältyvien WTO-sopimus pohjaisten tullien (= yleiset tullit) tai muiden sopimus pohjaisten tullien (= etuuskohtelutullit) ohella EU:lla on käytössään myös eräitä autonomisia järjestelyitä, joilla pyritään parantamaan yhteisön teollisuuden tuottavuutta, kehitystä ja kilpailukykyä. Tällainen on hakemuksesta määräämättömäksi ajaksi myönnettävä tullittomuus tai alennettu tulli (suspensio) teollisuuden tuotannossa käytettäville raaka-aineille tai puolivalmistelille sekä piakkoin myös investointitavaroille. Suspension saamisen edellytyksenä on, että vastaavaa tavaraa ei valmisteta yhteisössä tai sen valmistus on riittämätöntä. Jäsenmaiden yritysten hakemuksiin perustuvat suspensio päätökset valmistellaan komissiossa ja ne hyväksytään neuvostossa. Hyväksyty suspensio on yhteisössä noudatettavan vapaan kilpailun periaatteiden mukaisesti kaikkien jäsenmaiden käytettävissä.

Suspensiomenettelyyn perustuvien tullihelpotusten merkitys tulee lähivuosina ilmeisesti vähenemään. Noin puolet nykyisistä suspensioista käsittää elektroniikkateollisuuden tarvitsemia raaka-aineita ja komponentteja, jotka kuuluvat vuonna 1997 voimaan tulleen ns. ITA-sopimuksen piiriin, jonka puitteissa niiden tullit poistetaan asteittain vuoteen 2000 mennessä. ITA-sopimuksen hengen mukaisesti EU on myös autonomisesti poistanut (muun muassa vuoden 1998 alussa) tullevia elektroniikkateollisuuden käyttämiltä komponenteilta kuten puolijohteilta ja integroiduilta piireiltä.

Suspensioiden rinnalla on käytössä myös neuvoston vuosittain vahvistamiin tariffikiintiöihin perustuva teollisuuden tuotantopanoksille tarkoitettu tullihelpotusjärjestely. Se eroaa tuotekohtaisesti tiukemmin yksiföidyistä suspensioista mm. siltä osin, että tariffikiintiö voidaan avata mille tahansa tuotannossa käytettävälle tuotteelle.

Tullitariffiin sisältyy myös loppukäytön mukainen edullinen tullikohtelu, jonka tarkoituksena on antaa yhteisön teollisuudelle taloudellisia etuja. Menettely sallii tavaroiden tuonnin tullittomasti tai alennetulla tulleilla, edellyttäen että ne käytetään tiettyyn tarkoitukseen tai tietyssä yhteydessä. Edullinen kohtelu myönnetään tuontihetkellä, mutta tavarat pysyvät tullivalvonnassa kunnes ne on käytetty tullietuun oikeuttavaan tarkoitukseen.

EU:n etuuskohtelu- ja tullittomuusjärjestelmät

Sekä tulliliitto- että vapaakauppasopimusjärjestelyt ovat GATT/WTO-sopimuksen 24 artiklan sallimia poikkeuksia GATTissa sovellettavasta yleisestä suositimmuusperiaatteesta, jonka mukaan yhdelle sopimusosapuolelle annettu tullimyönnytyks on annettava kaikille muillekin GATTin jäsenmaille. Paitsi yhteisön perustana olevaa jäsenmaiden muodostamaa tulliliittoa, on yhteisö edellä mainit-

tuun poikkeussääntöön perustuen rakentanut noin 30 erilaista tullietuussopimusta tai -järjestelyä käsittävän sopimusverkoston. Sen puitteissa sovelletaan eriasteisia joko osittaiseen tai täyteen tullittomuuteen perustuvia tullikohteluhelpotuksia. Vain kymmenkunta maata jää kokonaan näiden järjestelyiden ulkopuolelle (muun muassa USA, Kanada, Japani, Australia, Uusi Seelanti ja Taiwan). Komission tekemien laskelmien mukaan noin puolet EU:n ulkokaupasta kuuluu jonkin tullietuusjärjestelyn piiriin.

Etuuskohtelujärjestelyt voidaan jakaa karkeasti vastavuoroisella pohjalla solmittuihin vapaakauppa- ja assosiaatiosopimuksiin sekä ei-vastavuoroisiin yhteistyösopimuksiin ja muihin tullietuussopimuksiin, joissa EU on antanut kolmansien maiden tuonnille yksipuolisia myönnytyksiä.

Yhteisön solmimilla tullietuusjärjestelmillä on lukuisia tehtäviä. Toisaalta ne toimivat yhteisön kauppapolitiikan välineinä, joilla edistetään yhteisön ja sopimusosapuolten kauppaa alentamalla tai poistamalla niiden välisiä tulleja ja muita kaupan esteitä. Toisaalta järjestelyillä turvataan myös yhteisön teollisuuden tarvitsemien raaka-aineiden saanti joko tullitta tai alennetulla tullilla. Tullittomuuskohtelu myönnetään yleensä sopimustuotteille, joita ei tuoteta yhteisössä ja osittainen tullivapaus (= alennettu tulli) tuotteille, joita ei tuoteta yhteisössä riittävässä määrin. Kolmantena eikä suinkaan vähäisimpänä tehtävänä on vielä mainittava EU:n kehityskaupoliittiset tavoitteet, esimerkkinä yhteisömaihin aikaisemmin riippuvuussuhteessa olleiden maiden kanssa solmitut yhteistyösopimukset.

Lopuksi on vielä mainittava, että useiden Euroopan maiden kanssa tehdyt vapaa-kauppajärjestelyt ovat 1970-luvulta lähtien toimineet EU:n yhdentymispolitiikan välineinä, siten että ne ovat muodostaneet eräänlaisen välivaiheen ennen sopimusmaiden lopullista liittymistä yhteisön jäseniksi. Tuoreimpia esimerkkejä tästä ovat Baltian-maiden vapaakauppajärjestelyt sekä Keski-Euroopan maiden kanssa solmitut assosiaatiosopimukset (Eurooppa-sopimukset).

Kaikissa sopimusjärjestelyissä myönnetään lähinnä tullittomuus teollisuustuote-ryhmiin (HS ryhmät 25-97) kuuluville tuotteille. Arkoihin tuotteisiin (lähinnä tekstiili-, hiili- ja terästuotteet) sovelletaan kuitenkin eräiden maiden etuustuonnissa määrällisiä rajoituksia tuontilisensseineen tai niihin perustuvaa tuonnin tarkkailua.

Maataloustuotteille (perustuotteet) sekä maatalousperäisille tuotteille (jalosteet) (HS-ryhmät 1-24) etuuskohtelu myönnetään vain kussakin sopimuksessa erikseen mainituille tuotteille. Etuuskohtelua ei yleensä kuitenkaan myönnetä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan piiriin (CAP-tuotteet) kuuluvissa tuotteissa tai se myönnetään vain rajoitettuna (alennettu tulli ja/tai kiintiörajoitus). Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi jalostetussa maataloustuotteessa (Rooman sopimuksen II-liite) sovellettavan prosentimääräisen arvotullin poistamista sekä sen rinnalla

sovellettavan ecu-määräisen maataloustullin alentamista tai poistamista vuosittaisen kiintiön rajoissa.

Kaikkiin tullietuus sopimuksiin ja -järjestelyihin kuuluvat olennaisena osana myös *alkuperäsäännöt*, joilla etuuskohtelu rajataan kaupallisten vääristymien estämiseksi vain sopimuskumppanien tai edunsaajamaiden omille alkuperätuotteille. Tuotteiden alkuperämääräyksissä, jotka eivät oleellisesti vaihtelee eri järjestelmissä, edellytetään, että etuuskohtelun saava tuote on sopimusmaassa kokonaan tai riittävästi valmistettu. Viimeksi mainittu merkitsee käytännössä tuotteen valmistuksessa käytettävien kolmansien maiden alkuperää olevien komponenttien raajamista tiettyyn prosentiosuuteen tai nimikkeessä sallittuun valmistusasteeseen. Alkuperäehdot täyttävälle alkuperätuotteelle annetaan lähetysmaassa määrämuktoinen selvitys tuotteen alkuperästä, joka oikeuttaa vastaanottajamaassa myöntävään tullietuuskohteluun.

Euroopassa sovellettavat tulleva ja kauppaa koskevat etuusjärjestelyt

Tärkeimmistä Euroopassa sovellettavista EU:n tullietuusjärjestelmistä mainittakoon mm. ETA-sopimusjärjestely, joka kattaa Norjan, Islannin ja Lichtensteinin kanssa käytävän kaupan. Sveitsin kauppaan sovelletaan EU:n ja Sveitsin välistä vapaakauppasopimusta. Baltian maiden kanssa on voimassa vapaakauppasopimukset, jotka tullaan korvaamaan näiden maiden ja EU:n välisillä *assosiaatiosopimuksilla* (niin sanotuilla Eurooppasopimuksilla). Eurooppasopimukset ovat jo voimassa Puolan, Unkarin, Tsekin, Slovakian, Romanian, Bulgarian ja Slovenian kanssa. Yhteistä näille järjestelyille on, että niiden osapuolet myöntävät toisilleen vastavuoroisesti täyden tullittomuuden teollisuustuotteiden tuonnissa (EU:n tuotteille asteittain vuoteen 2001 mennessä).

Maataloustuotteille on sen sijaan voimassa kunkin maan kanssa erikseen sovittuja tuotekohtaisia etuuskohtelujärjestelyitä, joihin liittyy tullittomuuden ohella osaita kausialennuksia, joita on eräissä tapauksissa rajattu erilaisilla kiintiöillä. Näistä sopimusjärjestelyistä assosiaatiosopimukset (Eurooppasopimukset) poikkeavat vapaakauppasopimuksista siltä osin, että ne toimivat käytännössä lopullista EU-jäsenyyttä edeltävinä välivaihejärjestelyinä, joidenka aikana asianomaiset edunsaajapuoleet pyrkivät etukäteen sopeuttamaan muita tullimääräyksiään ja menettelyitään EU:n mukaiseksi. Myös kauppaa koskevat määrälliset rajoitukset on puolittain ja toisin poistettu.

Tärkeimmät tulleja ja kauppaa koskevat järjestelyt Välimeren alueella

Israelin, Kyproksen ja Maltan kanssa on voimassa assosiaatiosopimukset, joilla erikseen sovittujen tuotteiden osalta näiden maiden teollisuustuotteille myönnetään tullittomuus ja maataloustuotteille tullittomuus tai alennettu tulli. Vastavuoroisesti maat poistavat asteittain tullejaan myös EU:n vienniltä.

EU:n ja Turkin välistä kauppaa säädellään vuoden 1996 alussa voimaan tulleella tulliliittosopimuksella, joka ei kuitenkaan kata hiili- ja terästuotteita (EHTY), joista on sovittu erillisellä vapaakauppasopimuksella. Maataloustuotteita koskevista vastavuoroisista myönnytyksistä on sovittu erikseen. Osa alennuksista myönnetään kiintiöiden puitteissa.

Välimeren eteläpuolella olevalla alueella sijaitsevien 7 maan kanssa on solmittu yhteistyösopimukset, jotka kattavat Algerian, Marokon ja Tunisian (Maghreb-maat) sekä Egyptin, Jordanian, Libanonin ja Syyrian (Mashrek-maat) kanssa käytävän kaupan. Yhteistyösopimusten kaupallisessa osassa EU on myöntänyt näiden maiden teollisuustuotteille tullittomuuden ja maataloustuotteille tullivapauden tai alennetun tullin kiintiöillä tai ilman kiintiöitä, riippuen siitä mitä kunkin maan kanssa on erikseen sovittu. Sopimusjärjestelyt ovat olleet voimassa jo 1970-luvulta lähtien.

Niin sanotun uuden polven Välimeren sopimuksia (vastavuoroisia assosiaatiosopimuksia) on jo neuvoteltu valmiiksi Tunisian ja Marokon kanssa, mutta ne eivät ole vielä tulleet voimaan. Vastaavia sopimusneuvotteluita on käynnissä myös muiden edellä mainittujen maiden kanssa. Tavoitteena on perustaa EU:n ja Välimeren maiden kanssa vapaakauppa-alueita, joissa teollisuustuotteiden tullit on puolin ja toisin poistettu ja maatalous- sekä kalatuotteiden osalta sovelletaan vastavuoroisia asteittain toteutettavia tullialennuksia.

Sopimusjärjestelyt Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren alueella olevien Lomé- ja OCT-maiden kanssa

Lomé-sopimuksen (myös AKT) nimellä tunnettu laaja-alainen kehitys- ja yhteistyösopimus käsittää 71 Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren alueella olevaa kehitysmaata, jotka ovat aikaisemmin olleet riippuvuussuhteessa eräisiin yhteisön jäsenmaihiin. Sopimuksen tausta ja perusteet löytyvät Rooman sopimuksen IV osasta, jonka määräykset edellyttävät jäsenmaihiin erityissuhteessa olevien maiden ja alueiden assosioimista yhteisöön. Ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa näiden maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja vahvistaa niiden ja yhteisön välisiä taloudellisia suhteita, mikä tapahtuu mm. helpottamalla näiden maiden vientiä yhteisömaihiin.

Lomé-sopimusmaat saavat sopimuksen kauppaa koskevien määräysten nojalla lähes täyden tullittomuuden viennissään yhteisöön. EU:n muista vastaavista järjestelyistä poiketen tullittomuus on ulotettu melkoiseen osaan myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluviin tuotteisiin, joissa Lomé-maat saavat tuotteesta riippuen joko täyden tullittomuuden tai osa- tai kausialennuksen ilman kiintiötä tai kiintiöillä rajattuna. Lisäksi tulevat eräiden AKT-maiden kanssa solmitut pöytäkirjajärjestelyt, jotka koskevat mm. sokeria, banaaneja, rommia ja pihvilihaa.

Euroopan unioniin vielä riippuvuussuhteessa oleville ns. merentakaisille maille (MMA-alueet: yhteensä n. 25 Karibian ja Tyynen valtameren aluetta) annetut tullimyyönnitykset ovat samantyyppisiä kuin Lomé-maille annetut.

EU:n GSP-järjestelmä

YK:n alaisen UNCTAD:in puitteissa luodun yleisen preferenssijärjestelmän (GSP) piiriin kuuluu EU:lla n. 145 kehitysmaata niiden joukossa myös Venäjä ja muut IVY-maat. EU:n GSP-järjestelmässään myöntämät yksipuoliset tullietuudet on varsin pitkälle kohdennettu edunsaajamaiden kehitystason ja tuotealakohtaisen kilpailukyvyn mukaan. Etuuskohtelu vaihtelee paitsi maaryhmittäin myös tuotealakohtaisesti siten, että etuuskohtelutuotteet on jaettu niiden arkuuden mukaan neljään luokkaan, joissa etuuskohtelu vaihtelee tullittomuudesta osa-alennuksiin (15 %, 30 % ja 65 % alennukset). Järjestelmään sisältyvän ns. graduatioelementin nojalla kaikkein kehittyneimpien edunsaajamaiden etuuskohteluun on tehty vuosittain tuotealakohtaisia supistuksia. Eräät kaikkein kehittyneimmäksi katsotut edunsaajamaat (Etelä-Korea, Hongkong ja Singapore) poistettiin kokonaan järjestelmän piiristä keväällä 1998. EU:n GSP-järjestelmän aktiivisiin hyväksikäyttäjiin kuuluvat lähinnä järjestelmän Aasiassa ja Etelä-Amerikassa olevat kehitysmaat, jotka eivät kuulu EU:n muiden etuusjärjestelyiden piiriin. Voimassa olevat asetukset ovat nykyisessä muodossaan voimassa vuoden 1998 loppuun (teollisuustuotteet) ja vuoden 1999 puoliväliin (maataloustuotteet).

3 EU:n muita kauppapoliittisia instrumentteja

Tuontitullien ja erilaisten preferenssijärjestelmien ohella EU:lla on melkoinen joukko muita ulkomaankaupan säätelyyn tarkoitettuja instrumentteja. Tällaisia ovat eriaisteiset tuontiin kohdistettavat rajoitustoimenpiteet kuten polkumyynti- ja tasoitustullit, tarkkailuasiakirjat sekä kiintiöt ja lisenssit. Tämän lisäksi tulevat eräät tuotanto- ja jalostustoimintaan suoraanaisesti liittyvät lupamenettelyt, joita kutsutaan "taloudellisesti vaikuttaviksi menettelyiksi".

Tuonnin tarkkailutoimenpiteet

Erilaiset tuonnissa sovellettavat tarkkailutoimenpiteet kuuluvat kaikkein lievimpiin tuonnin säätelykeinoihin. Tuontitarkkailu on luonteeltaan väliaikainen ja sen piiriin kuuluu tuotteita, joiden tuontia halutaan erityisesti valvoa. Tuonnin jälkeen suoritettavan tarkkailun piiriin kuuluvista tavaroista (esim. eräät GSP-kohtelutuotteet), jäsenmaat raportoivat komissiolle yleensä kuukausittain. Ennakotarkkailun alaisista tuotteista (joihin kuuluvat mm. eräät kiintiöistä vapautetut kiinalaiset tuotteet) maahantuojan on hankittava jäsenmaan osoittaman viranomaisen (Suomessa tullihallitus) antama tuontitarkkailuasiakirja. Kaksinkertaisessa ennakotarkkailussa edellytetään ao. viejämään viranomaisen antamaa vientilisenssiä tuontimaassa annetun tarkkailuasiakirjan myöntämiseksi. Tarkkailumenettelyssä ei normaalisti sovelleta määrällisiä rajoituksia, edellyttäen että tarkkailun alainen tuonti ei haittaa yhteisön tuotantoa, jolloin myös tuontilisenssiä voidaan harkita.

Etuuskohtelu- ja autonomiset kiintiöt

Tuontivalvonnan seuraava aste on tuonnin rajoittaminen kiintiöillä. Kiintiö voi olla joko etukiintiö tai rajoituskiintiö. Etuuskiintiöitä käytetään lähinnä EU:n soveltamisessa etuuskohtelujärjestelyissä, joissa arempien tuotteiden etuuskohtelu on rajoitettu tiettyyn enimmäisrajaan asti minkä jälkeen peritään normaali tulli. Etuuskiintiö voi puolestaan jakautua tariffikiintiöön tai tariffikattokiintiöön (plafondi). Tariffikiintiössä normaali tulli otetaan käyttöön automaattisesti, kun etuuskohteluun oikeutettu kiintiö on täytynyt. Tariffikatto on luonteeltaan ehdollinen, ja sen täytyminen johtaa etuuskohtelun päättymiseen vain jos jokin jäsenmaa sitä erikseen vaatii. Silloin komissio tekee asiasta erillisen päätöksen.

Edellä mainittujen etuuskohtelukiintiöiden ohella myös yhteisön tariffin soveltamisessa käytettävien autonomisten kiintiöiden (suspensiot ja tariffikiintiöt) hallinnoimisessa sovelletaan tarpeen vaatiessa tuonnin määrään kohdistuvia tarkkailutoimenpiteitä.

Rajoituskiintiöt

Rajoittavissa kiintiöissä (joihin ei liity tullietuja) tuonti yhteisöön sallitaan vain kiintiön sallimaan määrään asti. Rajoituskiintiö voi olla autonominen eli yhteisön yksipuolisesti määräämä kiintiö tai kahdenväliseen sopimukseen perustuva, jolloin toimittajamaa velvoitetaan rajoittamaan tiettyjen tavaroiden vientiään (vientilisenssin avulla) yhteisöön. Rajoituskiintiöt koskevat koko yhteisöä, ja komissio jakaa ne maahantuojille keskitetysti Brysselistä.

Yksipuolisia kiintiöitä on säädetty mm. erälle Kiinan jalkineille ja leluille sekä Venäjän tekstiili- ja vaatetustuotteille. Käytännössä merkittävämpiä ovat kuitenkin yhteisön solmimiin kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvat kiintiöt, jotka koskevat lähinnä tekstiili- ja vaatetustavaroiden sekä terästuotteiden (EHTY) tuontia yhteisöön. Viimeksi mainittuja sopimuksia on voimassa vielä Venäjän ja Ukrainan kanssa.

EU on solminut tekstiili- ja vaatetustuotteita koskevia ns. MFA-sopimuksia noin 45 maan kanssa, joista noin 30 sopimuksessa tekstiileille on määrätty vuosittaiset rajoituskiintiöt. Sopimustuotteet on ryhmitelty luokkiin (kategoriat), joita on runsaat sata.

Rajoituskiintiöt ovat yhteisökohtaisia, ja komissio jakaa ne yhteisömaiden tuojille niiden esittämien hakemusten perusteella. Kiintiön jakamisen perusteena voi olla perinteinen tuonti, hakemuksen saapumisjärjestys (first come first served) tai hakemuksen suhteuttaminen niiden kokonaismäärään. Rajoituskiintiöiden hallinnoidaan jäsenmaan viranomaisten (Suomessa tullihallitus) myöntämällä tuontilisensseillä. Arimpien tekstiilituotteiden tuonnissa on esitettävä tavanomaisen alkuperätodistuksen lisäksi erillinen viejämäassa annettu vientilisenssi (ns. kaksinkertainen tuontitarkkailu).

Maailman kauppajärjestössä vuonna 1994 tehdyn sopimuksen mukaisesti tekstiilejä ja tekstiilitavaroita koskevat MFA-sopimusjärjestelyt ja niissä sovellettavat rajoituskiintiöt poistetaan asteittain vuoteen 2005 mennessä. Sen jälkeen tekstiilien kauppaa on periaatteessa vapaata.

Maataloustuotteiden tuontitodistukset ja -kiintiöt

Yhteisöllä ei ole maataloustuotteiden tuonnissa varsinaisia määrällisiä rajoituksia. Tuonnin määrään kohdistuvia rajoituksia käytetään ainoastaan eräissä yhteisön preferenssijärjestelyissä etuuskohtelun rajaamiseksi sopimuksen mukaiseen enimmäismäärään asti. Edellä mainitun mukaisesti etuuskiintiötkin jaetaan ns. tariffikiintiöihin ja tariffikattoihin (plafondi). Edellisessä tapauksessa normaali tulli otetaan automaattisesti käyttöön etuuskohtelukiintiön täytyessä, jälkimmäisessä tapauksessa vasta milloin jokin jäsenmaa sitä erikseen vaatii. Kummassakin tapauksessa tuontia voidaan jatkaa maksamalla siitä voimassa oleva tulli.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan piiriin kuuluvien maataloustuotteiden tuonnissa sovelletaan varsin laaja-alaisesti myös maataloustuotteiden tuontitodistuksiin ja kiintiöihin perustuvaa tuontitodistusjärjestelmää. Useimpien näiden (ns. markkinajärjestelyihin kuuluvien) tuotteiden tuonnissa kolmansista maista vaaditaan tuontitodistus. Tuontitodistuksista ja niiden käytöstä on annettu yksityiskohtaiset määräykset komission asetuksella. Tuontitodistus sekä oikeuttaa että velvoittaa haltijansa tuomaan todistuksen voimassaoloaikana sille merkityn määrän tavaraa.

Todistuksen tuontiehtojen täyttymistä valvotaan hakemuksen yhteydessä asetetulla vakuudella, joka palautetaan kun todistukselle merkitty tavara on osoitettu maahan tuoduksi ja todistus on palautettu viranomaiselle (Suomessa tullihallitus) sille asetetun määräjän sisällä.

Euroopan yhteisön tuontitodistus (AGRIM)- lomakkeella myönnettävät todistukset jakautuvat vakiotuontitodistuksiin ja kiintiötuontitodistuksiin. Ensiksi mainittu on tarkkailuasiakirjan luonteinen todistus, joka myönnetään yleensä automaattisesti. Kiintiötuontitodistuksia käytetään lukuisten maataloustuotteiden tuonnissa sovellettavien kiintiöiden hallinnoimisessa. Kiintiöitä hallinnoiva viranomainen - Suomessa tullihallitus - toimittaa sille osoitetut hakemukset komissiolle, joka suorittaa kiintiöiden lopullisen jaon jäsenmaiden yrityksille.

Yhteisön soveltamat polkumyynti- ja tasoitustullimenettelyt

Polkumyynniksi katsotaan toiseen maahan suuntautuvaa myyntiä, jossa sovellettava hinta on alhaisempi kuin vastaavan tavaran hinta on viejämäan kotimarkkinoilla (normaaliarvo). Hinnanero voi syntyä joko viejäyrityksen omista toimenpiteistä tai valtion ko. vientiin kohdistamasta suorasta tai epäsuorasta tuesta (vientituki). Mikäli alihintaisen viennin katsotaan vahingoittavan tuontimaan tuotantoa, voidaan sille määrätä normaalin tullin lisäksi polkumyöntitulli (tai tasoitustulli), joka kattaa kyseiseen tavaraan sovelletun alihintaisen ja normaalihintaisen tuonnin välisen hinnaneron.

Polkumyynti- ja tasoitustullitoimenpiteistä on voimassa kansainvälisesti sovitut perussäädökset, jotka perustuivat aikaisemmin GATTissa (sopimus polkumyöntikoodista vuonna 1968 ja 1980) ja nykyään WTO:ssa (vuonna 1994) hyväksytyihin polkumyynti- ja tasoitustullien soveltamisesta laadittuihin sopimuksiin. Voimassa olevat EU:n perustamissopimukseen sisällytetyt polkumyynnin vastaiset säädökset perustuvat omalta osaltaan GATT/WTO:ssa hyväksytyihin "perus-sopimusteksteihin".

EU:n omat polkumyynnin vastaiset toimenpiteet perustuvat niitä koskevissa asetuksissa annettuihin varsin yksityiskohtaisesti säädelyihin hakemus- ja tutkintamenettelyihin. Mikäli polkumyynnistä esitetyt perustelut todetaan riittäviksi, saatetaan polkumyöntitoimenpide voimaan ensin komission asetuksella väliaikaisena. Sen jälkeen neuvoston antamalla asetuksella se on lopullisena voimassa 5 vuotta. Polkumyöntitoimenpide kohdistuu joko kaikkeen maasta tulevaan tuontiin, tai se voidaan erikseen tehdyn tutkimuksen perusteella säätää myös yrityskohtaisena, jolloin tulli vaihtelee. Hintasitoumuksen tehneet yritykset voidaan vapauttaa polkumyöntitoimenpiteestä joko kokonaan tai osittain. Sekä väliaikaisesta että lopullisesta toimenpiteestä ilmoitetaan virallisen lehden L-sarjassa.

Ennen EU:iin liittymistä polkumyyntitoimenpiteitä ei Suomessa juuri sovellettu, kun taas EU:ssa polkumyyntitoimenpiteet kuuluvat yhteisön kauppapolitiikkaan sen oleellisena osana. Viime vuosina voimaan saatettujen toimenpiteiden lukumäärä on vaihdellut 150 - 200 välillä. Tilanteeseen on ollut vaikuttamassa muun muassa useista GATTin tullinalenennuskierroksista johtuva yleisen tullitason aleneminen ja määrällisten rajoitusten poistaminen. Polkumyyntitoimenpiteet ovatkin jäämässä ainoaksi WTO:ssa hyväksytyksi keinoksi suojata yhteisön tuotantoa.

Polkumyyntitoimenpiteillä voidaan myös suhteellisen tehokkaasti ja valikoiden puuttua tilanteeseen, milloin valtionjohtoiset maat hankkivat dumping-myyntillä kovia valuuttoja, tai ns. strategisessa polkumyynntilanteessa, jolloin polkumyyn-tiä käytetään uusien markkinoiden valtaamiseksi.

Viime vuosina noin puolet EU:n soveltamista polkumyyntitoimenpiteistä on kohdistettu Kaakkois-Aasian maihin, suurimpana kohdemaana Kiina. Lähes kolmanneksessa kohteena ovat olleet Itä-Euroopan ja entisen NL:n alueet. Yhteensä lähes 40 prosenttia polkumyynntapauksista on ollut ns. valtionjohtoisia kauppamaita (mm. Kiina ja Ukraina). Muita mainittavampia polkumyyntitoimenpiteiden kohteita ovat olleet Japani (Atk- ym. laitteet) ja Brasilia (rauta ja teräs).

Määrällisesti tarkasteltuna polkumyyntitoimenpiteitä on sovellettu eniten suhteellisen alhaista jalostusastetta edustavien kemian sekä metallin perusteellisuuden tuotteisiin (osuus yli 40 %), joissa hinta muodostaa vielä keskeisen kilpailutekijän. Tuonnin arvon mukaan tarkasteltuna polkumyyntitoimenpiteitä on viime vuosina kohdistettu eniten raaka-aineiden ja elintarvikkeiden (27 %), elektroniikka- ja sähköteollisuuslaitteiden (21 %) sekä koneiden ja kuljetusvälineiden (15 %) tuontiin.

Polkumyynnti-instrumentilla on vaikutusta myös ennaltaehkäisevässä mielessä. Sen tähänastinen määrätietoinen käyttö samoin kuin sen käyttöön ottamisen potentiaalinen uhka (esim. tutkimuksen aloittaminen) on useissa tapauksissa johtanut viejän tekemään hintasitoumukseen, hinnankorotukseen tai viennin vapaaehtoiseen supistamiseen. Polkumyynntimenettelyt ovat yleisesti ottaen näkyviä ja radikaaleja tuontiin kohdistuvia toimenpiteitä. Kokonaistuontiin suhteutettaessa niiden merkitys on kuitenkin melko marginaalinen. Polkumyyntitoimenpiteiden alaisen tuonnin (noin 3 mrd ecua vuonna 1996) osuus on ollut noin puolen prosentin luokkaa EU:n koko tuonnin arvosta.

Taloudellisesti vaikuttavat tullimenettelyt

Taloudellisesti vaikuttavat tullimenettelyt ovat EU:lle luonteenomaisia luvanvaraisia menettelyitä. Ne kuuluvat osana EU:n harjoittamaan tullipolitiikkaan, jolla pyritään parantamaan yhteisössä toimivien yritysten kansainvälistä kilpailukykyä sekä yhteisön sisällä että helpottamalla niiden vientiä kolmansien maiden markkinoilla. Menettelyiden yhteisenä piirteenä on, että yritys voi niillä lykätä tai välttyä tullin maksamisesta käyttäessään tuotannossa muita kuin yhteisöalkuperää olevia raaka-aineita. Myöskään ns. kauppapoliittisia toimenpiteitä (esimerkiksi tuontilisenssiä) ei yleensä sovelleta menettelyn piirissä oleviin tavarihin. Tulliviranomaisilta hankittavan yrityskohtaisen luvan tarkoituksena on varmistaa menettelyiden toimivuus ja niiden oikea ja tasapuolinen soveltaminen kaikissa yhteisömaissa.

Taloudellisesti vaikuttavista menettelyistä tärkeimmät ovat seuraavat.

Sisäisen jalostuksen menettely, joka sallii kolmansien maiden alkuperää olevien tavaroiden tuonnin tullitta ja/tai ilman kauppapoliittisia toimenpiteitä edellyttäen että tavarat yhteisössä suoritettuna jalostuksen jälkeen jälleenviedään yhteisön alueelta. Jalostusmenettely voidaan toteuttaa joko suspensio- tai tullinpalautusjärjestelmää käyttäen. Edellisessä yrityksen ei tarvitse maksaa lainkaan tulleja, kun taas jälkimmäisessä kannetut tullit palautetaan jälleenviennin yhteydessä. Sisäisen jalostusmenettelyn tarkoituksena on saattaa yhteisössä toimivat yritykset kilpailukykyiseen asemaan kolmansissa maissa toimivien yritysten kanssa.

Ulkoisen jalostuksen menettelyssä yhteisötavaroita viedään yhteisön ulkopuolella jalostettavaksi. Kun prosessissa syntyneet tavarat jälleentuodaan yhteisöön, tullia ei kanneta lopputuotteeseen sisältyvästä jalostetusta raaka-aineesta.

Ulkoisen jalostuksen menettelyistä on mainittava tekstiilien ja vaatteiden kolmansissa maissa suoritettavassa palkkatyössä sovellettava OPT-järjestelmä. Palkkatyötä, joka on luvan varaista, voidaan teettää vain niissä maissa, joista tuonti on rajoitettu ja joiden sopimuksissa on sovittu OPT-järjestelmän mukaisista kiintiöistä. Jalostustyön teettäjältä edellytetään lisäksi vastaavien tuotteiden omaa tuotantoa yhteisössä. Yhteisön oman tuotannon säilyttämiseksi jalostuslupa voi kattaa vain 50 prosenttia yrityksen oman tuotannon arvosta. Lopuksi edellytetään että OPT-jalostuksessa käytetään pääasiassa vain EU:n alkuperää olevia materiaaleja.

Tullivalvonnassa tapahtuva valmistus mahdollistaa muiden kuin yhteisöalkuperää olevien tavaroiden valmistuksen tullitta ja tuontitullin maksamisen vasta valmiista tavarasta sen vapaaseen liikkeeseen luovutuksen yhteydessä. Menettelystä on etua, kun jalostetun tavarat tulli on siihen käytetyn raaka-aineen tullia alempi, jolloin yhteisön yritykset pystyvät paremmin kilpailemaan kolmansien maiden yritysten kanssa.

4 Muita tulliviranomaisten veronkanton ym. menettelyihin liittyviä tehtäviä

Arvonlisäveron (ALV) kantaminen

Tulliviranomainen huolehtii yhteisössä sovellettavan arvonlisäveron kantamisesta yhteisön ulkopuolisesta maasta tapahtuvasta tuonnista. EU:n arvonlisäveroalue poikkeaa jonkin verran yhteisön muodostamien jäsenvaltioiden maantieteellisestä alueesta siten, että muun muassa yhteisön tullialueeseen kuuluvat Kanarian saaret, Ceuta ja Melilla (Espanja) sekä Ahvenanmaa eivät kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen. Alv:n verokanta vaihtelee jäsenmaissa. Suomessa se on 22 prosenttia, lukuun ottamatta mm. elintarvikkeita ja rehuja (alv 17 %) sekä eräitä lääkkeitä (12 %) ja kirjoja (8 %).

Verottomasta maahantuonnista on arvonlisäverolaissa säädetty erikseen. Verottomuuden piiriin kuuluvat periaatteessa samat tuotteet kuin vastaavassa kotimaisessa verotuksessa. Myös erillisten tullittomuussäädösten perusteella tullivapaa tuonti on eräiltä osin sovellettavin lisäehdoin vapautettu alv:sta.

Valmisteverojen kanto

EU:ssa alkoholi, alkoholijuomat, valmistettu tupakka sekä mineraaliöljyt (nestemäiset polttoaineet) ovat yhtenäisen valmisteverotuksen alaisia. Jäsenmailla on oikeus kantaa myös kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia valmisteveroja, mikä ei saa kuitenkaan rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä. Suomessa kannetaan kansallisia valmisteveroja makeisista ja virvoitusjuomista, sähköstä ja eräistä polttoaineista. Valmisteverotuksen alaisia ovat Suomessa siten kotimaassa valmistettavat sekä toisesta yhteisömaasta tuotavat tuotteet samoin kuin yhteisön ulkopuolelta maahan tuotavat veronalaiset tuotteet.

Autovero ja sen soveltamisala

Koska autoveroa ei ole harmonoitu yhteisössä, on Suomessa sovellettavan kansallisen autoveron kanto siirretty maahantuonnin yhteydestä ajoneuvon käyttöön-
oton tai rekisteröinnin yhteydessä tapahtuvaksi.

Maataloustuotteiden vientituen tarkastusmenettely (FEOGA)

EU harjoittaa intensiivistä maatalouspolitiikkaa, jonka tuloksena syntynyt ylijäämätuotanto pyritään viemään kolmansien maiden markkinoille. Tästä johtuu, että EU on eräs maailman johtavia maataloustuotteiden viejiä. Koska yhteisössä tuo-

tettävien maataloustuotteiden hintataso on yleensä vallitsevia maailmanmarkkinahintoja korkeampi, on yhteisö sitoutunut korvaamaan kyseisen hinnaneron tuottajalle tai viejälle maksettavana vientitukena. Menettelyyn liittyvien väärinkäytöksiä estämiseksi yhteisö on laatinut maataloustuotteiden viennissä sovellettavan valvontajärjestelmän, joka perustuu vientitavaran fyysiseen tarkastukseen. Neuvoston asetuksella voimaan saatetulla järjestelmällä (Feoga) on luotu puitteet koko yhteisön kattavalle tehokkaalle ja yhtenäiselle tarkastuskäytännölle. Määräysten soveltamisesta ja toimeenpanosta vastaavat jäsenmaiden maatalousviranomaiset yhdessä tulliviranomaisten kanssa.

Suomessa maataloustuotteiden viennissä ennen yhteisön jäsenyyttä sovellettu hinnankerokorvausjärjestelmä vastasi periaatteessa EU:n vastaavaa menettelyä. Jäsenyyden myötä tukea saavien tuotteiden määrä kuitenkin moninkertaistui. Tällöin tarkastus vaihtui suhteellisen väljästi säädellystä menettelystä pikkutarkaksi ja yksityiskohtaiseksi toiminnaksi, joka ei jättänyt niiden soveltamisesta vastaaville jäsenmaiden tulliviranomaisille paljoakaan kansallista harkintavaltaa.

Komission jäsenmaille maksaman vientituen saaminen edellyttää, että jäsenmaat kontrolloivat tunnontarkasti, että vientitukea vastaava vienti todella toteutuu tukeen oikeuttavan viennin sisällön, määrän ja laadun osalta. Normaalisti tämä kontrolloidaan kullekin vientitavaraerälle hankittavalla ennakkotarkkailuilmoituksella (jonka antaa MMM:n interventioyksikkö) ja viennin yhteydessä tehtävällä asiakirjatarkistuksella.

Edellä mainittujen vientituotteiden tarkastuksesta annettu asetus velvoittaa jäsenmaita suorittamaan myös tavaraan kohdistuvia fyysisiä tarkastuksia, joiden tulee kattaa vähintään 5 prosenttia vuoden aikana tapahtuvista vientitoimituksista. Eräkohtaisten tarkastusten tulee myös jakautua mahdollisimman tasaisesti tullitoimipaikka-, kalenterivuosi- ja tuotealakohtaisesti, siten että ne heijastavat koko vuoden aikana toteutuvia vientitapahtumia.

Asetukseen sisältyvien sanktiosäännösten perusteella komissio voi tullin puutteellisen toiminnan vuoksi periä jäsenmaille maksettua vientitukea takaisin joko yksilöllisin (vientitavaraakohtaisesti) tai yleisin perustein (5 % osuus ei ole täyttynyt). Jäsenmaita säännöllisesti tehtävillä tarkastuksilla varmistetaan myös, että jokainen jäsenmaa toimii vientitukia maksaessaan neutraalisti eikä tue kansallista syistä omia viejiään.

Vientitukijärjestelyn hallinnoimisesta vastaa Suomessa MMM:n alainen interventioyksikkö, joka maksaa varsinaisen vientituen, sen jälkeen kun viejä on toimittanut sille vientitukihakemuksen ohella tulliviranomaisen vientitarkastukseen perustuvan ns. passitusasiakirjan. Suomessa maksetun vientituen määrä on vaihdellut viime vuosina 550 - 600 Mmk:n välillä.

5 EU:n tullijärjestelmän tavoitteista Tulli 2000 -ohjelman valossa

EU:n sisämarkkinoiden syntyminen ja siihen liittyvä rajatarkastusten poistaminen korosti osaltaan myös yhteisömaiden tullihallintojen roolia integraation kehittämisessä ja sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamisessa. EU:n tullihallintojen tehtäviä tarkastellaan syntyneen uuden tilanteen pohjalta ns. Tulli 2000 -ohjelmassa, joka sai alkunsa Dublinissa vuonna 1993 kokoontuneiden EU:n tullihallintojen pääjohtajille järjestetyssä kokouksessa.

Tulli 2000 -ohjelman keskeisenä tehtävänä on tiivistää EU:n tullihallintojen ja komission yhteistyötä. Sen avulla halutaan mm. välttää tilanne, jossa yhteisöön kolmansista maista tapahtuva tuonti suuntautuisi heikoimman valvonnan yhteisömaan kautta. Tulli 2000 -ohjelma on sellaisenaan pelkkä kehysohjelma, jossa todetaan ohjelman tavoitteet ja niiden toteuttamiseksi tarvittavat keinot. Konkreettiset hankkeet ja toimintalinjat esitetään vuosittain hyväksyttävässä toimintaohjelmassa, jossa komission ja EU:n tullihallintojen yhteistyö keskittyy seuraaviin päätavoitteisiin:

- 1) kaikille yhteisössä toimiville ulkomaankaupan toimitsijoille tulee turvata yhtäläiset kilpailuolosuhteet;
- 2) tullilainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen;
- 3) yhteisölainsäädännön mahdollisimman yhtenäinen soveltaminen. Tavoitteena on laatia yhtäläiset käyttäytymisnormit ja niihin perustuva "yhteisön yhtenäinen tullikulttuuri".

Näihin tavoitteisiin päästään korostamalla asiakasnäkökulmaa, johon kuuluu avoimuuden lisääminen sekä jatkuva dialogi ulkomaankaupan toimitsijoiden kanssa. Esille tulevat käytännön ongelmat pyritään analysoimaan ja ratkaisemaan tullihallintojen, komission ja taloudellisten toimijoiden yhteistyöllä. Esimerkkejä tästä tarjoavat mm. passitusuudistuksesta ja yksinkertaistamismenettelyistä pidetty seminaarit, joihin myös taloudelliset toimijat ovat osallistuneet. Muita keinoja ovat mm. virkamiesvaihdot, yhteiset koulutusmodulit ja pilottiohjelmat. Avainasemassa ovat tullimenettelyjen tietokoneistamishankkeet, joista ajankohtaisin on tällä hetkellä passituksen akt-projekti, jossa on tarkoitus edetä asteittain, alkaen passituksen perustoiminnoista. Passituksen tietokoneistuksella" on tarkoitus korvata nykyinen paperidokumentteihin perustuva kontrolli ATK-pohjaisella seurannalla.

Suomen tullilaitoksen toiminnan kannalta merkityksellinen on ollut myös elektronisen tiedonsiirron (EDI) kehittämishanke. Se käynnistettiin jo ennen yhteisöjäsenyyttä. Siinä Suomi kuuluu tällä hetkellä uranuurtajien joukkoon myöskin yhteisössä. EDI-tullauksella tarkoitetaan sen kehittyneimmässä muodossaan täysin paperitonta tullausta, jossa tullausasiakirjat ja niiden tietosisältö korvataan

asiakkaan ja tullin välisenä sähköisenä tiedonsiirtona. Suomen kansallisista kehittämissankkeista tärkein on tällä hetkellä ATK-pohjaiseen tullaukseen perustuvan ns. integroidun tullausjärjestelmän (ITU) rakentaminen. Se kattaa nykyisellään noin 60 prosenttia kaikista tuontitullauksista. Menettelyä tullaan asteittain laajentamaan lähivuosina sekä tuonnissa että viennissä. Sen kattavampi käyttöön-otto tulee kuitenkin viemään vielä oman aikansa.

6 EU:n tullijärjestelmän näkymistä pitemmällä aikavälillä

EU:n tullimenettelyt muodostavat tällä hetkellä varsin merkittävän kokoelman erilaisia kaupan säätelemiseksi tarkoitettuja instrumentteja ja niiden soveltamis-määräyksiä. Niiden ylläpitäminen ja soveltaminen edellyttävät niihin liittyvien ehtojen ja monimutkaisten määräysten vuoksi varsin huomattavaa työpanosta sekä taloudellisten toimijoiden että menettelyitä hallinnoivien viranomaisten taholla. Toisaalta on odotettavissa, että yleisen tullitason vähittäinen alentuminen tai eliminoituminen tulee vähentämään etenkin puhtaasti tullihelpotuksiin perustuvi-en tullimenettelyiden merkitystä.

Menettelyt rakennettiin suurimmaksi osaksi aikana, jolloin teollisuustuotteissa sovellettava keskiarvotulli (kaupalla painotettu) liikkui 10 prosentin tasolla. Äs-keisellä GATTin Uruguay-kierroksella neuvoteltavien teollisuustullien lähtötaso oli keskimäärin 5,6 prosenttia, mutta neuvotteluissa sovitun loppuratkaisun mu-kaaisesti se alenee asteittain 3,4 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä. Kun tähän lisätään vielä mm. ITA-sopimuksen nojalla tehtävien sopimuksen mukaisten ja autonomisten tullinalennuksien vaikutukset, voidaan arvioida, että teollisuus-tuotteiden kaupalla painotettu keskimääräinen tulli alenee EU:ssa 3 prosentin ala-puolelle.

Tämä keskimääräiseen tulliin perustuva yleiskuva ei tietenkään kerro koko to-tuutta. EU:lla on arkoja tuotealoja (mm. kemian ja siihen perustuvan teollisuuden tuotteet, tekstiilit, jalkineet, lasi ja keramiikka, moottoriajoneuvot), joita koskevat yleistä tullitasoa huomattavasti korkeammat tullit. Ne säilyttävät suojaavan vai-ikutuksensa vielä ensi vuosituhannenkin puolelle, kunnes niitäkin joudutaan "leikkaamaan" WTO:n puitteissa käynnistettävällä uudella neuvottelukierroksella. Tämän ohella on vielä mainittava maataloustuotteet ja niihin perustuvat valmis-teet, joissa sovellettava keskimääräinen tullitaso (usein muitakin maksuja) on vielä 20 prosentin luokkaa

Edellä mainittu yleiskehitys tulee kuitenkin vaikuttamaan erilaisten tullimenette-lyiden soveltamisesta saatavaan "kustannus-hyötysuhteeseen" jopa siinä määrin,

että niistä aiheutuvat kustannukset muodostuvat tietyn tullirajan alapuolella kal-
liimmaksi kuin menettelystä saatava hyöty (= saavutettu tullittomuusetu).

Varsinaisten tullien merkityksen vähenemisen myötä herää joka tapauksessa aja-
tus, milloin myös komissiossa havahdutaan panos-tuotosajatteluun. Sen puitteissa
nykyisiä työläitä ja mutkikkaita tullimenettelyitä voitaisiin helpottaa ja yksinker-
taistaa ja jopa poistaa, milloin niiden kohteena olevasta tavarasta maksettava tulli
alittaa tietyn minimirajan. Tällaisesta ajattelusta on jo saatu eräitä merkkejä muun
muassa taloudellisia menettelyitä koskevien säädösten uudistamisen yhteydessä.
Mutkikkaista menettelyistä johtuva työmäärä ja kustannukset eivät kohdistu vain
niitä hallinnoiville viranomaisille, vaan ennen muuta niitä noudattaville taloude-
llisille toimijoille, jotka joutuvat uhraamaan niihin runsaasti aikaa ja resursseja.
Kun kansainvälinen talouskilpailu jatkuvasti tehostuu ja globalistuu, olisi ehkä
aiheellista selvittää mm. ovatko EU:n nykyiset tullimenettelyt kaikilta osin tar-
koituksenmukaisia ja onko niillä mahdollisesti yhteisön globaaliseen kilpailuky-
kyyn ulottuvia vaikutuksia.

Esimerkkinä mainittakoon OECD:ssä tehty tutkimus, jonka mukaan vapaakaup-
pasopimuksien yhteydessä sovellettavien tavarankäytön alkuperäehtojen täyttämistä
johtuvat kustannukset ja paperisota ylittivät tullittomuudesta saatavan hyödyn, jos
tavarankäytön tulli on 4 prosenttia tai sitä alempi. Samansuuntaisia kustannus/hyöty-
laskelmia on tehty myös mm. sisäisestä jalostusmenettelystä.

Huolimatta siitä että varsinaiset tullit ovat menettämässä merkitystään, tulee tulli-
viranomaisella ja sen ylläpitämällä tullijärjestelmällä olemaan vielä oma tehtä-
vänsä toimeenpanevana ulkomaankauppaviranomaisena. Se hoitaa ja ylläpitää
lukuisia muita sen tehtäväksi määrättyjä tavaraliikenteen kontrolli- ja säätelytehtä-
viä.

Alkuperäisen kauppapoliittisen roolin vähentyessä tilalle on myös tullut, kenties
aikaisempaa korostuneemmin, teollisuuspoliittisia samoin kuin kilpailu-, kulutta-
ja- ja kehitysmaapoliittisia toimintoja. WTO:ssa hyväksytyt polkumyynti-
instrumentin merkitys ja käyttö tulee niin ikään korostumaan sitä mukaa kuin
tulleihin perustuva suojamuuri madaltuu.

Unohtaa ei pidä myöskään EU:n maatalouspolitiikan toimintoihin ja säätelyyn
liittyviä tehtäviä, joissa sovellettavilla tullimääräyksillä ja -toimenpiteillä tulee
vielä jatkossakin olemaan keskeinen merkityksensä.

7 Sopeutuvatko uudet jäsenmaat EU:n kauppapolitiikkaan?

Myös EU:n tuleva itälaajentuminen aiheuttaa omat haasteensa niin yhteisölle kuin liittymässä oleville maille. Tulliliittoperiaatteesta johtuu, että tulevat jäsenmaat siirtyvät EU:n yhteisen kauppapoliittisen toimivallan alaiseksi, mikä taas velvoittaa niitä saattamaan omalta osaltaan voimaan yhteisen kauppapolitiikan soveltamisessa tarvittavat instrumentit. Niihin kuuluu mm. EU:n tullilainsäädäntö, yhteinen tullitariffi sekä muut EU:n kauppapoliittiset instrumentit. Liittyvien maiden valmiuksissa voi tältä osin kuitenkin havaita selviä aste-eroja. Mukautumisprosessi tulee ilmeisesti olemaan vaativampi niille maille, joilla ei aikaisemmin ole ollut minkäänlaista itsenäistä ulkomaankauppaa tai joiden kauppa ns. kolmansien maiden kanssa on ollut vaatimatonta. Tilanne lienee helpompi niillä ehdokasmailla, joilla on ollut suhteellisen laaja ulkomaankauppa, ja joiden ”liittymisvalmiudet” ovat muiltakin osin olleet paremmassa kunnossa.

Toisaalta ei pidä unohtaa, että useimmilla ehdokasmailla on ollut jo 1970-luvulta peräisin olevat Suomen kanssa solmitut ns. Kevsos-vapaakauppasopimukset, joiden ansiosta kyseiset maat ovat saaneet ainakin jonkinlaista tuntumaa Länsi-Euroopassa sovellettaviin ulkomaankauppasäädöksiin ja tulliteknisiin menettelyihin (mm. HS-tullitariffinimikkeistö). Tätä oppimis- ja sopeutumisprosessia ovat edelleen olleet syventämässä EU:n näiden maiden kanssa (vuosina 1992 - 93) solmimat ns. Eurooppasopimukset (nykyisin assosiaatiosopimukset), joiden yhtenä tavoitteena (maiden välisen vapaakaupan lisäksi) on ollut saattaa voimaan EU:ssa sovellettava tullilainsäädäntö näissä maissa.

Tähän mennessä käydyissä yhteisön ja ehdokasmaiden välisissä keskusteluissa on jo ilmennyt, että liittyvien maiden tullilainsäädännöissä on huomattavia tasoeroja, ja niiden valmius soveltaa jopa omaa lainsäädäntöään on vaihteleva. Normaalin länsimaisen hallintokulttuurin - joka ilmenee mm. itsenäisenä toimintakykynä - puutteellisuus näyttää myös ilmeiseltä. Yleisesti ottaen liittyvien maiden kohdalla voitaneen varautua siirtymäkauteen, jotta ne pystyisivät sopeutumaan EU:n tullilainsäädäntöön ja soveltamaan sitä täysipainoisella tavalla.

Mahdollisuudet uusien maiden liittymisprosessin nopeaan edistymiseen eivät alkaneella Saksan puheenjohtajakaudella näytä kaikkein suotuisimmilta. Poliittisen valmisteluprosessin hidastuminen antaa kuitenkin näille maille tervetullutta lisäaikaa, jonka aikana ne voivat jatkaa jäsenyyden käytännön voimaansaattamiseksi välttämätöntä valmistelutyötään.

Tärkeimmät lähteet:

HE (94): Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/94).

Oikeusministeriö (1996): Euroopan yhteisön perustamissopimus (Rooman sopimus).

Tullihallitus (1994): Tullihallituksen EU-asioita valmistelevan työryhmän raportti.

Tullihallitus (1998): Tullitienviitta-julkaisu, Tullihallituksen julkaisujaosto.

Tulliviesti-lehden kirjoituksia vuosilta 1994-1997.

UM (1994): Euroopan unionin jäsenyys, yhteenveto Suomen EU-jäsenyyden sisällöstä, UM:n Eurooppa-tietoa-julkaisusarja.

VM (1993): Opiskellen Euroopan yhteisöön, VM/Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1993.

Antti Kuosmanen³

EU:n ja Kiinan kauppasuhteet

1 EU:n Kiinan-politiikka kehittyy

Euroopan unionin yleinen suhtautuminen Kiinaan ja yhteisön Kiinan-politiikan tavoitteet voidaan ehkä parhaiten vetää yhteen ministerineuvoston yhteisesti hyväksymistä päätelmistä vuoden 1998 kesäkuussa. Neuvosto hyväksyi kyseiset päätelmät komission Kiinaa koskevan tiedonannon johdosta. Tiedonanto taas oli ajoitettu sopivasti Kiinan ja EU:n ensimmäisen, huhtikuussa 1998 pidetyn huippukokouksen edelle. Huippukokous pidettiin Lontoossa pääministeri Tony Blairin, puheenjohtaja Jacques Santerin ja Kiinan pääministeri Zhu Rongjin välillä. Puheenjohtaja Santer on sittemmin jo vierailut Kiinassa. Huipputasen säännöllisiä tapaamisia EU:lla on muidenkin tärkeimpien kumppaneidensa kanssa. Kiinan suhteiden nousu tähän kategoriaan oli merkki Kiinan kasvavasta merkityksestä EU:n ulkosuhteissa.

Neuvoston hyväksymissä päätelmissä on viisi painopistettä. Ensinnäkin on tavoitteena sitoa Kiina tehostetulla poliittisella vuoropuhelulla kansainväliseen yhteisöön. Poliittinen dialogi Kiinan kanssa on kylläkin ollut käynnissä jo pitkään. Tärkeänä keskustelunaiheena on ollut mm. ihmisoikeudet, mikä on arkaluontoinen aihe Kiinalle. Toiseksi päätelmissä tuetaan Kiinan siirtymistä avoimeen yhteiskuntaan, joka perustuu lain ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

Kolmanneksi on tavoitteena yhdentää Kiinaa edelleen maailmantalouteen liittämällä se täydellisemmin osaksi maailman kauppajärjestelmää ja tukemalla taloudellisia ja yhteiskunnallisia uudistuksia kestäväen kehityksen periaatteetta noudattaen. Käytännössä tämän tavoitteen tärkein toteuttamiskeino on Kiinan WTO-jäsenyys, jota EU kannattaa, mutta joka vaatii edelleen neuvotteluja, kuten jäljempänä ilmenee.

EU:n omia voimavaroja Kiinan kehittämisessä aiotaan käyttää entistä tehokkaammin. Rahoitusyhteistyöhön osoitettavien varojen kokonaismäärän nostaminen ei sinänsä ole tavoitteena, mutta niiden käyttöä pyritään parantamaan. Lopuksi päätelmissä hyväksytään pyrkimys EU:n profiiliin nostamiseen Kiinassa.

Kiinan talouskehitys on ollut ilmiömäistä. Viimeiset parikymmentä vuotta sen kansantalous on kasvanut melkein kymmenen prosenttia vuodessa, nopeammin

³ Director, External Economic Relations, General Secretariat of the Council of the European Union. Artikkelin mielipiteet ja arviot ovat kirjoittajan omia eivätkä sido EU:n neuvostoa tai sen sihteeristöä.

kuin mikään muu maa maailmassa. Ja kun kyse on Kiinan kokoisesta maasta, jokainen prosentti on paljon absoluuttisesti mitattuna. Noin 580 miljardin euron kansantaloudellaan Kiina on jo nyt maailmanmitassakin merkittävä tekijä, vaikka se kansantuotteella per capita mitattuna (noin 540 euroa) on selkeästi kehitysmää.

Aasian finanssikriisin vaikutukset Kiinaan ovat vielä lopullisesti näkemättä. Ainakin tähän asti sen vaikutus on ehkä pikemminkin kasvattanut kuin vähentänyt Kiinan merkitystä sekä vakauttavana tekijänä että markkina-alueena. Luonnollisena on voitava pitää sitä, että kasvulukujen nyt ennustetaan jossain määrin laskevan: ehkä 7 - 8 prosentin tienoille vuonna 1998 ja kenties prosentin tätä alemmaksi vuonna 1999.

Poliittisesta ja muustakin vastuusta vapaat skribentit ovat ennustaneet Kiinan voimistuvan jopa maailman mahtavimmaksi maaksi, uudestisyntyneeksi keskustan valtakunnaksi. Se ei muinaisen keisarikunnan tapaan tunnusta ketään vertaisekseen yhtä vähän kuin taivaalla voi olla kahta aurinkoa (vanha kiinalainen sanonta). Vaikka jättäisikin sikseen tällaiset futurologiset pohdiskelut Kiinan tulevaisuudesta, ei liene epäilystäkään Kiinan tärkeydestä maanosassaan ja koko maailmassa. Sen taloudellinen voima ja sitä mukaa poliittinen painoarvo on kasvamassa niin, että siitä on monessa suhteessa tulossa Aasian johtava valtio, ellei se sitä jo olekin. Ei siis ihme, että EU on osoittamassa Kiinan suhteisiin kasvavaa huomiota.

Kiinan markkinoiden muodostaman taloudellisen intressin ohella EU:n ja Kiinan taloudellisten ja kauppasuhteiden lähtökohta on se tosiseikka, että Euroopan yhteisö on tulliliitto ja että sillä on yhteinen kauppapolitiikka. Jäsenvaltioilla ei tällä alalla ole toimivaltaa. Tulliliiton perusteella voimaan saatettu yhteinen tullitariffi on toisaalta yhteisen kauppapolitiikan perusta, toisaalta samaisen politiikan keskeinen väline. Muita keskeisiä kauppapolitiittisia lähtökohtia ovat Kiinan asema valtionkauppamaana, jota ei kaikista uudistuksista huolimatta vielä pidetä täysin markkinatalousmaihiin verrattavana, sen kehitysmää-asema, ja se että Kiina ei toistaiseksi vielä ole maailman kauppajärjestön WTO:n jäsen.

2 Kiina on merkittävä kauppakumppani

Kauppapoliittisestikin merkittävää on, että Kiinan talouden kasvu on yhdistynyt sen kasvavaan rooliin sekä viejänä että tuojana, ja että maa on uudistunut ja edelleen uudistuu sisäisesti. Tämä helpottaa myös ulkomaisten toimijoiden asemaa. Maailman viennistä ja tuonnista sen osuus on 3 - 4 prosentin luokkaa. Ulkomaisten investointien kohteena se on kehitysmäästä omaa luokkaansa. Kiinan avautumisesta (noin vuodesta 1979) lähtien niitä lasketaan suuntautuneen sinne suunnilleen 205 mrd euron arvosta, mistä noin 70 prosenttia sijoittuu vuosiin

1992 - 1998. Kaikista suorista ulkomaista investoinnista maailmassa tämä edustaa hieman vajaata 15 prosenttia. Ulkomaisella pääomalla rahoitettuja yrityksiä Kiinassa on noin 315 000. Kiina on alkanut itsekkin investoida ulkomaille. Sen osuus ulkomaisista investoinneista maailmassa on kuitenkin toistaiseksi vielä alle prosentin.

Euroopan unionin kauppakumppaneista Kiina on viidenneksi suurin. Kiinan ulkomaankaupassa EU on puolestaan neljänneksi suurin kumppani. EU-maiden yhteenlaskettu vienti on 16,5 mrd euron ja tuonti vastaavasti 37 mrd euron luokkaa vuodessa (luvat vuodelta 1997). Perinteisesti EU:n Kiinan kauppa on ollut ylijäämäistä, mutta muutamana viime vuotena tilanteen muutos on johtanut varsin merkittävään, vuonna 1997 jo noin 20 mrd euron alijäämään. EU:sta peräisin olevat investoinnit Kiinassa ovat viidenneksi suurimmat, mutta varsin vaatimattomat (5 prosenttia) niiden kokonaismäärään nähden. Tässä suhteessa dominoivat sen aasialaiset naapurit, ennen muuta Japani ja Hongkong.

EU:n (tarkemmin sanoen Euroopan yhteisön EY:n) ja Kiinan virallisten kahdenvälisten suhteiden perustana on vuonna 1985 tehty kauppaa ja taloudellista yhteistyötä koskeva sopimus. EY on tehnyt vastaavanlaisia sopimuksia hyvinkin monien maiden ja maaryhmien kanssa. Monien maiden kanssa niitä on myös tämän vuosikymmenen kuluessa neuvoteltu uusiksi, niin sanotuiksi kolmannen sukupolven yhteistyösopimuksiksi. Lähinnä poliittisista syistä Kiinan kanssa ei tätä ole kuitenkaan toistaiseksi tehty. Voidaan arvioida, että uusiin sopimuksiin sisällytettävistä, EU:n kannalta välttämättömistä demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevista ehdoista olisi vaikea päästä yhteisymmärrykseen.

Yhteistyösopimuksessa vahvistetaan EY:n ja Kiinan kauppapoliittisten suhteiden perustaksi suosituimmuuskohtelu, mitä tulee vienti- ja tuontitulleihin sekä yleensä ulkomaankaupan menettelyihin samoin kuin sisäiseen verotukseen. Sopimus ei sisällä kahdenvälisiä tullipreferenssejä eikä sellaisista ole EY:n ja Kiinan välillä sovittu muissakaan yhteyksissä. Sen sijaan Kiina on EY:n kehitysmaille myöntämän yleisen tullietuusjärjestelmän, GSP:n, edunsaajamaa. Tämä Kiinan etu on kylläkin kaventunut siitä mitä se on aikaisemmin ollut. EY on nimittäin soveltanut Kiinaan ns. graduaatiota eli poistanut ja supistanut kehittyneimpien kehitysmaiden saamia etuja.

Lisäksi yhteistyösopimuksessa on säädetty Kiinan sitoumuksesta suhtautua myönteisesti tuontiin EY-maista. Tämänäyttävisten sitoumusten merkitys on luonnollisesti muuttunut sitä mukaa kuin Kiina on sisäisin uudistuksin asteittain luopunut keskusjohtoisesta ulkomaankaupan säätelystä. EY puolestaan lupautui sopimuksessa pyrkimään kohti Kiinan kauppansa kasvavaa liberalisointia, toisin sanoen siihen kohdistuvien rajoitusten purkamiseen.

Vuoden 1985 yhteistyösopimus muodostaa myös pohjan EY:n ja Kiinan taloudelliselle yhteistyölle. Sen tavoitteena on rohkaista Kiinan teollisuuden ja maa-

talouden kehitystä, monipuolistaa taloudellisia yhteyksiä osapuolten välillä, avata uusia markkinoita, rohkaista tieteellistä ja teknologista edistystä, kehittää molempien taloutta ja kasvattaa elintasoja. Tässä tarkoituksessa EY on myös antanut ja antaa Kiinalle rahoitusapua, jonka määrä on viime vuosina ollut voimakkaassa kasvussa. Kun keskimääräinen rahoitusapu oli vuosina 1991 - 1994 noin 20 milj. euroa vuodessa, on se nykyisin noin 70 milj. euroa vuodessa eli yli kolminkertainen. Nämä summat tulevat EY:n budjetista. Jäsenmailla on lisäksi omia, kahdenvälisiä yhteistyöohjelmiaan Kiinan kanssa. Myös Euroopan investointipankki on luottottanut Kiinaa, tosin tähän mennessä vain yhtä projektia noin 50 milj. eurolla.

3 Kiina EU:n kauppapolitiikan kohteena

EY varasi perinteisesti kauppapoliittisen erityiskohtelun sosialistisille suunnitelmatalousmaille. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tuontia näistä maista rajoitettiin kiintiöillä. Sosialistimaiden, siis myös Kiinan, erilaiseen kohteluun oli useampiakin syitä. Ensinnäkään ne eivät (paria poikkeusta lukuun ottamatta) olleet GATTin jäseniä ja olivat siksi vapaat halutessaan syrjimään kauppakumppaneitaan. Toiseksi suunnitelmataloudessa viranomaiset myös pystyivät halutessaan niin tekemään paljon tehokkaammin kuin konsanaan markkinataloudessa. Kolmanneksi sosialistimaat eivät alun perin halunneet ylipäättään tunnustaa EY:tä ja suhtautuivat siihen varsin kielteisesti aina 1970-luvun lopulle.

Toinen keskeinen kauppapoliittinen toimintaväline oli - ja on edelleenkin - polkumyynnin vastaiset toimet. Niitä sovellettaessa on niin ikään katsottu tarpeelliseksi soveltaa erityismenettelyjä, koska polkumyynnitutkimuksissa tarvittavaa vertailukelpoista kotimarkkinahintaa ei suunnitelmatalouksissa voitu luotettavasti määrätä.

Nykypäivään tultaessa EY on luopunut Kiinan vientiin sovellettavista määrällisistä erityisrajoituksista miltei kokonaan. Itse asiassa vain kolmen tuotteen tuonti on enää kiintiöity. Myös Kiinan kohtelua polkumyynnitutkimuksissa on helpotettu, mutta vielä sitä ei ole haluttu kokonaan rinnastaa markkinatalousmaihin tässä suhteessa.

Tekstiilituonti on toisaalta edelleen Kiinakin osalta osittain kiintiöin säädeltyä. Tätä kirjoitettaessa (joulukuussa 1998) ovat käynnissä neuvottelut vuoden lopussa päättyvän tekstiilisopimuksen uudistamisesta.

Hongkongin siirtyminen Kiinan suvereniteetin alaiseksi vuoden 1997 alussa oli tärkeä etappi myös EU:n ja Kiinan suhteissa. Kauppapoliittisesti se ei merkinnyt status quon muuttumista, sillä Hongkong säilytti oikeuden omaan tullialueeseensa

ja oikeuden esiintyä omalla äänellään kansainvälisessä kauppapolitiikassa. EU pitää tärkeänä ja tukee Hongkongin statuksen säilymistä sovitun mukaisena.

Kahdenvälisten suhteiden lisäksi Kiina ja EU ovat yhteistyössä ns. ASEM-prosessissa. ASEM (Asia-Europe Meeting) käynnistyi vuonna 1996 EU:n, Kiinan, Korea, Japanin ja ASEAN-maiden välisestä huippukokouksesta. Sen pohjalta on käynnistynyt monipuolinen dialogi eri aloilla, mukaan lukien keskinäisen kaupan ja investointien edellytysten parantamiseksi. Varsinaiset kauppapoliittiset neuvottelut eivät kuulu ASEMiin, mutta vuoropuhelu ASEM:n puitteissa voi tietenkin parantaa epäsuorasti edellytyksiä tähänkin asianomaisilla foorumeilla.

Kuten edellä todettiin, Asian finanssikriisin lopulliset vaikutukset Kiinan talouskehityksen ja sitä kautta EU:n ja Kiinan talous- ja kauppasuhteisiin ovat vielä näkemättä. Muita niiden tulevaan suhdekehitykseen vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat Kiinan reformipolitiikan jatkuminen, maan jäsenyys WTO:ssa ja EU:n oma kehitys, ennen muuta euron käyttöönotto ja laajentuminen.

Alussa siteeratuista neuvoston päätelmistäkin jo ilmenee, että Kiinan uudistuspolitiikan jatkumista ja sen tukemista pidetään EU:n etujen mukaisena. Aasian talouskriisin luomassa tilanteessa tämä on entistäkin tärkeämpää koko maanosalle ja maailmantaloudelle. Jonkin verran on huolestuttanut Kiinan viimeaikainen pyrkimys priorisoida sisäisiä uudistuksia eikä niinkään avautumista ulospäin. Kiinan huomattavaksi kasvanut ylijäämä kaupassa EU:n kanssa on lisäsyä korostaa ulkomaankauppaa helpottavan liberalisoimisen merkitystä, mihin Kiina on mm. ASEMissäkin sitoutunut.

4 Kiina mukaan WTO:hon

Kiina oli 1947 perustetun GATTin perustajajäsen. Aloitettuaan Deng Xiaopingin johdolla avautumisen ulkomaailmaan 1970-luvun lopulla se haki uudelleen GATTin jäseneksi 1986, mutta jäsenyyshakemuksen käsittely pysähtyi pariin vuodeksi Tienanmenin aukion verilöylyn jälkeen 1989. Tosimiehellä neuvotteluja nyttemmin WTO:ksi muuttuneen järjestön jäsenyydestä on käyty viimeiset nelisen vuotta. EY:n puhevaltaa jäsenyysneuvotteluissa käyvä komissio ja Kiina ovat sopineet tavoitteeksi saattaa nämä neuvottelut päätökseen ensi vuoden loppuun mennessä. Asiassa on edistytty, mutta tehtävää on vielä. Esimerkkejä tärkeimmistä avoimista asioista on lukuissa.

EY haluaisi Kiinan vielä parantavan tarjoustaan GATTissa sidottavasta tullitasosta sekä keskimääräisen tason että korkeimpien "piikkien" suhteen ja tekevän muitakin, teknisempiä parannuksia. Kiina soveltaa myös monenlaisia tullien ulkopuolisia toimenpiteitä mukaan lukien tuontikiintiöitä. Lisäksi se soveltaa lukui-

sia toimenpiteitä, jotka ovat yleisiä toisaalta kehitysmaissa, toisaalta vanhoissa suunnitelmatalouksissa. Esimerkkejä näistä ovat ulkomaisille yritykselle asetetut paikallista valmistusta koskevat vaatimukset, vientivaatimukset ja lukuisat muut Kiinassa toimimista koskevat vaatimukset, jotka rajoittavat mm. jakeluverkoston perustamista, toimimista koko maan alueella jne. Kiinalla on edelleen myös valtion kauppamonopoleja.

Keskeinen EY:n tavoite on saada Kiina muuttamaan lainsäädäntönsä GATT-sopimuksen kansallisen kohtelun velvoitteen mukaiseksi. Ongelmallisia ovat muun muassa kemikaalit, moottoriajoneuvot, kotitalouskoneet, alkoholi, tupakkatuotteet ja farmaseuttiset tuotteet. Ne koskevat sellaisia asioita kuin rekisteröintiä, myynnin jälkeisiä palveluja ja standardisointia.

EY haluaisi Kiinan hyväksyvän WTO:n sopimuksen julkisista hankinnoista ja muuttavan lainsäädäntönsä sopimuksen mukaiseksi. WTO:n palvelusten kaupan sopimuksessa on niin ikään vielä useita, itse asiassa useimpien palvelussektoreiden neuvotteluasioita kuten asianajo- ja kirjanpitoalvelukset, rakennusala, jakelutoimintaa, televiestintä, vakuutus- ja pankkitoiminta, arvopaperikauppa, matkailu sekä meri- ja merikuljetukset. EY tähtää näissä ulkomaisten yritysten toimintaedellytysten parantamiseen.

5 EMU ja laajeneminen haasteina

Euron käyttöönotto ei tietenkään ole mikään neuvotteluasia EU:n ja Kiinan välillä, mutta on selvää, että yhteinen raha muuttaa EY:n sisämarkkinat kauppakumppanien silmissä erilaisiksi kuin ennen. Euro on siinä määrin suuri mullistus, että on hyvin vaikea sanoa mitään täsmällistä sen vaikutuksista kauppavirtoihin. Lyhyellä tähtäyksellä ne tuskin kuitenkaan tulevat olemaan kovin suuret. Pidemmällä tähtäyksellä tilanne voi olla kokonaan toisenlainen. Yhteinen raha on laadullinen hyppäys EY:n sisämarkkinoiden kehityksessä yhä täydellisemmiksi. Euro saavuttanee joka tapauksessa vahvemman aseman sekä laskutus- että reservivaluuttana, kuin EU-maiden kansallisilla valuutoilla on tähän mennessä yhteensä ollut. Yritysmaailman rakennemuutokset tullevat vauhdittumaan. Se vaikuttaa vientiin ja tuontiin. Kaiken kaikkiaan Euroopan kilpailuaseman tulisi tässä prosessissa vahvistua.

Toinen EU:n kehitykseen, kauppaan ja kauppapolitiikkaan liittyvä suuri muutosprosessi on laajentuminen. Arviot laajentumisen aikataulusta näyttävät olevan muuttumassa aikaisempaa varovaisemmiksi, mutta lienee kuitenkin turvallista olettaa, että kymmenen vuoden kuluttua sisämarkkinat ovat kasvaneet 370 miljoonasta huomattavasti, ehkä lähelle 450 miljoonaa kuluttajaa. Kauppakumppanien näkökulmasta se merkitsee tulliliiton, ts. yhteisen tuontisuojan ja yhteisen

kaupppolitiikan astumista uusien jäsenmaiden oman kansallisen tuontisuojan ja kaupppolitiikan tilalle.

Karkeasti arvioituna uusien jäsenmaiden teollisuustuotteiden suoja laskenee ja maataloustuotteiden kasvane. Voitaneen myös arvioida, että jäsenyys EU:ssa antaa uusille jäsenmaille voimakkaan kasvusysäyksen, mikä hyödyttää myös kauppakumppaneita. Entistä laajempi yhteisö on myös entistä keskeisempi kansainvälisen kaupppolitiikan muotoilija WTO:ssa ja muualla.

August Leppä⁴

Lopullinen ALV osana sisämarkkinoita: ulkomaankaupasta sisämarkkinoille

Johdanto: askel kohti aitoja sisämarkkinoita - määränpäämaaperiaate, alkuperämaaperiaate ja yhden verotuspaikan periaate - harmonisoinnin vaikutus verokantaan ja veropohjaan - harmonisointi - domestic ja national - yksi verotuspaikka, yksi verokanta joka myyjällä - kassakirstu harmonisoinnin rajoitteena: EMU - maittaiset vaikutukset - palkanmuodostuksen vaikutus harmonisointiin - toimialoittaiset vaikutukset - palvelut ja työllisyys - onko muutoksella suurta merkitystä? - hyvää vaiko pahaa vai pelkkä välttämättömyys.

Johdanto

Tulossa oleva EU:n arvolisäveroverotuksen alkuperämaaperiaate muuttaa unionin sisäisen ulkomaankaupan verotuksen kannalta katsoen normaaliksi kotimaiseksi kaupaksi. Arvonlisävero peritään myyntipaikassa eikä lopullisessa kulutuskohteessa ja samalla viennin verottomuus unionin sisäisessä kaupassa lakkaa. Eri jäsenmaiden välillisen verotuksen erilaisuus vaikuttaa silloin suoraan kuluttajan päätöksiin, vaikka maantieteellinen etäisyys ja kulutustottumusten erot sisämarkkinoiden täydellisyyttä haittaavatkin. Koska on oletettavaa, ettei verotus ainakaan heti kokonaan yhtenäisty, kauppavirrat muuttuvat hintaerojen vaikuttaessa ostopäätöksiin. Verotuksen harmonisointi tai harmonisoituminen pienentää näitä kaupan siirtymiä, mutta toisaalta aidoilla sisämarkkinoilla vienti- ja tuontitietojen arviointi tulee olemaan aiempaa vaikeampaa. Etenkin yhden verotuspaikan periaatteen käyttöönotto hävittää viennin ja kotimaan myynnin luotettavan erottelun mahdollisuudenkin. Ainakaan verotustiedoilla sitä ei enää pystytä luotettavasti arvioimaan.

Muutokset eivät rajoitu verokantoihin tai kauppavirtoihin. Molemmilla on vaikutuksensa myös muuhun talouteen, bruttokansantuotteeseen ja työllisyyteen, vaikka inflaatio ja julkinen tasapaino pysyisivätkin tästä lähin annetuissa puitteissa. Vaikutukset verojärjestelmän muutoksesta eivät välttämättä ole samat kaikille jäsenmaille. Nykyisten verokantojen lisäksi taloudelliset kerrannaisvaikutukset riippuvat myös työmarkkinoiden toiminnasta.

⁴ Kirjoittaja työskentelee EU:n Komission välillisestä verotuksesta vastaavalle DGXXI:lle. Mahdolliset näkemykset ovat omia. Tekstissä ei esiinny mitään aiemmin julkaisematonta sisäpiirin tietoa.

Määränpäämaaperiaate, alkuperämaaperiaate ja yhden verotuspaikan periaate:

Nykyisessä tilapäisessä EU:n määränpäämaaperiaatteeseen nojaavassa arvonlisäverojärjestelmässä peruseriaate on veron kerääminen siellä, missä kulutus tapahtuu. Vienti on siis verotonta ja tuontia verotetaan. Toisin sanoen ulkomaisten kulutushyödykkeiden verokanta määräytyy lopullisen kulutuspaikan mukaan, vaikka välikäsiä ei olisikaan tuonnin ja kuluttajan välillä. Vastaavasti ehdotetussa alkuperämaajärjestelmässä vero kannetaan viettäessä eli alkuperämaan kannan mukaisesti. Yhden verotuspaikan periaate puolestaan merkitsee yksinkertaistettuna sitä, että unionin eri jäsenmaihin levittäytynyt yritys käyttää kaikissa yhteisömyynneissään vain yhtä verokantaa paikasta riippumatta. Tämä edellyttää, ettei sen tuotevalikoimaan kuulu useamman verokannan hyödykkeitä.

Työn alla oleva EU:n Komission lopullinen arvonlisäverouudistus⁵ on johdonmukainen askel tiellä kohti todellisia aitoja sisämarkkinoita. Sisämarkkinoiden olemukseen ensimmäiseksi liitettävät tavaroiden vapaa liikkuminen ja hintojen yhdenmukaistuminen ovat vain osa sitä. Johdonmukainen jatko jollain aikataululla on niin verotuksen kuin julkisten menojenkin harmonisoiminen tai harmonisoituminen arvonlisävero muiden mukana. Onko kehitys suotavaa ja/tai hyvinvointia nostavaa on toinen kysymys. Teorian mukaan verotuksen harmonisointi poistaa vääristymiä ja nostaa taloudellista hyvinvointia, mutta se ei tee siitä vielä todellisuudessa tavoittelemisen arvoista.

Nykyisen tilapäisen arvonlisäverojärjestelmän jäsenmaittaiset erilliset verokannat ja erilliset verohallinnot merkitsevät yhä unionin sisäistä kauppaa käyvälle yritykselle tai monikansalliselle yritykselle pakkoa asioida useamman verohallinnon ja lainsäädännön kanssa. Asiointivelvollisuus sisältää myös tarpeen olla selvillä useammista verokannoista ainakin veroedustajan kautta. Samoin periaatteessa myös kuluttajalla on rationaalisesti käyttäytyvänä taloudellisena yksikkönä velvollisuus tietää naapurimaiden verotuskäytännöstä, muutenhan vapaa liikkuvuus on puutteellista tiedon ollessa vajavaista. Niin käytännössä kuin teoriassakin tämän tietämyksen hankkiminen lisää kustannuksia. Yksinkertaisemmassa järjestelmässä nämä kustannukset putoavat pois ja systeemin tehokkuus lisää siten hyvinvointia.

Perusteluita on löydettävissä muitakin, suunnitelma etenee normaalilla unionivauhdilla eikä sen vaihtoehtoja enää pohdita⁶. Tässä artikkelissa on tarkoitus keskittyä vain uudistuksen yhteen keskeiseen tekijään, verokantojen harmonisointiin ja sen tuleviin vaikutuksiin niin perinteiseen bruttokansantuotteeseen, tuotantoon

⁵ Kts. mm. European Parliament 1996 ja CEC DGXXI 1996.

⁶ Akateeminen keskustelu eri vaihtoehdoista on asia erikseen, kts. mm. Keen ja Smith 1996 tai Genser 1996.

vaikuttaviin välitysmekanismeihin eli kauppavirtoihin kuin myös työllisyyteen ja valtiontalouden tasapainoon. Maittaiset vaikutuksen tulevat näkyviin lähinnä, jos tulevaisuuden tilastointiperiaatteet sen enää sallivat ulkomaankaupan kautta. Näkymättömätkin vaikutukset vahvistuvat tai heikentyvät työmarkkinoiden jäykkyyksien ja joustojen sekä markkinoiden hinnanmuodostuksen kautta, varsinkin kun valuuttakurssin jousto on jäämässä EKP:n huoleksi.

Harmonisoinnin toteutus ja sen mahdollinen välttämättömyys ansaitsevat myös huomiota, sillä komission alv-ehdotus ei sisällä loppuun asti vietyä yksityiskoh- taista kannanottoa harmonisointiin. Se on kuitenkin sisäänrakennettu uuden ja lopullisen järjestelmän toimeenpanosuunnitelmaan muutenkin kuin puhtaasti ve- rokantojen määrittämisen kautta. Kun paine tulee verokilpailun kautta, kysymys on myös fiskaalisen itsenäisyyden säilyttämisestä tai sen menettämisestä. Verokilpailun vastapainona on normaalisti toteamus siitä, etteivät suurelta erot rajoilla ole historiassa johtaneet merkittäviin siirtymiin kuluttajien käyttäytymisessä. Alkuperämaan periaate ei kuitenkaan ole ainoa tekijä harmonisoinnin edistämiseksi ja toisaalta verotuksen ja jäsenvaltioiden muutakin yhdenmukaistumista on syytä tarkastella muutamaa vuotta pitemmällä perspektiivillä. Vuosikymmenien valossa arvonlisäverotuksen yhdenmukaistuminen on tosiasia jo nyt vaikka alv sinänsä on monissa jäsenmaissa yhtä vanha kuin jäsenyys ja vaikka vauhdissa ehkä jonkun mielestä olisikin toivomisen varaa.

Välillisen verotuksen yhden osan eli alv:n kehitys on vain osa verotuksen harmonisointia tai harmonisoitumista. Tuotannontekijöiden verotus, valmisteverot ja ympäristöverot kustannuksiin ja hintoihin kohdistuessaan vaikuttavat aina osaltaan kauppavirtoihin ja tuotannontekijöiden käyttöön. Ensimmäiset askeleet kohti pääomaverotuksen yhtenäistymisen ja verokeitaiden poistumisen suuntaan unionissa on otettu, pohjoismainen alkoholiverotus ei tule jäämään ikuisiksi ajoiksi nykytasolle ja ympäristöverotkaan eivät ole jääneet osattomiksi yleisestä trendistä. Verokeitaita tulee toki aina olemaan eikä verojuristeilta työ lopu unionin sisälläkään, mutta suunta on selvä.

Sisämarkkinoiden vaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu täydellisen kilpailun teoreettiseen ja atomistiseen maailmaan. Näkyvämpiä vaikutuksia ovat suuryritysten varautuminen muuttuviin markkinaolosuhteisiin unionin sisällä. Tällä luonnollisesti on vaikutuksensa myös kilpailuasetelmaan ulkopuolista maailmaa vastaan. Fuusioilla tavoitellaan kustannussäästöjä ja saavutetaan niitä, mutta samalla tuotannon alueellinen jakauma ei enää välttämättä säily samana. Bruttokansantuotteen *domestic* ja *national* käsitteiden erolla rupeaa olemaan merkitystä. Rajojen madaltuessa maassa tuotettu (*domestic*) tuotanto voi yhä enenevässä määrin poiketa maan pysyvien asukkaiden ja yksiköiden tulopohjasta (*national*). Euron tulo vahvistaa rakennemuutosta ja sen rinnalla välillisen verotuksen yhtenäistymisen voi olla pelkkä sivujuonne sisämarkkinoiden syntyemisessä vaikka yhteistä kosketuspintaa onkin.

1 Harmonisoinnin vaikutus verokantaan ja veropohjaan

Tyylipuhtaassa teoreettisessa todellisuudessa jo siirtyminen alkuperämaakäytännön unionin sisällä johtaa kuluttajahintojen yhdenmukaistumiseen kuluttajien valitessa ostoksensa vailla kuljetuskustannuksia ja makueroja pelkän hinnan mukaan. Nykyisessä määränpäämaajärjestelmässä tuottajien välinen kilpailu ilman olennaisia rajoja on johtanut ainakin teoriassa tuottajahintojen konvergoitumiseen. Lopullinen kuluttajahinta on jäänyt osin paikallisten veroviranomaisten päätösvaltaan. Vastaavasti tässä yksinkertaistetussa maailmassa nykyinen määränpäämaaperiaate antaa veropolitiikalle mahdollisuuden itsenäisyyteen. Tuotannon tekijöiden liikkeessä vapaasti yhdenmukaistuvat tuottajahinnat ja kuluttajat joutuvat hyväksymään sellaiset välilliset verot kuin he ovat valtaan äänestäneet. Kuluttaja on toki myös tuotannon tekijä ja hän voi silloin äänestää jossain määrin myös jaloillaan, sillä kulutusveron vaikutusta reaali-palkkaan ei tämä kehikko välttämättä estä. Työvoiman vapaa liikkuvuus kulttuurierojen vallitessa ja amerikkalaisten työmarkkinoiden ollessa lähinnä työnantajien toiveajattelua, maailma ei kuitenkaan tältä osin ole täydellinen.

Tässä yksinkertaisessa kehikossa siirtyminen alkuperämaajärjestelmään vähentää jo kilpailun kautta välillisen verotuksen itsenäisyyttä, sillä yhdenmukaistumisen toteutuessa sekä tuottajahintojen (yritysten välinen kilpailu) että kuluttajahintojen (kuluttajien valinta) kautta myös väliin jäävä arvonlisävero ja muu välillinen verotus siinä sivussa harmonisoituu markkinoiden paineessa. Suurin paine kohdistuu toki muihin hyödykeveroihin mm. nautintoaineissa, joissa erotkin ovat suurempia. Teoriassahan tuottajien välinen atomistinen kilpailu hoitaa tuottajahintojen harmonisoinnin ja kuluttajakuningas pakottaa täydellisessä maailmassa myös kuluttajahinnat ainakin lähentymään. Käytännössä tilanne on toinen, suoranaiset paineet ovat pienempiä, sillä suurin osa tuonnista edelleenkin kulkee arvonlisävelvollisten välikäsien kautta ennen joutumistaan lopulliselle kuluttajalle. Arvonlisävelvollisilla tuojillahan tai myyjillähän verokantojen ero on marginaalinen merkitykseltään, sillä vähennettävänä eränä kyseisellä verolla on merkitystä korkeintaan tilitysten korkokustannusten kautta. Ratkaiseva tekijä tässä tapauksessa on yhden verotuspaikan periaate, sillä se voi murtaa maantieteellisen esteen eli kuljetuskustannusten vaikutuksen harmonisoitumiseen. Käytännön esteistä huolimatta alkuperämaaperiaate edistää joka tapauksessa kuluttajien kautta tapahtuvaa hintojen samankaltaistumista, sillä esteet suoran tuonnin ja kaukokauppan edestä vähenevät lopullisessa järjestelmässä. Kuinka suuri tuo suora kilpailuvaikutus on, sitä on etukäteen vaikea arvioida, mutta suunta on kuitenkin selvä. Maailma pienenee ainakin sisämarkkinoiden sisällä, mutta ulospäin voi muurien koko jopa kasvaa.

Arvonlisäveron standardiverokantojen nykyisen 15 - 25 prosentin haarukan supistaminen tai supistuminen riittävän kapeaksi arviolta parin prosenttiyksikön

piiriin ja vajaan 20 prosentin tuntumaan ei vielä merkitse kaikkea. Alennetut ja nollaverokannat on kohdennettu yleisesti sellaisiin hyödykkeisiin ja palveluihin, joilla ei esiinny ainakaan olennaista kansainvälistä kilpailua. Markkinoiden yhdyntyessä, yritysten liikkussa ja varsinkin yhden verotuspaikan tapauksessa tämäkin periaate menettää merkitystään. Seuraava askel onkin alennetun verokannan harmonisointi samaan tapaan ja johdonmukaisesti jatkaen myös muut verokannat ja veropohja siinä samalla joutuvat paineen alle. Jälleen voidaan kysyä minkäsuuruinen pakko tähän on tuottajien kilpailun tai kuluttajien valinnan kautta. Suunta on kuitenkin selvä. Veropohjan harmonisoinnin idea on yksinkertainen. Kysymys on oikeastaan nollaverokannan tulkinnasta. Tuotannon tekijöiden siirtyessä aiempaa vapaammin on myös paikallisten palveluiden osalta aiempaa selvemmin kysymys kansainvälisestä kilpailusta. Palvelu tuotetaan paikallisesti, mutta tuottaja voi olla ulkomainen yritys tai työntekijä ja paikallisen väestön työttömyysaste tai kansalaisten tulot eli paikallisten yksiköiden omistama bruttokansantuote todistaa välillisesti kilpailun tuloksesta.

Vero tai hinta ei ole ainoa oleellinen tekijä kulttuurierojen säilyessä ja kilpailun perustuessa myös aineettomiin arvoihin. Menneiden kulutusennusteiden valossa kuluttaja on kuitenkin osin arvaamaton ja kulttuuritottumusten kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin luottavat firmat voivat herätä tulevaisuuden sisämarkkinoilla kylmään todellisuuteen.

2 Yksi verotuspaikka – yksi verokanta joka myyjällä

Kuluttajan valintoja selvempi harmonisoinnin edesauttaja on yhden verotuspaikan periaate. Mikäli se tulkitaan tiukasti siten, että alemman verokannan maan yrityksellä on oikeus perustaa myyntipisteitä korkeamman verokannan maihin ja hoitaa kuitenkin myynnin verot oman maansa verokannan mukaan ja vain yhden verohallinnon kanssa asioiden, on yhdenmukaistava vaikutus enemmän kuin ilmeinen. Ilman perustamiskustannuksia ja muita esteitä kuluttajan valintamahdollisuus verokannan suhteen lisääntyy nyt myyjän mahdollisuudella valita tuotteensa verokanta. Verokertymä siirtyy samalla todennäköisemmin alemman verokannan maahan kuin päinvastoin. Unionin keskimääräinen verokanta laskee ja myös kerätty rahamäärä. Vaikutuksen suuruutta on jälleen vaikea luotettavasti etukäteen arvioida. Vaikutuksen suuruus riippuu luonnollisesti paitsi yhden verotuspaikan käsitteen tarkasta määritelmästä myös verokantojen haarukasta. Toimipaikkojen perustaminen toiseen jäsenmaahan ei myöskään ole pelkkä läpihuutojuttu, sillä kaikista kilpailun vapauttamispyrkimyksistä huolimatta hallinnollisia esteitä on jäljellä perustamiskynnyksen nostamiseksi olennaiseksi esteeksi.

Yhden verotuspaikan merkitys on siinä, että se mahdollistaa verokilpailun myös palveluksissa, joita tarjotaan vain paikan päällä ja jotka perinteisessä kilpailuti-

lanteessa ovat olleet ainakin verotusmielessä ulkomaiselta kilpailulta suojassa. Toisin sanoen harmonisointi joko vapaaehtoisena tai kilpailun kautta koskee pikkuhiljaa myös palveluksia kaikki poikkeukselliset verokannat mukaan lukien. Ilman veropohjan harmonisointia palveluyritysten rekisteröinti jäsenmaissa, joissa ao. palvelukset ovat nollaveron piirissä, saattaisi hyvinkin lisääntyä.

Yksityiskohtaista tulkintaa yhden verotuspaikan lopulliselle käsittelylle ei kuitenkaan ole olemassa ja toisaalta pienten palveluyritysten laajeneminen rajan yli on yhä lähinnä teoreettinen mahdollisuus. Jälleen suunta on kuitenkin selvä ja se on kohti yhdenmukaistumista vauhdin riippuessa yhteiskunnan muusta kehityksestä.

3 Kassakirstu harmonisoinnin rajoitteena

Jos kuten edellä on uumoiltu, verokilpailu johtaa yhtenäisempään verotuskäytäntöön unionin sisällä, on sillä annetulla julkisella tasapainolla vaikutuksia menoihin. Maastrichtin sopimuksen mukainen alijäämätavoite ei katoa EMU:n kolmannen vaiheen myötä vaan liiallisia ylijäämiä seurataan edelleen sanktioiden kanssa. Ilman EMU:akin julkinen tasapaino on rajoite. Tulopuolen harmonisoinnin eteneminen johtaa todennäköisemmin menojen harmonisointiin kuin päinvastoin. Näin ainakin korkean verokannan maissa, jotka ilman muita toimenpiteitä menettävät ainakin välittömänä vaikutuksena verotuloja.

Budjetin tasapaino voidaan saavuttaa myös muuta verotusta vastaavasti muuttamalla. Ottaen huomioon pääomaverotuksen tason, pääoman liikkuvuuden ja investointien sensitiivisyyden verotuksen suhteen, voidaan olettaa tasapainotuksen ohjautuvan ainakin korkean verokannan maissa todennäköisemmin työn verotukseen joko sosiaaliturvamaksuina tai suorana tuloverona.

Verotuksen siirtymien vaikutusten tutkiminen on normaalia simulointia monilla malleilla. Teoreettisia tuloksiakin voidaan tällaisista asetelmista johtaa. Hyvin yleisellä tasolla eli bruttokansantuotetta (domestic käsitteellä varmuuden vuoksi) mittarina käyttäen kulutuksen verottaminen kannattaa lähes aina verrattuna työn tai pääoman verottamiseen. Kulutuksella mitattuna asia on toinen ja vaikutukset työllisyyteen riippuvat olennaisesti korvaavasta veromuodosta. Toisin sanoen sopivilla kertoimilla saadaan arvonlisäveroa alentamalla ja pääomaverotusta nostamalla lisää työpaikkoja, mutta ei välttämättä enää samoilla palkoilla.

Uusi arvonlisäverojärjestelmä voi johtaa myös muulla tavoin verotulojen kertymän muuttumiseen kuin pelkästään harmonisoinnin kautta. Verotuksen siirtymät maiden ja hyödykkeiden välillä voivat johtaa yleiseen aktiviteetin muuttumiseen. Jos kuitenkin muutokset ulkomaailman suhteen eliminoidaan vaikkapa euron kurssin kautta, niin lopputulos riippuu olennaisesti verotuksen siirtymästä keski-

määrin. Jos arvonlisäveroa kerätään edelleen suurin piirtein sama summa koko unionissa ja oletuksen mukaisesti samaten myös palkkaveroja nettovaikutuksen pitäisi olla pieni.

Verotuksen harmonisointi unionin tasolla ei ole pelkkää aikaisempien verotulojen uudelleen jakamista uusilla verokannoilla vaikka *clearing house* idean voisi niinkin tulkita. Järjestelmän yksinkertaistuminen johtaa kustannussäästöihin yrityksissä ja toivon mukaan myös hallinnossa. Edelleen yksinkertaistuminen todennäköisesti parantaa yleistä veronmaksumoraalia ja vähentää verottoman viennin yhteyteen usein liittyvää ja liitettyä veronkiertoa. Näillä tekijöillä luonnollisesti on myös veropohjaa kasvattava vaikutus. Edelleen jos veromoraali on korkeampi unionin sisällä vientilyijäämäisten maiden osalta, siirtymä alkuperämaajärjestelmään lisää verotuloja. Veromoraalin voidaan myös väittää olevan korkeampi alun perin alhaisen verokannan maissa ja tällöin harmonisointi lisää verotuloja. Kyyninen tulkinta on luonnollisesti se, että harmonisointi ylöspäin johtaa vastaavaan moraalilaskuun. Toisella puolella eli verotuloja vähentävinä tekijöinä ovat mukana kuvassa alkuperämaaperiaate ja yhden veropaikan käsite. Ne siirtävät myyntiä alemman verokannan alle edellyttäen, että verokantoihin on jäänyt eroja vaikka pieniäkin.

Kokonaisuutena vastakkain ovat vaikeasti mitattavat yhteismarkkinoiden yhdenmukaistumisen tehokkuusedut, vaihtelevat hintavaikutukset ja toisaalta fiskaalisen itsenäisyyden kaventuminen ja joissain tapauksissa myös välittömät tulon muutokset. Vaikutukset ovat vaikeasti yhteismitallisia ja alla olevat arviot mm. maittaisista vaikutuksista ovat vain osittaisarvioita.

Vaikeasti arvioitavia tulevat olemaan myös tulevaisuuden kaupan siirtymät, sillä arvonlisäverotuksen ja alueellisen kulutuksen yhteyden katkeaminen poistavat monilta jäsenmailta yhden tilastollisen kulmakiven. Joidenkin jäsenmaiden BKT:n estimaatit näet perustuvat lopputuotekysynnän arvonlisäverokertymään eli kiinteällä keskimääräisellä verokannalla ja verokertymällä arvioiduun kysynnän kehitykseen. Yhteys ei tosin kokonaan poistu, ainoastaan yhden verotuspaikan ja myös viennin alkuperämaasäädöksen vaikutuksen arviointi tuottaa uusia ongelmia tilastoinnissa.

Yhteismarkkinoihin kohdistuvat vaikutukset eivät rajoitu unionin sisälle, kauppa (vientitai tuonti) EU:n ulkopuolisen maailman kanssa on suuruudeltaan kuitenkin kymmenes kansantuotteesta. Tehokkuusetujen kautta unionin suhteellinen etu ainakin teoriassa muuttaa asetelmaa. Pitkän päälle euron kurssin muutokset voivat kuitenkin tasapainottaa mahdollisista veroeroista aiheutuvat vaihtotaseali- tai yli- jäämät ja samalla jääneet/syntyneet hintaerot ainakin keskimäärin ja jollain aikavälillä.

4 Maittaiset vaikutukset

Kansainvälisen kaupan siirtymät välillisen verotuksen muuttuessa tulevat selvemmin näkyviin lopullisten kuluttajahintojen vaikuttaessa kuluttajan päätöksiin ainakin jossain määrin aiempaa enemmän. Merkittävämpi vaikutus syntyy kuitenkin järjestelmästä riippumatta verotuksen ja kotoisten kustannusvaikutusten kautta. Vanhassa maailmassa valuuttakurssien muutokset hävittivät liian suuriksi muodostuneet hinta- ja kustannuserot. Nyt unionin sisäinen sopeutuminen on hoidettava muuta kautta eli tuotannontekijöiden määrien tai hintojen on sopeuttava.

Oletetaan ensin verorakenne samaksi eri jäsenmaissa niin pohjan kuin kannankin osalta, vaikka yleensä korkean verokannan maissa veropohja onkin laaja ja alennettuja kantoja vähän käytössä. Tällöin yleinen harmonisointi ilman julkisen talouden tasapainotusta muilla veroilla (tai menojen karsimista) vähentää verotuloja korkean verokannan maissa ja lisää niitä matalan kannan jäsenmaissa. Keskeinen vaikutus on tällöin kysyntävaikutus, jonka suora vaikutus, jos uusi verokanta tai putki on valittu saattamaan keskimääräinen verokertymä samaksi kuin ennen muutosta, on jäsenmaiden keskiarvona nolla. Alennettu vero nostaa kysyntää ja työllisyyttä ja päinvastoin. Kysynnän vuotaminen muihin jäsenmaihiin pienentää vaikutuksia ja lopputulos jää riippumaan maittaisten erityispiirteiden voimasta. Kysynnän hintavaikutukset samoin saattavat pienentää muutoksia ja samoin valuuttakurssien muutokset mikäli niitä on enää muuta kuin unionin ulkopuolisen maailman suhteen. Samalla tavoin fiskaalisen tasapainon muutos voi korkojen kautta vähentää entisestään muutoksia. Vastaavasti kuluttajahintojen muutosten, edellyttäen että kuluttajahinnat reagoivat veromuutoksiin, vaikutus palkkoihin voi voimistaa tuotantovaikutuksia, sillä reaaliipalkan säilyminen samana kuluttajahinnoilla laskien lisää kilpailukykyä korkean verokannan maissa ja päinvastoin. Vaikutusten suuruutta on ilman mallisimulointia vaikea a priori arvioida ja mallisimuloinnin osin vaihtoehtoiset oletukset voivat vielä osaltaan hämärtää vaikutusten yksikäsitteisyyttä.

Tasapainotettuna tulokset kääntyvät helposti pääläelleen olettaen, että harmonisointi merkitsee siirtymää kulutusverosta tuotannontekijöiden verotukseen tai päinvastoin, jos harmonisointi merkitsee alv:n nousua. Vanha periaate kulutuksen verotuksen hyödyllisyydestä pätee. Puhdas harmonisointivaikutus merkitsee tuotannon lisäystä matalan verokannan maille ja päinvastoin. Tuotannon lisäys tulee viennistä ja investoinneista, joita lisäävät työvoimakustannusten lasku ja osin myös mahdollinen hintojen lasku yleensä supistuvan kulutuksen kysyntäinflaation vuoksi. Samaan tapaan kuin edellä mahdolliset valuuttakurssin muutokset syövät osan mahdollisesta järjestelmän muutoksen aiheuttamasta inflaatiopiikistä matalan verokannan maissa ja vastaavasti valuuttakurssi vahvistuu alunperin korkean verokannan maissa. Tämä olettaen, että valuuttamarkkinat seuraavat kulut-

tajahintoja tai että yhteys tuottajahintojen ja kuluttajahintojen välille syntyy palkanmuodostuksesta.

Vaikka inflaatiovaikutukset julkisen talouden oletetun tasapainotuksen vuoksi ovatkin pienemmät kuin tasapainottamattomassa muutoksessa, on markkinoiden reaktio kuluttajahintojen muutokseen matalan verokannan maissa kuitenkin mahdollinen. Muutoksen ajoittaminen asteittaiseksi ei välttämättä anna toisia tai parempia tuloksia. Tiedossa oleva muutos otetaan kenties huomioon jo etukäteen ja useampi muutos voi teettää lisätöitä ja siten alentaa veromoraalia ja verokertymää⁷.

Maittaiset vaikutukset pelkästä harmonisoinnista jakautuvat siis alkuperäisen verokannan mukaan. Ilman järjestelmän yleisiä kustannushyötyvaikutuksia muutosta voisi olla vaikea myydä alun perin korkean verokannan maille. Yksinkertaisemman verojärjestelmän kustannuksia karsivat vaikutukset, yleensä sisämarkkinoiden syventyminen, veromoraalin kasvu verokannan laskiessa (ilman tasapainotusta) ja veropoikkeusten voimavarojen kohdentumista vääristävien vaikutusten poistuminen kasvattavat veropohjaa kaikissa jäsenmaissa. Harmonisointivaikutusten pienentäminen siirtymällä yhden verokannan asemesta sopivan kapeaan putkeen ei välttämättä muuta lopputulosta olennaisesti, sillä ilman määritelmällisesti poistuvia kaupan esteitä ja perustamiskustannuksia yhden verotuspaikan mahdollisuus syö osan putken antamasta fiskaalisesta riippumattomuudesta.

Harmonisointivaikutukset riippuvat myös työmarkkinoiden toiminnasta, koska hintavaikutukset leviävät myös sitä kautta. Asiaan palataan hieman myöhempanä. Nyt jo voi todeta vahvan ammattiyhdistysliikkeen voivan tasapainottaa korkean verokannan maissa siirtymän vaikutuksen jotakuinkin nollaksi, mikäli liikkeen tavoitteena on tuottavuuteen sidottu reaali-palkan kehitys. Tällöin nimellispalkkojen lasku arvonlisäveron myötä tasapainottaa sosiaaliturvamaksujen noston. Sama palkkojen jousto tuottavuuden mukaan voi tuki syntyä vastakkaisen työmarkkinajärjestön sanelupäätöksellä. Sen sijaan puhtaasti markkinaehtoinen työmarkkinaratkaisu tai verotuksen suhteen joustamaton palkkaratkaisu alhaisen verokannan maissa jättää edellä esitetyt positiiviset vaikutukset voimaan. Vaihtoehtoja on kuitenkin muitakin. Negatiivisimmat vaikutukset skandinaaviselle hyvinvointimallille saadaan alaspäin harmonisoitaessa, jos nimellispalkat ovat jäykkiä alaspäin tai määräytyvät muulta pohjalta kuin työn tuottavuudesta.

⁷ Odotuksia dynaamisessa ympäristössä ovat tarkastelleet mm. Fehr et al (1995), Fehr (1996) sekä Haufler ja Nielsen (1996).

5 Palkanmuodostuksen vaikutus harmonisointiin

Inflaation ja vaikutusten välittymistä voidaan nopeasti tarkastella vaihtoehtoisten työmarkkinahypoteesien valossa⁸. Olennaisin kysymys on työn hinnan jousto verotuksen ja siihen liittyvien hinnan muutosten suhteen, ei niinkään siinä syntykö mahdollinen joustamattomuus maittaisten neuvottelumekanismien tai vaikka yleis-eurooppalaisten työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kautta. Olennaista on myös se, että työn hinnan joustamattomuus suurentaa maittaisten vaikutuserojen suuruutta. Seuraavassa lyhykäisesti tarkastellut kehikot ovat puhdas markkinahinta työlle sekä neuvotteluratkaisu joko tuottavuuden tai kiinteän palkkatavoitteen mukaan. Neuvotteluratkaisu voi edelleen syntyä barrikadin molemmilta puolilta sanellen.

Palkanmuodostus voi tapahtua puhtaasti markkinoiden ehdoilla, jolloin työn hinta määräytyy sen tarjonnan ja kysynnän kautta yksinkertaisimmassa tapauksessa annetulla tarjonnalla ja vielä annetulla työttömyydellä verotuksesta riippumattomana tasapainohintana. Tässä maailmassa verotuksen vaikutus voi tulla esiin välillisesti kysynnän ja tarjonnan kautta, mutta samoin kuin neuvotellun palkan yhteydessä yhteys verotukseen voi olla pieni. Tällaisessa epärealistisessä kehikossa alunperin korkean verokannan maan veronalennus johtaa kotimaisen kysynnän kasvuun, työn kysynnän kasvuun ja korkeampaan tasapainopalkkaan eli reaali-palkka kipuaa vieläkin korkeammaksi. Kuluttajien hyvinvointi kasvaa, mutta aktiviteetti laskee ja lopputulos riippuu sopeutumisesta vaikkapa valuuttakurssien kautta. Tasapainotetussa tapauksessa sosiaaliturvamaksut lisäävät tuotannon kustannuksia ja alentavat aktiviteettia vielä lisää.

Toinen mahdollisuus on, että työnantajien määräämien tai neuvottelemien rajatuottavuutta vastaavien työvoimakustannusten (= nimellispalkkojen ja sosiaalikulujen summa) taso ei muutu kulutusverojen kautta paitsi toimialoilla, joilla vähennysoikeutta arvonlisäverosta ei ole. Tilanne muuttuu, jos reaali-palkka ja siten verotus vaikuttaa työn hintaan. Mikäli kulutusveron muutos tasapainotetaan sosiaaliturvamaksujen kautta, vastaa muutos nimellispalkassa kulutusveron muutosta ja nettovaikutus jää pieneksi tai olemattomaksi. Tuotannon rakenne muuttuu siltä osin kuin kulutusveron ja työvoimakustannusten jakauma poikkeaa taloudesta. Ilman julkisen talouden tasapaino-ehdot näissä maissa arvonlisäveron alennus vain lisäisi kulutusta, ja tulos olisi ainakin näennäisesti positiivinen.

Sen paremmin puhdas markkinatalous kuin molempiin suuntiin joustavat palkkaan ei kuitenkaan kuvaa kovin tarkoin sen paremmin korkean kuin matalan ve-

⁸ Vaihtoehdot eivät lopu tässä esitettyihin, Duncan et al (1997) esittävät harmonisointilaskelmissaan kiinteän reaali-palkan, Phillips-käyrän ja kiinteän työttömyyden. Näistä jälkimmäinen vastaa lähinnä tyylipuhdasta markkinaratkaisua, jossa nimellispalkka on tasapainohinta ja ensimmäinen realiteetteihin perustuvaa neuvotteluratkaisua, jossa verotus on mukana reunaehtona.

rokannan jäsenmaiden todellisuutta. Tuomalla mukaan jäykkyyksiä nimellispalkkoihin alaspäin vaikuttaa arvonlisäverotuksen harmonisointi alun perin korkean verokannan maissa tuotantoon haitallisesti. Nousevat sosiaaliturvamaksut eivät tasapainotu alemmilla nimellispalkoilla. Verotuksen alentuminen siirtyy suoraan lisänä reaali-palkkoihin. Vaikutuskanava on tällöin vientituotannon hintakilpailukyky suhteessa ulkopuoliseen maailmaan.

Kolmas vaihtoehto on ammattiliittojen määräämien sopimuspalkkojen maailma. Samoin kuin markkinapalkka sekin voidaan asettaa suoraan talouden realiteeteista riippumatta kumman tahansa osapuolen toimesta. Toisaalta hinnanasetanta voidaan johtaa talouden reunaehdoista. Toinen ääripää tässä neuvottelupalkkojen kehikossa on tilanne, jossa ammattiliiton tavoitteena on jäsentensä nettotulojen maksimointi riippumatta talouden muista reunaehdoista tai realistisemmin reaalin nettopalkan sitominen tuottavuuden kasvuun. Tämä merkitsee siten myös palkkaverojen maksattaminen yrityksillä. Tässä kehikossa liitoilla on tähän myös tarvittava voima. Vastaavasti vahvojen yritysten tapauksessa verot ovat vain työntekijän ongelma ja työnantaja katsoo vain työvoimakustannuksia kokonaisuutena. Julkisen talouden ollessa tasapainotettu sosiaaliturvamaksuilla johtaa harmonisointi alunperin korkean verokannan maassa ensin kulutusveron laskuun, mutta vastaava sosiaaliturvamaksujen nousu otetaan suoraan pois nimellispalkasta. Ammattiliittoversiossa tapaus johtaa samaan lopputulokseen, jos palkat joustavat alaspäin kulutusveron verran. Tulos on jälleen tuotannon rakennesiirtymä ja nettovaikutus riippuu nettoviennistä unionin eli sisämarkkina-alueen ulkopuoliseen maailmaan.

Jos palkat ovat jäykkiä alaspäin tai mikäli niiden määräytyminen riippuu muista tekijöistä joko neuvottelujen tuloksena tai muuten, aktiviteettivaikutukset korkean verokannan maissa ovat edellä mainittuja negatiivisempia. Samoin jos palkkojen reaktio hinnan muutoksiin jää vähäiseksi muista syistä, maittaiset erot vahvistuvat ja bruttokansantuotteella mitattuna alunperin alhaisen verokannan maat hyötyvät suhteessa korkean verokannan maihin. Molempiin voidaan lisätä ainakin yksi vaihtoehto. Liitot voivat olla kaukaa viisaita ja ottaa osan veroista kontolleen, vaikka pystyisivätkin määräämään sen tason haluamallaan tavalla. Toisaalta diktatuuriyritys voi määrätä toimeentulominimin mukaisen palkan alun perin niin alas, että veronkorotus on maksettava yrityksen pussista työntekijöiden kuollessa muutoin nälkään.

Spekulaatioita eri vaihtoehtoista voidaan jatkaa. Vahva ammattiyhdistysliike voi nimittäin siirtää kulutusveron nousun suoraan nimellispalkkaan. Samalla vielä sosiaaliturvamaksun lasku voidaan tulkita alennetuksi tulevaksi tuloksi joka sekin ulosmitataan. Tässä tapauksessa tulos on vahvasti negatiivinen koko taloudelle. Tulos korkean verokannan maissa on päinvastainen olettaen, että palkat joustavat nimellisesti alaspäin. Käytännössä sosiaaliturvamaksun rooli on toinen. Neutraalissa tapauksessa sosiaaliturvamaksu ei vaikuta nimellispalkkaan. Tällöin sama

nousu arvonlisäverossa suoraan nimellispalkkoihin siirrettynä ja kokonaan sotumaksuilla tasapainotettuna tuottaa vain uuden tuotannon rakenteen. Markkinaehtoisessa ratkaisussa työvoimakustannukset määräytyvät markkinoilla. Sosiaaliturvamaksujen alennus nostaa muuta palkkaa, mutta ei välttämättä kuluttajahintojen nousua vastaavasti, koska rajatuottavuus määräytyy tuottajahintojen pohjalta. Yritykset voivat myös nostaa nimellispalkkoja arvonlisäveron verran pitääkseen työntekijänsä hengissä ja tasapainottaa noston sosiaaliturvamaksulla, jolloin tulos on tasoltaan neutraali, mutta rakennetta muuttava verosiirtymä.

Yleisesti ottaen mitä enemmän työmarkkinaratkaisu vastaa puhdasta kysynnän ja tarjonnan markkinataloutta annetulla työttömyydellä, sitä suurempia eroja korkeiden ja matalien verokantojen maiden välille syntyy harmonisointiratkaisussa. Tulos on sama, jos neuvotteluratkaisun kautta päädytään joustamattomaan työn hintaan. Edelleen mitä selvemmin nimellispalkat reagoivat veromuutoksiin ja mitä enemmän työn hinta perustuu tuottavuuteen, sitä vähemmän tasapainotettu harmonisointi poikkeaa vaikutuksiltaan eri jäsenmaissa. Skandinaavinen tulopoliittikka lienee luettavissa lähinnä reaali-palkan ja tuottavuuden yhdistäväksi ratkaisuksi, jossa sosiaaliturvamaksu on puhtaasti työnantajan ongelma. Siirrettynä harmonisointiin korkeiden verokantojen maiden tappio eliminoiduu, mikäli palkat joustavat myös alaspäin. Vastaavasti matalan verokannan maiden mahdollinen hyöty pienenee olennaisesti säädellyn työmarkkinaratkaisun vuoksi. Tuotannolla, mutta ei kulutuksella, mitattuna hyöty on suurin markkinaehtoisin työmarkkinoihin perustuvissa matalan verokannan maissa. Toisin sanoen selkeä kahtiajako korkean verokannan Skandinavian ja muun Euroopan välillä ei olekaan enää niin selkeä. Markkinaehtoisen ja neuvotteluratkaisun yhdistäminen maittain voi jopa johtaa tulokseen, jossa jokainen jäsenmaa hyötyy harmonisoinnista. Ratkaisu tosin sisältää ristiriidan työvoiman vapaan liikkuvuuden ja vastaavan hinnanmuodostuksen välillä. Tuotannon sijaan ratkaisussa sopeutuu palkkataso, jonka voisi yhtä hyvin olettaa pyrkivän konvergoitumaan siinä missä kuluttajahintojenkin. Jos harmonisoinnin sivutuotteena oletettaisiin yleinen harmonisoitu nimellispalkkataso koko alueelle, johtaisi se harmonisointierojen kasvuun.

Yhteenvetona tasapainotettu arvonlisäveron harmonisointi lisättynä joka suuntaan joustavilla nimellispalkoilla tuottaa vain pienehköjä rakennemuutoksia. Maiden väliset erot jäävät pieniksi. Nimellispalkkojen joustamattomuus tai niiden riippuminen puhtaasti markkinatilanteesta tai valta-asetelmiin perustuvista sopimuksista ilman yhteyttä talouden realiteetteihin eli myös verotukseen johtaa erojen syntymiseen. Alun perin korkean verokannan maat kärsivät ja päinvastoin. Vastaavasti ilman tasapainotusta harmonisointi on automaattisesti korkean verokannan maan kuluttajan etu ainakin lyhyellä tähtäimellä.

6 Toimialoittaiset vaikutukset

Toimialoittaiset vaikutukset ilman harmonisointia maiden välillä ovat nopeasti luettavissa hyödykkeittäisen harmonisoinnin määritelmästä. Peruslähtökohta on helppo, sillä normaalisti niiden hyödykkeiden kysyntä laskee, joiden vero nousee. Olennaista on silloin mihin suuntaan palveluiden verotusta laajennetaan tai supistetaan, ja onko tavoite sama kaikissa jäsenmaissa. Toimialoittaiset vaikutukset voivat siis suhteellisesti vaihdella eri maissa, koska teollisuustuotanto on normaalisti elintarvikkeita lukuun ottamatta standardiverokannan alla ja alemmat verokannat liittyvät olennaisesti palveluihin veropohjan vapautukset mukaan lukien.

Mikäli veropohjaa pyritään yhtenäistämään ja unohdetaan vielä valtiontalouden tasapainotus, laskee kysyntä ja työllisyys niissä jäsenmaissa, joissa veropohja ja kanta on palveluissa kapea ja matala. Mikäli pohja siis laajenee, merkitsee se suhteellista laskua teollisuudessa ja muissa normaalin verokannan hyödykkeissä. Laajan veropohjan maissa vaikutus on päinvastainen, mutta tämä edellyttää pohjan harmonisointia myös kapeampaan suuntaan, joka historian valossa tuntuu epätodennäköiseltä. Todennäköisemmin pohjan harmonisointi on epäsymmetrinen liike kohti laajempaa pohjaa nykyään kapean veropohjan maissa. Keskimääräinen palvelujen veroaste pyrki tällä tavoin nousemaan. Jos tavoitteena ei ole verotulojen nettolisäys, teollisuustuotannon suhteellinen taakka saattaisi pienentyä. Nettoviennin kautta syntyvä aktiviteetin lisäys on kestävämpi ratkaisu työllisyyden hoidolle. Siksi palvelusten alempi verokanta ei ole automaattinen ihmelääke työttömyyteen.

Edellä olevan perusteella on mahdollista ajatella jopa yhtenäistä verokantaa palveluksille puhtaasti teknisenä ratkaisuna, jonka vaihtoehto olisi nykyään verosta vapautettujen hyödykkeiden kannan määrittely hyödyke hyödykkeeltä normaalisiksi tai alennetuiksi. Tällaisessa tapauksessakin lopputulos riippuisi valitun alennetun kannan suhteesta alkuperäiseen keskimääräiseen palveluiden kantaan verrattuna. Työllisyyden nettovaikutus syntyy teollisuuden nettoviennin ja kilpailukyvyyn ja toisaalta kotimaisen kysynnän ja palveluiden työvoimavaltaisuuden yhteisvaikutuksena.

Kysynnän hintajoustot ovat vielä asia erikseen, sillä niiden vaikutus vaihtelee käytännössä hyödykkeittäin. Olennaisempaa kuin yksityiskohtaisten vaikutusten arviointi on se, että vaikutus riippuu olennaisesti mahdollisen alennetun kannan ja normaaliverokannan suhteesta ennen ja jälkeen uudistuksen. Verokantojen valinta jää pitkälle sormituntuman varaan, sillä optimointitehtävänä uusien verokantojen ratkaisu annetulla suhteellisella tuotolla, minimaalisella varioinnilla maittain ja hyödykkeittäin ja ottaen huomioon veronkannon tehokkuuden maittain jättää melkoisen määrän vapausasteita. Jotain on ensin kiinnitettävä sormituntumalla poliittisella tasolla.

7 Palvelut ja työllisyys

Tähänastisessa analyysissä on uumoiltu harmonisoinemisen koskevan myös palveluksia niin verokannan kuin -pohjankin suhteen. Itsestäänselvyyttenä ei kannata pitää sitä, että skandinaavinen verotus jopa joissain julkisissa palveluksissa siirtyisi unionin joka kolkkaan. Suunta on kuitenkin selvä. Direktiivien muoto ja ajoitus on toinen kysymys, mutta yleinen pitkän ajan suunta on verotuksen yhtenäistäminen myös tällä alueella. Se ei merkitse kuitenkaan välttämättä standardiverokannan ulottamista palveluihin vaan yhtä hyvin se voi olla alennettu kanta, tai jopa oma erityinen alempi kanta palveluille. Käytetty perustelu on luonnollisesti työllisyys. Tämä saattaa jopa merkitä palveluiden luokittelamista vuohiin ja lampaisiin työllisyysvaikutusten perusteella. Erottelu on vastoin markkinoiden yhtenäistämisen periaatteita. Samalla siihen liittyvät vääristymät, keinottelumahdollisuudet ja mahdollisen lisätyön kustannukset.

Julkisten palveluiden ja muidenkin vielä verottomien toimialojen verottamisen työllisyysvaikutus riippuu myös potentiaalisesta verokannasta. Veropohjan laajentaminen poistaa valtion kassakirstusta nyt sinne joutuvat ao. toimialojen panoksiin sisältyvät verot. Kovin matala palvelusten verokanta voisi jättää loven kassakirstuun ja siis pakottaa nostamaan työllisyyttä syöviä palkkaveroja.

Yleisesti palvelusten arvonlisäverosta puhuttaessa tarkoitetaan kuitenkin ja nimenomaan verotuksen alentamista työllisyyden parantamiseksi. Ehto, millä tavoite ainakin saavutetaan, on suljettu talous ilman valuuttakursseja ja tasapainotamaton veron alennus sellaisissa palveluksissa, joita vertailutilanteessa verotetaan. Kun oletetaan vielä, että vastaava kuluttajahintojen lasku siirtyy nimellispalkkoihin ja edelleen varmuuden vuoksi, että kysynnän lisäys ei yllättäen nosta hintatasoa alennusta enemmän, on tulos taattu.

Ottaen huomioon ainakin teoreettisen harmonisoinemispaineen myös palveluksissa, on uuden verokannan luominen palveluksille tuloksiltaan vain osin pääteltävissä. Tarkka kohdentaminen työvoimavaltaisille yrityksille voi johtaa maksu-moraalin muutoksiin systeemin monimutkaistuuessa jälleen. Ilman tasapainottamista palvelusten keskimääräisen verotuksen alentaminen lisää kysynnän kautta työpaikkoja, mutta ekspansio nostaa jossain määrin hintatasoa muualla eli viennissä ja riippuen vaihtotaseen merkityksestä voi johtaa myös valuuttakurssimuutoksiin vienti-inflaation hillitsemiseksi. Vastaan tulee vanha nyrkkisääntö kulutuksen verotuksen alentamisesta, mutta vasta tasapainotetussa siirtymässä mahdolliset haittavaikutukset näkyvät.

Palvelusten verotuksen alentamisen rahoittaminen työtä verottamalla tai jopa pelkkä kotitalouksien usko siihen voi johtaa työllisyyden kannalta negatiivisiin muutoksiin. Vaikka työpaikkoja saattaakin syntyä palveluksiin kysynnän kautta, tuo työn hinnan nousu viennissä pelkkää miinusta ja substituutio näkyy jossain

määrin myös palvelupuolella. Kilpailukyvyyn menetys työn hinnan nousun (jota työmarkkinoista riippuen kuluttajahintojen lasku tasapainottaa) myötä voi korvautua valuutan devalvoitumisen kautta joko suoraan tai sitten yhteisen euron kautta. Suhteessa muuhun maailmaan sekin tulee olemaan kelluva valuutta. Jos tilanne käännetään toisinpäin, palvelusten keskimääräisen verotuksen nostaminen verottomat sektorit mukaan valjastaen ja vastaavasti yleisesti työn verotusta laskien saattaisi työllisyyden kannalta johtaa jopa parempiin tuloksiin. Keskimääräinen reaali-palkka on jo sitten toinen kysymys. Olennaista on, ettei sanapari palvelusten arvonlisävero sinänsä paranna työllisyyttä, tulos riippuu toimenpiteen toteuttamisen tavasta suhteessa muuhun talouteen ja sen toimintamekanismeihin kuten työmarkkinoihin.

Palvelusten arvonlisäverotus tai sen muuttuminen ei jätä kauppavirtoja koskemattomaksi vaikka todettaisiin palvelusten olevan yhä sisämarkkinoillakin ulkomaisen kilpailun ulottumattomissa. Tavarakauppa ei ole riippumaton palvelusten puolella tapahtuvista hintamuutoksista niin välituotteiden kuin myös palkkakustannusten ja ostovoiman kautta.

8 Onko muutoksella suurta merkitystä?

Alv-järjestelmän muutoksen suhteellista merkitystä voidaan tarkastella ainakin kahdesta suunnasta. Harmonisointi pari prosenttiyksikköä alaspäin suomalaisessa todellisuudessa on nopeasti miljardeissa laskettavissa, mutta muutoksen merkitys verrattuna muiden samalla tapaa harmonisointipaineessa olevien välillisten verojen muutokseen on jo toinen juttu. Kolmas tekijä on sitten sisämarkkinoiden muutokset, yritysten strateginen varautuminen kaikkiin kilpailuasetelmien muutoksiin. Verot siinä sivussa ovat vain yksi vertailukohta.

Koska arvonlisäveropohja on noin puolet kansantuotteesta, parin prosenttiyksikön muutos arvonlisävero-kaupassa merkitsee noin yhden prosentin verran muutosta verotuloissa, BKT:sta laskettuna. Muutos on kuitenkin pienempi kuin mahdollinen muutos alkoholiverotuksessa. Tasainotettuna muilla eroilla vaikutukset jäävät tavalliseen tapaan netto suhteellisen pieniksi. Toisaalta vaikutuksia voidaan hypoteettisissa laskelmissa muuttaa paljonkin varioimalla työmarkkinaratkaisuja ja -reaktioita. Sisämarkkinoiden vaikutus työmarkkinoiden toimintaan taitaa jäädä hyvin hitaaksi eli jäykkyudet ja joustavuudet on otettava tunnetusta menneisyydestä. Toisin sanoen palkkojen joustamattomuus alaspäin voi olla suomalaisessa todellisuudessa se kaikkein merkittävin vaikuttaja alv:n harmonisoinnin yhteydessä.

Teoriassa ja myös käytännössä odotettavissa olevat muutokset sisämarkkinoiden kaikissa osatekijöissä otetaan jo nyt huomioon yritysten strategisessa käyttäyty-

misessä. Pankkimaailmassa euron tulo on jo kiihdyttänyt fuusioita ja sama peli on käynnissä muillakin suuryrityksillä. Suoranaista yhteyttä markkinoiden muutoksiin ei ole mahdollista todistaa, mutta sitä ei käy myöskään kieltäminen. Jos odotusarvo on verokantojen haarukan jääminen suhteellisen leveäksi ja yhden veropaikan käsitteen soveltamisen tapa vastaavasti laajaksi ja vapaaksi, on sillä varmasti merkitystä rajojen yli suuntautuvien yritysostojen ja fuusioiden suunnittelussa.

Verokeitaiden karsiminen voi pienenä sivujuonteena siirtää aktiviteettia jopa unionin ulkopuolelle ja siinä sivussa ainakin minimaalisesti myös tuotantoa. Sama vaikutus voi syntyä myös ympäristöverojen kautta eikä palkkaverotuksen puolelakaan eletä umpiossa, sillä tuotannontekijöiden liikkuminen ei koske pelkästään unionin aluetta. Tulevaisuus tulee näyttämään miten esimerkiksi mahdollisesti unioniinkin siirtyvä virolainen 25 prosentin tuloverokanta tulee vaikuttamaan epäilyihin muuttovirtoihin.

Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin tai harmonisoitumisen yleisiä positiivisia vaikutuksia on vaikea lopullisesti ja ehdottomasti todentaa, mutta suunta on kuitenkin ainakin teoriassa positiivinen, yksinkertainen järjestelmä säästää jollei muussa niin ainakin verojuristien laskuissa. Maittainen harmonisointi markkinaehtoisella työmarkkinaratkaisulla suosii tuotannolla mitattuna alunperin matalan verokannan maita joskin työllisyyden nousun vastapainona ovat matalammat reaalityypit. Neuvottelupohjainen palkkaratkaisu lähtien esimerkiksi käteenjäävän nettotulon sitomisesta tuottavuuden nousuun voi eliminoida maittaiset tasoerot. Jäljelle jää lähinnä rakennevaikutus eli siirtymä kulutusverojen ja tuotannontekijämaksujen välillä.

Rakennemuutos hyödyketasolla riippuu harmonisoinnin käytännön toteutuksesta. Laajan veropohjan maissa paineet ovat pikemminkin palvelusten keskimääräisen suhteellisen verotuksen alentamisen puolella ja päinvastoin. Olettaen palvelusten olevan keskimäärin työvoimavaltaisempia saattaisi veropohjan harmonisointi lisätä suhteellisesti työpaikkoja korkean Skandinavian maiden palveluelinkeinoissa ja päinvastoin. Varsinaisten kauppavirtojen siirtymän todentaminen tulee olemaan uudessa järjestelmässä entistä hankalampaa, mutta ainakin jossain määrin hintatietoinen kuluttaja siirtää ostojensa alemman verokannan maihin ja saattaa marginaalisesti siirtyä myös alempien hintojen perään. Historiallinen havaintoaineisto ei kuitenkaan kerro mittavista siirtymistä.

Lähteet:

- A Common System of VAT (1996): A Programme for the Single Market, CEC DGXXI/1156/96.
- COM(96) 328 Final (1996): Options for a definitive VAT system, European Parliament, Economic Affairs Series E-5.
- Duncan Alan, John Hutton, Fouad Laroui ja Anna Ruocco (1997): The Labour Market Effects of VAT Harmonisation in a Multicountry AGE Model, manuscript 1997.
- Fehr, Hans, Christoph Rosenberg ja Wolfgang Wiegand (1995): Welfare Effects of Value Added Tax Harmonisation in Europe 1995.
- Fehr Hans (1996): From Destination- to Origin-Based Consumption Tax: A Dynamic CGE Analysis, Tübinger Diskussionsbeiträge 74, 1996.
- Genser, Bernd (1996): A Generalized Equivalence Property of Mixed International VAT Regimes, Scandinavian Journal of Economics 1996.
- Haufler Andreas ja Søren Bo Nielsen (1996): Dynamic Effects of an Anticipated Switch from Destination- to Origin-Based Commodity Taxation, EPRU Working Paper 16/1996.
- Keen Michel ja Stephen Smith (1996): The future of value added tax in the European Union, Economic Policy 23, October 1996.

Pekka Mäkelä⁹

Euroopan unionin kauppapolitiikkaa kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan välimaastossa

EU:n ja keskisen Itä-Euroopan kauppa lisääntyy nopeasti: kauppataase, erikoistuminen ja gravitaatiomallit - Suomen vienti keskisen Itä-Euroopan maihin kehittynyt suotuisasti: tärkeimmät tuotteet - talous- ja rahaliiton vaikutus kauppapolitiikkaan - EMU, taloudellinen suurvalta - rahapolitiikka voi olla alussa tiukkaa - Suomella vapaakaupan edistäjän rooli - riittääkö yhteisön kauppapoliittinen toimivalta: tavarakauppa, palvelujen kauppa ja henkinen omaisuus, ulkosuhteita koskeva toimivalta - kaksi askelta eteen, yksi taakse? - yhteisön kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan välillä jännitteitä - teollisuuspolitiikka ja kilpailupolitiikka - EU:n luonne valtiona ja kauppapolitiikan harjoittaminen.

Syksyllä 1998 EU:n ulkomaankauppapolitiikan muotoutumiseen vaikutta neljä keskeistä kehityslinjaa, haastetta. Ne ovat itälaajentuminen, talous- ja rahaliitto EMU, EU:n yhteisen arvonlisäverotuksen uudistuspyrkimykset ja maailmankauppaneuvottelut eli WTO-prosessi. Viimeksi mainittuun liittyy kysymys yhteisön kauppapoliittisesta toimivallasta, johon Amsterdamin sopimus (1997) toi oman lisävivahteensa. Myös EMU tuo omat lisähaasteensa yhteisön kauppapoliittisen toimivallan riittävyydelle. Artikkelissa käsitellään Suomen ja EU:n kauppaa Itä-Euroopan maiden kanssa, EMU:n vaikutusta kauppapolitiikan harjoittamiseen ja yhteisön toimivaltaa kauppapolitiikassa. Lisäksi artikkelissa pohditaan EU:n kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan suhteita.

1 EU:n ja keskisen Itä-Euroopan maiden kauppa kehittyi nopeasti

Keskisen Itä-Euroopan (= KIE) maat ovat EU:n luonnollisia kauppakumppaneita. Kauppa Saksan ja muun Länsi-Euroopan kanssa oli laajaa jo ennen toista maailmansotaa.

Kauppa on taas 1990-luvulla kehittynyt nopeasti. Vuodesta 1993 vuoteen 1997 EU:n koko ulkomaankauppa lisääntyi noin puolella, mutta kauppa KIE-maiden kanssa noin kaksinkertaistui. EU:n viennin kehitys on ollut tuontia nopeampaa

⁹ Erikoistutkija, VATT.

kaiken kaikkiaan, mutta erityisesti KIE-maiden kanssa. Vuonna 1993 koko EU:n kauppataase oli lähes tasapainossa. Vuonna 1997 kauppataase oli ylijäämäinen 7 prosenttia viennin arvosta, mutta KIE-maiden kanssa peräti 29 prosenttia EU:n viennin arvosta. Yli kolmasosa EU:n kauppataaseen ylijäämästä muodostuikin viiden KIE-maan kanssa.

EU:n kauppataase Keski-Euroopan maiden kanssa vuonna 1997 mrd ECUa

Maa	Vienti	Tuonti	Kauppataase	Kauppataase % viennin arvosta
Puola	25,020	14,163	10,857	43
Tšekin tasavalta	15,836	11,737	4,099	26
Slovakia	4,799	3,977	0,822	17
Unkari	13,560	11,576	1,984	15
Romania	5,007	4,410	0,597	12
Yhteensä	64,222	45,863	18,359	29
EU:n koko ulko- maankauppa	717,884	667,357	50,527	7
KIE-maiden osuus koko EU:ssa	8,9	6,9	36,3	-

Lähde: EUROSTAT 1998.

Vuosikymmenen kuluessa KIE-maat ovat suunnanneet ulkomaankauppansa nopeasti EU:hun. Unkarin, Tšekin ja Puolan ulkomaankaupasta kaksi kolmasosaa suuntautuu EU:hun. Osuudet vastaavat EU-maiden omia osuuksia. EU:n kauppapolitiikka KIE-maiden kanssa perustuu kahdenvälisiin Eurooppa-sopimuksiin (Bowers 1998, Hoekman ja Djankov 1997, Widgrén 1997). Widgrénin mukaan kaupan uudelleen suuntautumiseen on liittynyt nopea hyödykerakenteen muutos.

Bowers (1998) on tutkinut KIE-maiden vientiä EU:hun tavararyhmittäin.

KIE-maiden viennin osuus EU:n tuonnista tavararyhmittäin vuonna 1996, %

Maa	Maatalous CN 1-24		Tekstiilit ja kemikaalit CN 50-63		Muut tuotteet		Maan osuus koko EU:n tuonnista
	Osuus %	Erikoistumisindeksi	Osuus %	Erikoistumisindeksi	Osuus %	Erikoistumisindeksi	
Puola	1,76	0,84	4,30	2,05	2,20	1,05	2,1
Tšekki ja Slovakia	0,58	0,25	2,66	1,16	2,56	1,11	2,3
Unkari	1,61	1,07	1,88	1,25	1,42	0,95	1,5
Romania	0,23	0,38	2,76	4,60	0,55	0,92	0,6
Koko EU:n tuonnin jakauma	10,1	-	9,4	-	80,5	-	100

Lähde: Bowers 1998.

Puolan osuus EU:n maataloustuonnista oli 1,76 prosenttia ja maan osuus EU:n koko tuonnista oli 2,1 prosenttia. Erikoistumisindeksi on saatu jakamalla tavararyhmän EU-tuontiosuus maan koko osuudella EU:n tuonnista. Niinpä Puolan maatalous-EU-viennin erikoistumisindeksi $1,66/2,1 = 0,84$ osoittaa sen ehkä hieman yllättävän tosiasian, että maatalous on "aliedustettu" Puolan EU-viennissä. Vain Unkarin maatalouden erikoistumisindeksi ylittää ykkösen. Tämä on tulosta toisaalta koko EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta ja toisaalta Eurooppasopimusten rakenteesta (Bowers 1998).

Taulukon luokittelulla Romania on voimakkaimmin erikoistunut, sen tekstiilit ja kemikaalit-ryhmän osuus EU:n tuonnista on 4,6-kertainen maan koko tuontiosuuteen verrattuna. Tekstiilit ja (matalan jalostusasteen) kemikaalit ovat yliedustettuna näiden maiden EU-viennissä. Nämä ovat toisaalta EU:n kauppapolitiikassa sensitiivisiä tuotteita, joihin on mm. voitu soveltaa polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä (Mäkelä 1997).

Tavararyhmittäin nopeimmin tuontiosuuttaan EU:hun ovat lisänneet Puola tekstiilit ja kemikaalit-ryhmässä, Tsekin tasavalta ja Slovakia tekstiilit ym. ja muut tuotteet-ryhmässä, Unkari muut tuotteet-ryhmässä ja Romania tekstiilit ym. ryhmässä.

Useissa gravitaatiomalleihin perustuvissa tutkimuksissa (esim. Baldwin 1994) on osoitettu kaupan huomattavaa kehityspotentiaalia EU:n ja KIE-maiden välillä. Gravitaatiomalleissa kansantuotteen taso ja maiden läheisyys ovat kauppaa lisääviä tekijöitä. Mutta sekä toteutunut kehitys 1990-luvulla, että metodologinen kri-

tiikki viittaavat melko kohtuulliseen vaikkakin nopeaan kehitykseen. Maiden kauppa on jo suuntautunut EU:hun hyvin voimakkaasti, niin että Venäjän talouden elpymässä on odotettavissa pikemminkin EU:n osuuden laskua. Samaan viittaa se, että KIE-maiden keskinäinen kauppa on nyt poikkeuksellisen alhaisella tasolla.

Toisaalta Gros ja Gonciarz (1996) kysyvät, eikä gravitaatiomallilaskelmissa pitäisi käyttää valuuttakurssien mukaisia kansantuotelukuja ostovoimapariteettilukujen sijasta. Valuuttakurssithan kuvastavat maan kansainvälistä reaalista kilpailukykyä, joten on realismia, että heikon kilpailukyvyn mailla on alhaisempi kansantuote henkeä kohden kuin PPP-laskelmien mukaan olisi asian laita. Tällaisen maan BKT:n ”ostovoima” kansainvälisillä markkinoilla on pieni.

KIE-maiden talouskehitys tulee olemaan nopeaa. Erityisesti niiden reaalisen kilpailukyvyn parantuessa niiden suhteellinen hintataso voi nousta, joten valuuttakursseilla ilmaistu BKT voi kasvaa vielä nopeammin. Kaupan volyyymi voi siis gravitaatiomallienkin valossa kehittyä varsin suotuisasti.

Grosin ja Gonciarzin johtopäätökset ovat selvät: 1990-luvun alussa pidettiin keskeisenä EU:n haasteena nopeaa tuonnin kasvua KIE-maista ja siitä aiheutua rakenneongelmia. Mutta kauppa on jo suuntautunut EU:hun. Koska kaupan suuntautuminen EU:hun päin on jo tapahtunut, EU:n kauppapolitiikan lähtökohdista ei tarvitse olla pelko KIE-maista tulevasta tuontitulvasta. Pitkiin siirtymäaikoihin ei siis myöskään olisi tarvetta. Ongelmana on pikemminkin KIE-maiden välisen kaupan vähäisyys.

Rollo ja Smith (1993) ovat tutkineet keskisen Itä-Euroopan maiden kauppaa EU:n kanssa. Heidän johtopäätöksensä on samansuuntainen kuin edellä: kun simuloidaan huomattava kaupan lisääntyminen, sen yhteisölle aiheuttamat rakenneongelmat eivät ole huomattavia. Vain maataloudessa liberalisoinnin vaikutukset olisivat merkittävät. Sopeutumisongelmat voivat kohdata joitakin EU:n alueita, mutta vaadittavan sopeutumisen laajuus on ongelmien hallittavuuden kannalta melko vaatimaton.

Euroopan teollisuus on erikoistunut alueellisesti lisääntyvässä määrin viime vuosikymmeninä. Tosin edelleenkin Euroopan maiden välinen erikoistuminen toimialoittain on alhaisemmalla tasolla kuin USA:ssa. Mittakaavaetujen luonnehtimat alat ovat keskittyneet ydinalueille. Tulevaisuudessa suurin potentiaali erikoistumisen lisääntymiselle näyttää olevan aloilla, joilla työvoimakustannusten merkitys on suuri. Nämä alat ovat vielä sijoittuneet suhteellisen hajalleen alueellisesti, mutta näiden alojen työllisyys on siirtymässä Euroopan periferiaa kohti. Työvaltaisilla aloilla näyttäisi edelleen olevan potentiaalia toimialoittaiseen erikoistumiseen ja siis toimialojen väliseen kauppaan. Tällaisella ”uusklassisella”, tuotannontekijähintojen eroihin perustuvalla erikoistumisella olisi merkitystä

erityisesti Itä-Euroopan maille, joille se avasi mahdollisuuksia Euroopan uuden työnjaon puitteissa (Brühlart 1998).

Kauppa toimialojen sisällä, ristikkäiskauppa, on lisääntynyt nopeasti Euroopassa. Ristikkäiskauppa on lisääntynyt vertikaalisesti differentioituneissa tuotteissa, kun tuotteet on luokiteltu yksikköarvon mukaan. Sen sijaan ristikkäiskauppa saman toimialan eri tuotteiden välillä (horisontaalinen differentiaatio) on pysynyt samalla tasolla. Vertikaalisen differentiaation luonne on epäselvä. Onko kysymys ”laadusta” vai vain jalostusketjun eri tasoista? Joka tapauksessa ristikkäiskauppa tarjoaa luontevan mahdollisuuden Itä-Euroopan maille päästä mukaan eurooppalaiseen vaihtoon ja työnjakoon. Eri jalostusporrasta edustavien raaka-aineiden, puolivalmisteiden ja valmiiden tavaroiden kauppa välituotteeksi seuraavalle jalostusportaalle samalla toimialalla saattaa olla vaativampi yritystoiminnan muoto kuin perinteinen toimialojen välinen erikoistuminen panossisällön mukaan. Nyt muun muassa yritysten välisten kontaktien ja yhteistoiminnan merkitys kasvaa, mikä on haaste Itä-Euroopan yrityksille (Fontagné, Freudenberg ja Périody 1998, Widgrén 1997).

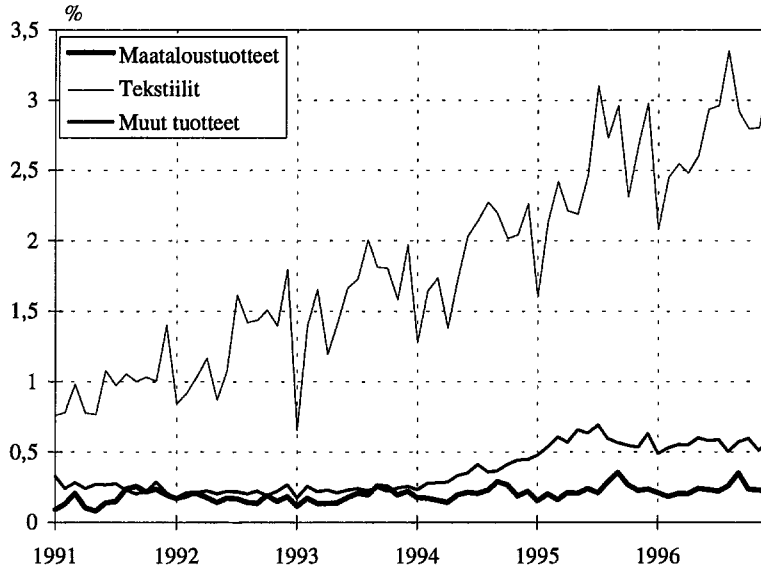
Brenton ja Gros (1997) ovat tiivistäneet melko yleiset siirtymätalouksien tutkimuksen tulokset seuraavasti: Uudistuspolitiikkaa johdonmukaisesti toteuttaneet maat ovat elpyneet tuotannon laskusta parhaiten. Kansantuotteen kasvu on liittynyt voimakkaaseen viennin uudelleen suuntautumiseen EU:hun päin. Kaupan vapauttaminen on liittynyt laajempiin talousuudistuksiin kuten hintojen vapauttamiseen ja yritysreformiin. Maat, joiden kauppa on vähiten suuntautunut uudelleen, ovat olleet myös hitaimpia toteuttamaan muita kaupan vapauttamisen toimenpiteitä tai muita uudistuksia.

EU-viennin osuus koko viennistä vuonna 1996 ja viennin osuus kansantuotteesta vuonna 1997

Maa	EU:n osuus, %	Viennin BKT-osuus %
Puola	66	26,4
Unkari	63	21,4
Tšekki	58	57,6
Romania	56	29,7
Slovakia	41	56,4
Bulgaria	40	61,3

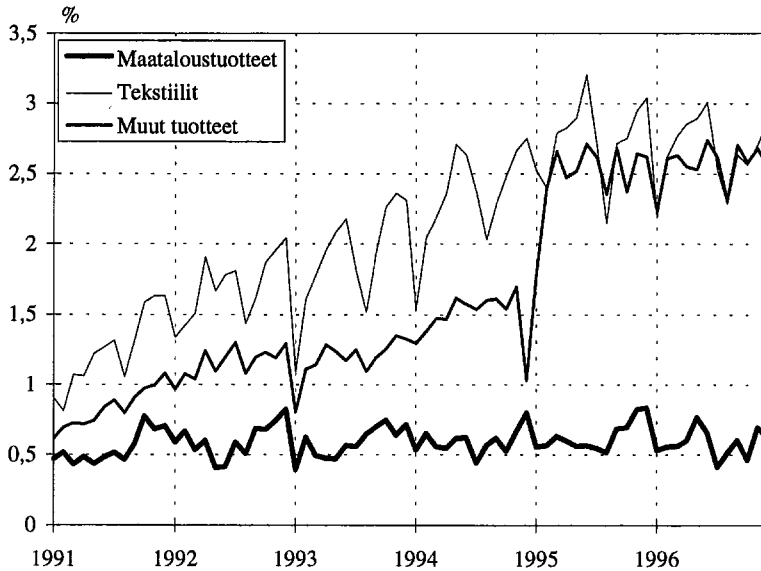
Lähde: Havrylyshyn ja Al-Atrash 1998, CEC 1998.

Kuvio 1. Romanian osuus EU:n tuonnista tuoteryhmittäin



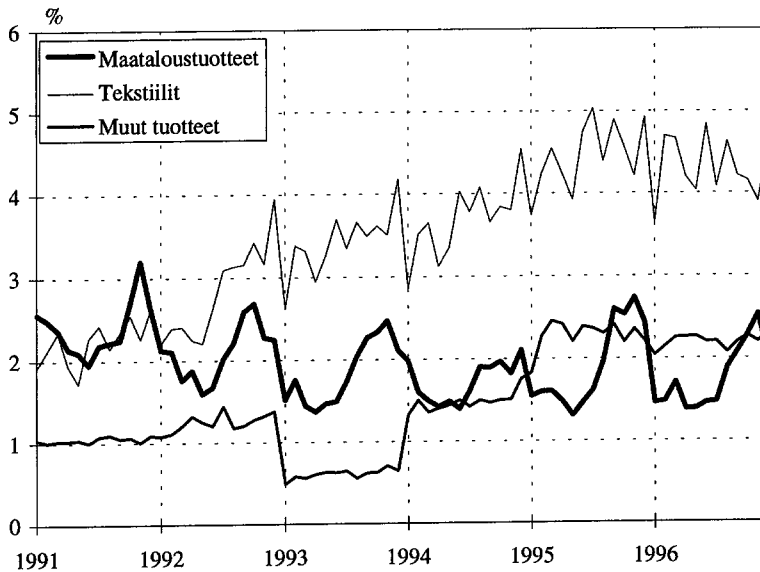
Lähde: Bowers 1998.

Kuvio 2. Tšekin tasavallan ja Slovakian osuus EU:n tuonnista tuoteryhmittäin



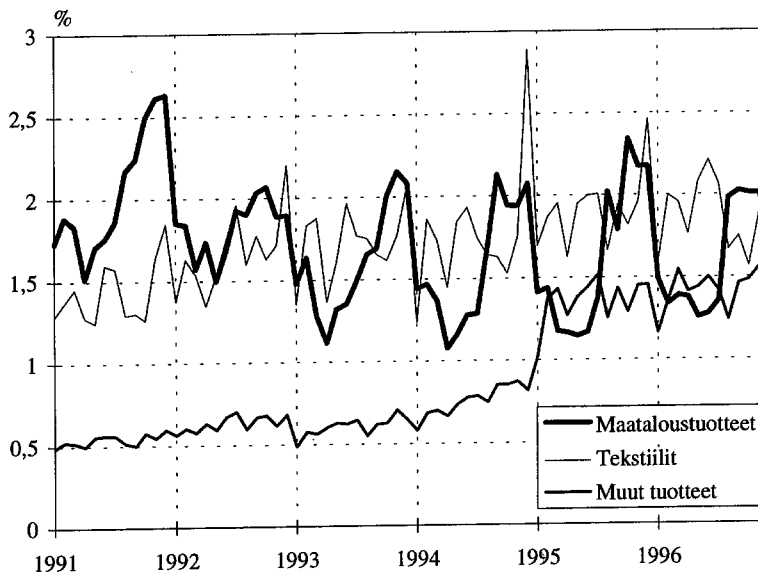
Lähde: Bowers 1998.

Kuvio 3. Puolan osuus EU:n tuonnista tuoteryhmittäin



Lähde: Bowers 1998.

Kuvio 4. Unkarin osuus EU:n tuonnista tuoteryhmittäin



Lähde: Bowers 1998.

2 Suomen vienti keskisen Itä-Euroopan maihin kehittynyt suotuisasti

Suomen vienti Keski-Euroopan maihin on kehittynyt nopeasti. Samalla viennin ylimäärä on kasvanut. Kauppatase noiden maiden kanssa onkin huomattavasti voimakkaammin positiivinen kuin Suomen koko kauppatase, joka sekin oli ylijäämäinen ennätyselliset 8 prosenttia kansantuotteen arvoon verrattuna vuonna 1997.

Suomen kauppatase Keski-Euroopan maiden kanssa vuonna 1997 Mmk

	Vienti	Tuonti	Kauppatase	Kauppatase prosenttia viennin arvosta
Unkari	1 029	519	510	50
Puola	3 774	1 797	1 977	52
Tšekin tasavalta	1 490	575	915	61
Slovakia	320	217	103	32
Yllä olevat maat yhteensä	6 613	3 108	3 505	53
Suomen koko ulkomaankauppa mrd mk	212,8	161,0	51,8	24

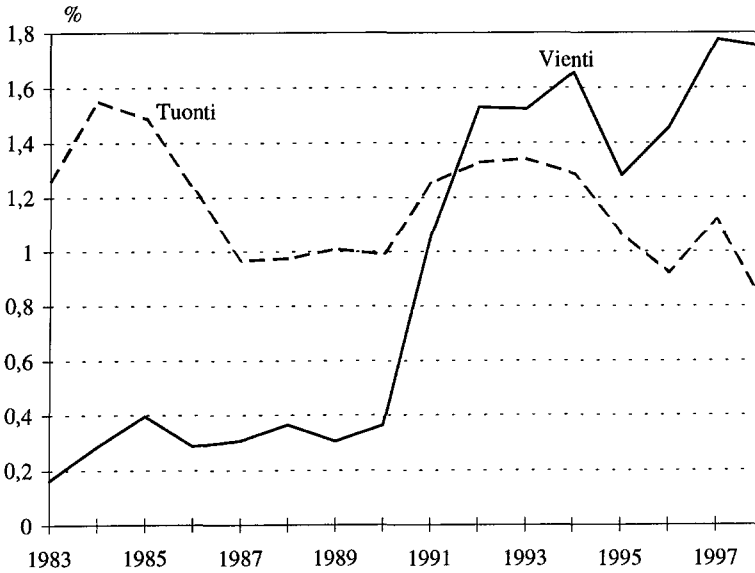
Lähde: ULTIKA.

Neljän Keski-Euroopan maan osuus Suomen viennistä oli 3 prosenttia ja osuus Suomen tuonnista 1,9 prosenttia vuonna 1997. Lukuja voi verrata vaikkapa siihen, että Italian osuus Suomen viennistä oli myös 3 prosenttia vuonna 1997. Kuten oheisista kuvioista ilmenee, 1990-luku on ollut nopean kehityksen aikaa. Kuvioista ei näy kunnolla kaupan kehityksen nopeus, koska Suomen koko vienti on kehittynyt erittäin nopeasti. Samoin kuviot ”vähättelevät” Suomen vientiylijäämää, koska Suomen koko ulkomaankauppa on voimakkaasti ylijäämäinen. Suomen vienti on kyseisiin maihin seitsenkertaistunut markkamääräisesti 1990-luvulla. Samalla jaksolla Suomen tuonti kyseisistä maista nousi vain alle kaksinkertaiseksi markkamääräisesti. Suomen Puolaan suuntautuva vienti on noussut nopeimmin tässä maaryhmässä.

Eurooppasopimuksien (ks. Bowers 1998) perusteella suoritettavat tullinalennukset ovat jo poistaneet tullit ja pääosan määrällisistä rajoituksista KIE-maista tapahtuvalta tuonnilta EU-maihin. Muutaman vuoden kuluttua alueiden välinen kauppa on täysin vapaata. Jäljelle jäävät muut kuin tulleista johtuvat kaupan esteet (Serni 1997).

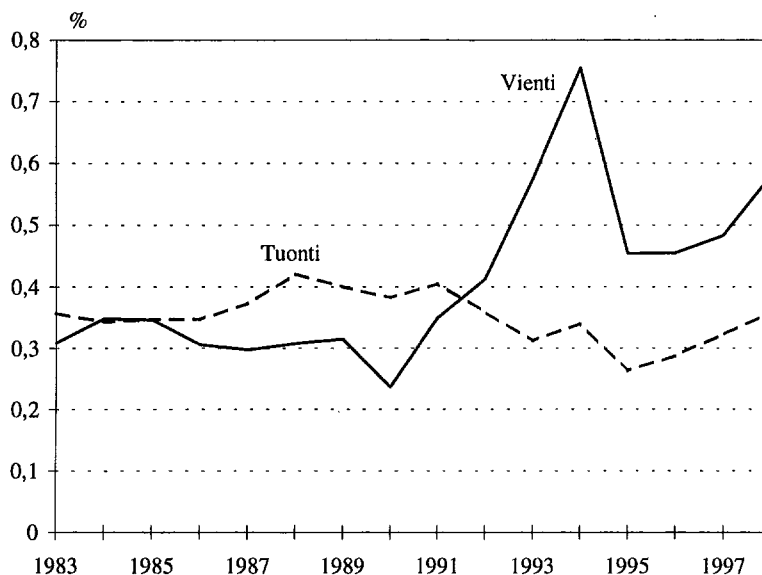
Suomen viennin kasvussa kuvastuu KIE-maiden nopea talouskasvu. Noita maita on kutsuttu jopa ”taloustiikereiksi”. Toisaalta tuonnin suhteellisen hidasta kehitystä voi osaltaan selittää EU:n keskisen Euroopan jäsenmaiden maiden kova tuonti-imu. KIE-maiden vienti on suuntautunut nopeasti EU:hun (Widgrén 1997, Serni 1997).

Kuvio 5. Puolan osuus Suomen viennistä ja tuonnista



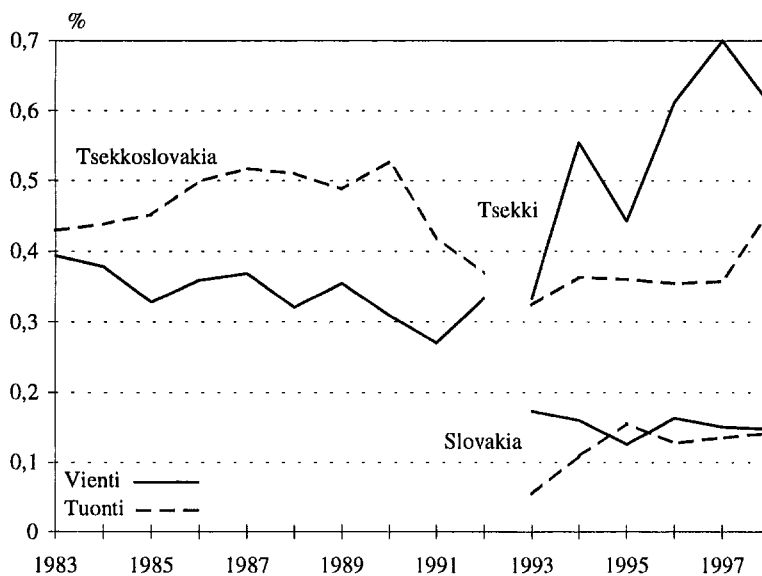
Lähde: ULTIKA.

Kuvio 6. Unkarin osuus Suomen viennistä ja tuonnista



Lähde: ULTIKA.

Kuvio 7. Tšekkin tasavallan ja Slovakian osuus Suomen viennistä ja tuonnista



Lähde: ULTIKA.

Tärkeimmät tuotteet Suomen ja KIE-maiden kaupassa vuonna 1996

	Vienti	Tuonti
Puola	Paperi- ja pahvituotteet 578 Mmk Koneet ja laitteet Sähkölaitteet Rauta- ja terästuotteet	Polttoaineet 763 Mmk Rauta- ja terästavarat Koneet Sähkölaitteet Rauta ja teräs Hedelmät
Unkari	Sähköteollisuuden tuotteet 371 Mmk Paperi jne Koneet ja laitteet Kemian teollisuus	Koneet ja laitteet 74 Mmk Sähköteollisuuden tuotteet Kasvikset Kumi ja kumituotteet
Tšekki	Sähkölaitteet 530 Mmk radiolaitteet kaapelit Koneet ja laitteet Optiset ym. laitteet	Polttoaineet 65 Mmk Koneet ja laitteet Rauta- ja terästavarat Rauta ja teräs Kumi ja kumitavarat
Slovakia	Sähköteoll. tuott. 107 Mmk - telekommunikaatiol. Paperiteoll. tuotteet Teollisuuden koneet Instrumentit	Rauta ja teräs 61 Mmk Vaatteet Kumi Koneet ja laitteet

Lähde: Tullihallitus 1998 ja Serni 1997.

Itäisen Keski-Euroopan maiden teollisuustuotanto perustuu pääosin alhaisen jalostusasteen omaavien tuotteiden tuotantoon ja tuotanto kilpailee usein Aasian halpatuonnin kanssa. Suomen teollisuustuotanto perustuu korkeamman jalostusasteen omaavien tuotteiden ja erikoistuotteiden tuotantoon. Suomen korkean teknologian tuotteiden asema KIE-maiden markkinoilla on parantunut. Suurin merkitys Suomen teollisuudelle on Puolassa tapahtuvan teollisen kehityksen jatkuminen (Serni 1997).

3 Talous- ja rahaliiton vaikutus kauppapolitiikkaan

Tähän asti Euroopan unionin kauppapolitiikka on ollut sisäpolitiikan, käytännön elinkeinopolitiikan, jatke. EU:n kolmansiin maihin suuntauneelta ulkomaankauppapolitiikalta on puuttunut yhteys, konteksti, jollainen on normaalin kansallisvaltion kauppapolitiikalla.

Tähän asti Euroopan unionin kauppapolitiikan juokseva hoito on ollut suuressa määrin tapauskohtaista instrumenttien käyttöä, josta hyvänä esimerkkinä on polkumyyntitullien käyttö. Näköalaa ovat hallinneet kilpailu- ja teollisuuspoliittiset näkökulmat, työllisyys- ja rakennekysymykset. Koska yhteisö on valtio-olemukseltaan heikko toimivallan ollessa rajoitettua ja poliittisen vastuunalaisen, vaa-leissa vaihdettavan, keskusvallan puuttuessa, päätöksenteko on suuressa määrin ollut sarja tapauskohtaisia päätöksiä, joissa erityisintressien aloitteellisuudella ja näkökulmilla on ollut suuri paino.

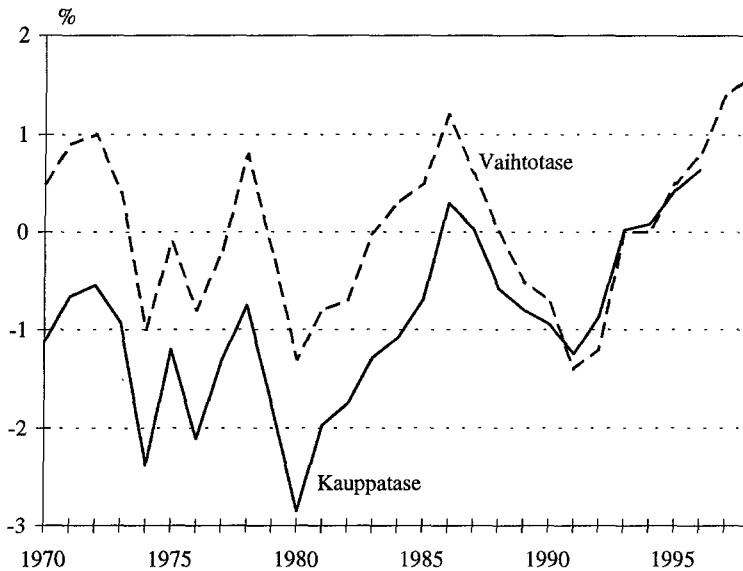
Talous- ja rahaliitto EMUn, yhteisen rahan, mukana yhteisön kauppapolitiikalle tulee normaalin kansallisvaltion kauppapolitiikan makrokonteksti eli kokonaistaloudellinen viitekehys. Nyt tulevat esiin vaikuttavina tekijöinä, ei vain pelkinä tilastokummajaisina, emualueen *kauppatase* (= tavaroiden viennin ja tuonnin erotus), *palvelusten tase*, *vaihtotase* (= investointien ja säästämisen erotus = ulkomaisen nettovelan muutos), *vaihtosuhte* (= vienti- ja tuontihintojen suhteen muutos) sekä emualueen ulkomainen *brutto- ja nettovelka*, samoin kuin ulkomaisen velan *korot*, jotka vaikuttavat vaihtotaseeseen omalta osaltaan. Emu-alueen ulkomainen velka voi olla julkisen sektorin tai yksityisen sektorin ottamaa (Lehtonen ja Jokinen 1998).

Muutokset näissä muuttujissa tulevat vaikuttamaan kauppapoliittisten toimenpiteiden ajoitukseen ja mitoitukseen - tietenkin muun muassa työllisyysasioiden ohella.

EMU - taloudellinen suurvalta

Viidentoista jäsenmaan EMU olisi maailman suurin talous. EMU-alueen suuruuden mittarina nykyinen 15 maan yhteisö on varsin sopiva, koska Englantikin saattaa olla talous- ja rahaliiton jäsen muutaman vuoden kuluttua. Vuosina 1995 ja 1996 alueen kansantuote oli valuuttakursseilla ilmaistuna viidennes suurempi kuin USA:n, ostovoimapariteetti BKT:llä ilmaistuna yhtä suuri. EMU olisi maailman suurin kaupankävijä. EU:n kolmansiiin maihin suuntautunut vienti ja tuonti on ollut melko tasaisesti noin 20 prosenttia maailmankaupasta. Osuus on selvästi suurempi kuin toiseksi suurimmalla eli Yhdysvalloilla. Viime vuosina EU:n osuus maailman tuonnista laski. Tämä kehitys on osa yhteisön parantuvaa kauppatasetta.

Kuvio 8. EU:n kauppataase ja vaihtotase, prosenttia kansantuotteesta



Lähde: EUROSTAT.

Yhteisön jäsenmaiden koko ulkomaankauppa on 30 prosenttia verrattuna niiden kansantuotteeseen. Mutta kun vain kolmansiin maihin suuntautuva kauppa otetaan huomioon, viennin ja tuonnin suhde kansantuotteeseen on noin 10 prosenttia. Suhdeluku on suunnilleen sama Yhdysvalloilla ja Japanilla, joten näiden kolmen suuren talouksien avoimuus on samaa suuruusluokkaa. Yhteisön jäsenvaltioiden ”ulkomaankaupasta” siis kaksi kolmasosaa suuntautuu muihin jäsenvaltioihin. Tätä kauppaa ei sisämarkkinainsäädännön vallitessa voi pitää varsinaisena ulkomaankauppana, vaan se on yhteisön sisäistä kauppaa.

Talous- ja rahaliiton valuutasta, eurosta, tulee toinen merkittävä valuuttua dollarin rinnalle. Komission varovaisen arvion mukaan 30 prosenttia maailman viennistä laskutettaisiin euroissa, jos euron ”kansainvälistyminen” eli laskutusvaluuttana käytön suhde koko viennin arvoon olisi sama kuin nykyään Saksan markalla eli 1,4. Mainittakoon että dollarilla suhde on vielä niin korkea kuin 3,6, toisin sanoen laskutusvaluuttana dollaria käytetään 3,6 kertaa USA:n viennin arvo. Voi arvioida, että euron kansainvälistymiskerroin tulee nousemaan; ainakin dollarin osuus tulee euron takia laskemaan (CEC 1997).

Dollarin asema kansainvälisillä rahamarkkinoilla tulee vähenemään ja euron nousemaan merkittäväksi. Tämänsuuntainen kehitys on ollut menossa jo pitemmän

aikaa. Komission arvioiden mukaan vuosien 1981 ja 1995 välillä Euroopan valuuttojen osuus maailman kansainvälisistä yksityisistä sijoituksista nousi 13 prosentista 37 prosenttiin. Dollarin osuus laski samalla jaksolla lähes puoleen alkuvuoden 67 prosentista. Samoin Euroopan valuuttojen osuus maailman kansainvälisistä obligaatio-sijoituksista kaksinkertaistui 37 prosenttiin vuosina 1981 - 1995 (Bergsten 1997).

Rahapolitiikka voi olla aluksi tiukkaa

Alkuvaiheissa EMUn rahapolitiikkaa saattaa olla tiukempaa kuin myöhemmin. Uskottavuuden hankkimiseksi keskuspankki voi pyrkiä tiukkaan inflaationvastaiseen linjaan, jolloin rahapolitiikkaa voi olla kireää ja korot korkealla. Toisaalta juuri aluksi euron kansainvälinen arvovalta voi olla huomion kohteena. Silloin pyritään pitämään vakaata kurssia muhin maailman valuuttoihin nähden, tavoite jolla on toki itseisarvoa arvovaltakysymysten lisäksi. Uskottavuuden takia voi olla myös aluksi tarve koota poikkeuksellisen suuret valuuttareservit.

Jos finanssipolitiikan löysyyden tai muiden inflaation syiden takia Emu-alueella inflaatio kiihtyy, voi kurssiin ja pitemmän ajan kuluessa työllisyyteen kohdistua paineita. Tämä merkitsisi ulkomaankauppapolitiikalle lisää haasteita. Siirtymävaiheen, arvovallan ja uskottavuuden hankkimisen aika voi olla kauppapoliittisesti erityisen haastavaa aikaa. Protektionismi voi nostaa päätään.

Ranska on äskettäin, maailmankauppaneuvottelujen yhteydessä, pyrkinyt helpottamaan polkumyynitullien käyttöä yhteisössä. Voi olla, että myös EMUn luoma uusi kauppapoliittinen toimintaympäristö on ranskalaisen aloitteen taustalla, muiden tekijöiden lisäksi.

Emun keskuspankki tulee olemaan vahva ja itsenäinen. Finanssipolitiikan koordinaattia tehostetaan nykyisestä, mutta yleisesti voi sanoa, että yhteisön toimivalta on vielä sisäpolitiikan eri sektoreilla heikko, vaikka sitä on nyt muun muassa Amsterdamin sopimuksella viime vuonna vahvistettu. Euroopan laajuista tulopolitiikkaa on suorastaan vaikea kuvitella.

Euroopan yhteisön toimielimillä eli käytännössä valtionvarainministereiden ministerineuvostolla ECOFINillä on toimivalta solmia sopimuksia, jotka koskevat valuuttakurssijärjestelmää. Ranskan presidentti Mitterrand piti aikanaan väistämättömänä, että poliittisella tasolla täytyy olla korkein vastuu rahapolitiikasta. Syksyllä 1998 EU:n johtavat poliitikot ilmaisivat usein käsityksiään toivottavasta rahapolitiikan kireydestä ja korkotasosta vaatienväylyttävämpää rahapolitiikkaa. Poliittisen tason (ECOFIN) ja keskuspankin roolit ja toimivaltasuhteet rahapolitiikassa ovatkin vasta muotoutumassa. Voi kuitenkin arvioida, että tyypilliseen kansallisvaltioon ja vaikkapa Yhdysvaltoihin verrattuna poliittiset paineet ovat

rahopolitiikkaa kohtaan heikommat muun muassa yhteisön toimivallan heikkouden ja yhteisön heterogeenisyyden takia.

Jos Euroopan inflaatio kiihtyy, hintakilpailukyky, kauppatase ja työllisyys heikkenevät, paine voi kohdistua kauppapolitiikkaan. Protektionismi onkin vaara, jota on pontevasti torjuttava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Koko yhteisön kauppatasetta ja vaihtotasetta tarkasteltaessa niissä näkyy selvästi maailmankaupan suhdanteet. Yhteisön ulkoinen tase heikkeni ensimmäisen ja toisen öljykriisin aikana ja uudestaan 1990-luvun alun laman aikana. Heikkeneminen alkoi silloin jo 1980-luvun loppupuolella, ehkä osana paljon puhuttua euroklersia. Tällä hetkellä yhteisön vienti on hyvässä vireessä. Vuonna 1997 Saksan ja Ranskan tuotannon suotuinen kehitys perustui vientiin, mikä osaltaan selittää kasvun huonoa välitöntä työllistävyysvaikutusta (Mäkelä 1998).

Suomen rooli: vapaakaupan edistäjä

Toimivallan rajoitukset ovat heikentäneet yhteisön roolia maailmankauppaneuvotteluissa.

Amsterdamin sopimuksessa toimivaltakysymys ei mennyt juurikaan eteenpäin. Tosin nyt mahdollistettiin toimivallan laajentaminen ministerineuvoston yksimielisellä päätöksellä. Tämän päätöksen merkitys jää nähtäväksi.

Talous- ja rahaliitto vaikuttaa rajusti Euroopan unionin toimintaan. Tarve finanssipolitiikan koordinointiin nousee aivan uudelle tasolle. Kun samaan aikaan työllisyyspolitiikasta on tullut entistä selvemmin yhteistä politiikkaa, alkavat yhteisön kolmansiin maihin suuntautuvan kauppapolitiikan puitteet hahmottua entistä enemmän tavanomaista valtiota muistuttavaan suuntaan.

Pitemmän ajan kuluessa EMUn valuuttakurssipolitiikan voi arvella kehittyvän joustavammaksi alkuvaiheen arvovallan ja uskottavuuden hankkimisen jälkeen. Tällöin eurosta tulee aidosti kelluva valuutta muihin valuuttoihin nähden. Tämä merkitsee sitä, että inflaatioerot kolmansiin maihin nähden heijastuvat valuuttakurssiin. Jos valuuttakurssit heijastavat inflaatioeroja täysimääräisesti, alueiden reaalikorot yhtäläistyvät (Kotilainen, Alho ja Erkkilä 1998). Tällöin kauppapolitiikkaan kohdistuva paine helpottuu. Vaikkapa Yhdysvaltain esimerkkiin voidaan vedota. Siellä ei dollarin ulkoinen kurssi juurikaan ole poliitikkojen mielenkiinnon kohteena, vaan kurssi on saanut vapaasti joustaa kotimaisen inflaation ja vaikkapa valtiontalouden alijäämän aiheuttaman kysyntäpaineen edessä.

Mutta siirtymävaiheen aikana vaarana ovat paineet yhteisön kauppapolitiikan muuttamiseksi protektionistisempaan suuntaan. Suomi on pieni, avoin, ulkomaankaupasta keskimääräistä enempi riippuvainen jäsenvaltio. Suomen kauppa-

poliittinen linja on perinteisesti ollut vapaakauppaa painottava. Meillä on kolmansiin maihin suuntautuvan viennin osuus kansantuotteesta yhteisön korkein Irlannin jälkeen. Niinpä Suomen linjana ECOFINissä, kauppapolitiikasta päätettäessä ja Euroopan keskuspankin johtokunnan suomalaisen jäsenen osalta tulee oleman taistelu vapaakaupan turvaamiseksi globaalisesti ja erityisesti yhteisön omien toimien osalta.

4 Riittääkö yhteisön kauppapoliittinen toimivalta?

Sekä uusi vaativa EMU-ympäristö että maailmankauppaneuvottelut WTO:n puitteissa herättävät kysymyksen EU:n kauppapoliittisesta toimivallasta. EU on ollut alun perin tulliliitto. Rooman sopimuksen 113 artiklan perusteella yhteisöllä on yksinomainen toimivalta ulkomaankaupassa tavaroiden osalta. Toisaalta jäsenmaat ovat perustajajäseniä ja myöhemmin jäseniä sekä GATTissa että WTO:ssa.

Yhteisön tuomioistuin antoi marraskuussa 1994 lausunnon jäsenvaltioiden ja yhteisön toimivallan jaosta Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen osalta. Lausuntoa pyydettiin neuvoteltaessa käyttäytymissäännöstä, koska Belgian mielestä tuomioistuimen lausunto asiasta oli joka tapauksessa tarpeen (Mäkelä 1995).

Komission lausuntopyynnössä oli kysytty, onko Euroopan yhteisöllä toimivalta WTO-sopimuksen niiden osien osalta, jotka koskevat palveluiden kauppaa sekä henkistä omaisuutta. Jos vastaus on myönteinen, vaikuttaako tämä jäsenvaltioiden kelpoisuuteen olla sopimuksen sopijapuolina, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioista tulee WTO:n perustajajäseniä?

Lausunnon lähtökohtana on Rooman sopimuksen artikla 228 (Maastrichtin sopimuksen mukaisessa muodossa). Artiklan mukaan tehtäessä sopimuksia yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön välillä, sopimuksen tekee neuvosto määränemmistöllä komission ehdotuksesta. Neuvottelut käy komissio. Artiklan 228 kohdan 6 mukaan neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustamissopimuksenmääräysten kanssa. Jos yhteisön tuomioistuimen lausunto on kielteinen, sopimus voi tulla voimaan vain Euroopan unionista tehdyn sopimuksen N artiklassa määrätyin edellytyksin. Tämä viittaa perussopimusten tarkistamisessa käytettävään ratifiointimenettelyyn.

Tavarakauppa

Lausunnossaan yhteisön tuomioistuin vahvistaa, että yhteisöllä on 113 artiklan nojalla yksinomainen toimivalta solmia monenkeskisiä tavarakauppaa koskevia sopimuksia.

Tuomioistuin hylkäsi väitteet, joiden mukaan 113 artiklan nojalla ei voitaisi solmia sopimuksia aloilla, joita koskevat sisäiset toimet toteutetaan yhteisön perustamissopimuksen 43 (maatalous) artiklan nojalla. Myöskään se, että WTO-sopimus sisältää kaupan teknisiä esteitä koskevia määräyksiä, joita koskeva harmonisointi ei ole yhteisössä täydellistä tai luonteeltaan sitovaa, ei tuomioistuimen mielestä vaikuta rajoittavasti yhteisön 113 artiklan mukaiseen toimivaltaan.

Palvelujen kauppa ja henkinen omaisuus

Palvelujen osalta tuomioistuin käsittelee erikseen liikennepalveluja ja muita palveluja. Muiden palvelujen osalta tuomioistuin katsoo, ettei palveluja voida kokonaisuudessaan sulkea 113 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomioistuin tarkastelee palvelujen kauppaa koskevassa GATS-sopimuksessa mainittuja palvelutyyppisiä päätyen siihen lopputulokseen, että ne rajan ylittävät palvelut, joihin ei liity henkilöiden fyysistä siirtymistä, ovat tavaroiden kaltaisia. Näin ollen ei ole estettä sisällyttää tällaisia palveluita yhteisen kauppapolitiikan käsitteeseen. Sen sijaan muut GATS-sopimuksessa mainitut palvelut eivät sisälly kauppapolitiikan käsitteeseen. Tuomioistuin viittaa Rooman sopimukseen, jossa on johdonmukaisesti eroteltu yhteinen kauppapolitiikka ja henkilöiden liikkuminen.

Liikennepalveluista tuomioistuin toteaa erikseen, että ne eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan alaan. Tähän tulkintaan ei vaikuta sopimuksen liikennepalveluita koskevien määräysten sisältö, toisin sanoen se, ovatko kyseessä turvallisuutta koskevat määräykset vai puhtaasti kauppaa koskevat määräykset.

Henkistä omaisuutta koskevien määräysten osalta tuomioistuin katsoo, että siltä osin kuin henkistä omaisuutta koskeva TRIPS-sopimus koskee toimenpiteitä henkisen omaisuuden suojelemiseksi rajavalvonnassa (väärennösten pääsyn markkinoille ehkäiseminen), yhteisöllä on yksinomainen toimivalta artiklan 113 nojalla. Tämä johtuu siitä, että yhteisö voi antaa ja on antanut kyseisistä asioista sisäisiä säännöksiä 113 artiklan nojalla. Muilta osin tuomioistuin katsoo, etteivät henkistä omaisuutta koskevat määräykset ole osa yhteistä kauppapolitiikkaa, vaikka niillä onkin vaikutusta kauppaan. Tuomioistuin huomauttaa, että koska EU ei ole yhdenmukaistanut henkistä omaisuutta koskevia säännöksiä, TRIPS-sopimus johtaa itse asiassa myös yhteisön sisäiseen harmonisointiin. Yhteisön tasolla kyseinen harmonisointi vaatisi sellaisten äänestys- ja menettelysääntöjen noudattamista, jotka poikkeaisivat 113 artiklan mukaisista säännöistä. Sen vuoksi ei voida sallia, että yhteisö voisi TRIPS-sopimuksen solmimisen yhteydessä harmonisoida ky-

seistä sääntelyä 113 artiklan edellyttämässä menettelyssä. Tuomioistuin katsoo myös, ettei tulkintaan vaikuta se, että henkisen omaisuuden suojeleminen on otettu osaksi useita viimeaikaisia kauppapolitiikan alaan kuuluvia yhteisön ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia.

Ulkosuhteita koskeva toimivalta

Tuomioistuin käsitteli erikseen 113 artiklan tulkinnasta sitä, voisiko yhteisö johtaa yksinomaisen toimivaltansa muista perustamissopimuksen määräyksistä.

Voisiko yksinomainen toimivalta perustua yhteisön sisäisiin toimivaltaoikeuksiin? Tuomioistuin toteaa, että yhteisön toimivalta on yksinomaista vasta kun ja niiltä osin kuin yhteisö on tosiasiallisesti säännellyt tiettyä alaa. Tämä koskee myös 100 a ja 235 artiklaa: Pelkkä harmonisointikompetenssi ei tuo yhteisölle yksinomaista toimivaltaa ulkosuhteissa. Muiden kuin liikennepalvelujen osalta tuomioistuin lisää, ettei perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta ja palveluja koskeviin lukuihin sisälly mitään viittausta yhteisön toimivaltaan ulkosuhteissa, Niiden tarkoituksena onkin säännellä jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Kuitenkin tuomioistuin huomautti, että yhteisön sijoittautumisoikeutta ja palveluita koskeviin säädöksiin on voitu sisällyttää kolmansista valtioista peräisin olevia henkilöitä koskevia säännöksiä tai näillä säädöksillä on voitu antaa yhteisölle toimivaltaa neuvotella kyseisellä alalla kolmansien valtioiden kanssa. Tuomioistuin katsoi, että tällaisten säädösten kattamilla aloilla yhteisö on saanut yksinomaisen toimivallan tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa. Yksinomainen toimivalta voi seurata myös siitä, että yhteisö on harmonisoinut tietyn toiminnan harjoittamista koskevat edellytykset kokonaisuudessaan, Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden toimivalta kolmansiin valtioihin nähden voisi vaikuttaa yhteisön sääntelyyn.

Tuomioistuin kiisti komission väitteen, että yksinomainen toimivalta voitaisiin johtaa yhteisössä määrätetyistä tavoitteista, joiden toteuttamiseksi kansainvälinen sopimus on tarpeen.

Koska edellä esitetyt edellytykset eivät koske kaikkia GATS-sopimuksessa tarkoitettuja aloja, yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa sopimuksen solmimiseen. Henkistä omaisuutta koskevat TRIPS-sopimuksen osalta tuomioistuin päätyy samaan lopputulokseen. Tuomioistuin huomauttaa, että mikäli harmonisointi on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, yhteisö voi ryhtyä toimiin myös näissä kysymyksissä. Mahdolliset vaikeudet sopimuksen täytäntöönpanossa eivät vaikuta toimivallan jakoa koskevaan kysymykseen. Tuomioistuin kuitenkin korosti, että yhteisön kansainvälisen esiintymisen yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää varmistaa jäsenvaltioiden ja yhteisön läheinen yhteistyö sopimusta koskevissa kysymyksissä.

Kaksi askelta eteen, yksi taakse?

Lausunnossaan tuomioistuin täsmensi yhteisen kauppapolitiikan käsitettä ja siten 113 artiklan soveltamisalaa. Palveluiden osalta tuomioistuin ottaa huomioon viimeaikaisen kehityksen kaupan alalla ja rinnastaa tietyt palvelukset tavaroihin. Muut palvelut, esimerkiksi liikennepalvelut, eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan alaan. Henkisen omaisuuden osalta kauppapolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi vain yhteisön tasolla harmonisoitu henkisen omaisuuden suojeleminen rajavalvonnan yhteydessä. Vain toteutettu harmonisointi, ei pelkästään harmonisointikompetenssi, tuo mukanaan yksinomaisen toimivallan harmonisoinnin käsittämällä alalla.

Tuomioistuimen lausuntoa on pidetty askeleena taaksepäin implied powers-opin soveltamisessa aikaisempaan tulkintaan nähden. Toisin sanoen sen suhteen, onko kansainvälisen sopimuksen solmiminen välttämätöntä yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi, oltiin nyt rajoittavampia ja tiukempia kuin aikaisemmin.

Yleisemminkin näyttää siltä, että tuomioistuin on viime aikoina luopunut aktiivisesta roolistaan integraation edistäjänä. Integraation syveneminen, yhteisön toimivallan lisääminen ulkosuhteissa, tulisi siis entistä enemmän riippumaan hallitusten välisten konferenssien tekemistä muutoksista perustamissopimukseen ja ministerineuvoston sekundäärilainsäädännöstä. Mutta tuomioistuimen lausunto 1/94 ei tule olemaan sen viimeinen kannanotto toimivaltakysymyksiin.

Amsterdamin sopimuksessa (1997) yhteisön toimivalta ei mennyt juurikaan laajentunut. Tosin nyt mahdollistettiin kauppapoliittisen toimivallan laajentaminen ministerineuvoston yksimielisellä päätöksellä. Tämän päätöksen merkitys jää nähtäväksi.

5 Euroopan unionin kauppapolitiikan, kilpailupolitiikan ja teollisuuspolitiikan välisiä jännitteitä¹⁰

Kauppapolitiikalla ja kilpailupolitiikalla on selvästi ilmaistut tavoitteet: ulkoisen ja vastaavasti sisäisen kilpailun edistäminen. Niillä on kuitenkin EU:n puitteissa myös muita tavoitteita: taloudellinen ja yhteiskunnallinen yhteenkuuluvuus (koheesio) sekä teollisuuden kilpailukyky. Nämä tavoitteet ovat keskenään kilpailevia. Koska yhteisön suorat politiikkainstrumentit, kuten koheesio- ja rakennerahastot taloudellisen yhteenkuuluvuuden osalta, ovat riittämättömät, kauppa- ja kilpailupolitiikan tavoitetta taata kilpaillut ja yhteiset markkinat rajoittaa se,

¹⁰ Tämän osan keskeinen lähde on Gual (1995), mutta myös VATT:n koko kauppapolitiikkaprojekti, erityisesti Mäkelä (1997).

että viimeksi mainittuja politiikkalohkoja käytetään myös koheesiotavoitteen saavuttamiseksi.

Toinen ristiriita voi syntyä kauppaja ennen kaikkea kilpailupolitiikan toisaalta ja toisaalta jäsenvaltioiden harjoittaman teollisuuspolitiikan välille. Monilla aloilla jäsenvaltiot puuttuvat talouden toimintaan mm. valtionavuilla (tukipalkkioilla) edistääkseen kansallisen kilpailijan toimintaa.

Tässä tilanteessa yhteisöllä on kaksi mahdollista toimintalinjaa. Toisaalta voidaan lisätä ja tiukentaa sisämarkkinalainsäädäntöä koskien mm. tukipalkkioita, julkisia hankintoja ja määrällisiä rajoitteita. Toisaalta voitaisiin pyrkiä keskitetympään, EU-tason teollisuuspolitiikkaan. Tämä olisi yhdenmukaista mm. sen kanssa, että teollisuuspolitiikka tuli Maastrichtin sopimuksessa EU:n toimivaltaan (vaikkakin melko heikossa ja epämääräisessä muodossa).

Talusteorian mukaan protektionistinen kauppapolitiikka on järkevää vain rajoitetuin edellytyksin. Täydellisen kilpailun oloissa ulkoisvaikutukset tai panosmarkkinoiden epätäydellisyydet voivat oikeuttaa kauppapolitiikan käytön - usein kuitenkin tullit ovat vain toiseksi paras vaihtoehto tukipalkkioiden jälkeen.

Epätäydellisen kilpailun tapauksissa voi olla mahdollista siirtää voittoja kotimaahan, jos ulkomainen tarjoaja on tuojamaan markkinoilla monopolisti. Toinen mahdollisuus voittojen siirtämiseen on se, että kaksi yritystä kahdesta eri maasta kilpailee kolmannen maan markkinoilla. Tällöin optimaalinen politiikka edellyttäisi tukipalkkiota, jos yrityksen kilpailevat määrillä ja veroa, jos ne kilpailevat hinnoilla.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että teoreettinen analyysi ja empiirinen todistusaineisto tarjoavat melko vähän perusteluja aktiiviselle kauppapolitiikalle. Kansainvälisen kaupan teorian mukaan vapaakaupan optimaalisuus ei ole enää varmaa. Mutta kauppapolitiikalla vaikuttaminen markkinoihin ei läheskään varmasti tuota parasta tulosta, ei silloinkaan, kun se yhdistetään verojen ja tuotannon tukipalkkioiden käyttöön ("strateginen teollisuuspolitiikka").

Teollisuuspolitiikka

Teollisuuspolitiikka on julkisen vallan pyrkimystä vaikuttaa voimavarojen kohdentumiseen talouskasvun edistämiseksi. Hallituksen on siis pystyttävä identifioimaan tärkeät tai nopeasti kasvavat toimialat. Toisaalta teollisuuspolitiikka välttämättä rankaisee niitä aloja, joita ei edistetä. Teollisuuspolitiikka on siis ei-neutraalia toimialojen ja voimavarojen kohdentumisen suhteen.

Teollisuuspolitiikkaa voi olla kolmen tyyppistä:

- 1) Strateginen teollisuuspolitiikka edistää kotimaisten yritysten asemaa kansainvälisillä markkinoilla kauppapolitiikan instrumenteilla (tullit, polkumyynnin vastaiset toimet, vapaaehtoiset viennin rajoitukset) ja teollisuuspolitiikan välineillä (verot ja tukipalkkiot).
- 2) Rakenteellisen sopeutuksen edistäminen/vaimentaminen
- 3) Vaakatason politiikka pyrkii vaikuttamaan voimavarojen jakautumiseen joidenkin panosten (tutkimus- ja kehitysinvestoinnit) tai toimintojen (laadun parantaminen) hyväksi perusteluna ulkoisvaikutukset tai muut markkinaepäonnistumiset.

Vuonna 1991 Euroopan yhteisön komissio määritteli tärkeiksi sektoreiksi elektroniikan ja informaatioteknologian, bioteknologian, mereen liittyvät elinkeinot ja tekstiili- ja vaatetusteollisuuden. Kolme ensimmäistä alaa ovat strategisia ja viimeisessä on kysymys rakennemuutoksen pehmentämisestä.

Teollisuuspolitiikka tuli eksplisiittisesti yhteisön toimivaltaan Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993, mutta sitä oli tietenkin harjoitettu jo ennenkin.

(Gual 1995 ja Nicolaides 1993)

Kauppapolitiikka ja kilpailupolitiikka

Rooman sopimuksen 85 artiklan mukaan kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset jne. jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Tämä artikla ja sen soveltaminen jättää avoimeksi yritysten ja niiden yhteenliittymien toiminnan maailmanmarkkinoilla, ts. yhteisön ulkopuolella.

Toisaalta kaupp- ja kilpailupolitiikka voivat törmätä, koska eri kauppakumppaneiden kilpailupolitiikka voi olla ristiriidassa. EU edellyttää kauppakumppaneilta

vastavuoroista kohtelua yritysfuusioissa, jolloin taustana voivat olla teollisuuspoliittiset argumentit.

Kauppapolitiikka voi toimia kilpailupolitiikan tavoitteita vastaan. Polkumyyntien vastaiset toimet ovat selvän esimerkki, mutta myös vapaaehtoiset viennin rajoitukset ovat vaikuttaneet yhteisössä kilpailua vähentävästi.

Kauppapolitiikka ja teollisuuspolitiikka

Koordinoidun teollisuuspolitiikan puute ja vaihtelevat päätöksentekotasot yhteisössä ovat johtaneet kauppapolitiikan käyttöön teollisuuspolitiikan päämäärien saavuttamiseksi. Kauppapolitiikkaa käytetään sektoripolitiikan - rakennesopeutuksen - välineenä. Kauppapolitiikka on pyrkinyt suojelemaan heikon kilpailukyvyn aloja. Kauppapolitiikkaa on käytetty, koska teollisuuspolitiikka on EU-tasolla heikkoa. Mutta tällöin kauppapolitiikka on voinut olla ristiriidassa oman päämääränsä, kilpailujen markkinoiden luomisen, kanssa. Mutta tällöin myöskään teollisuuspolitiikan tavoitetta positiivisesta rakennesopeutuksesta (Maastrichtin sopimuksen 130 artikla) ei ole tavoitettu.

Preferenssien asymmetria eri jäsenmaiden kesken voi johtaa korkeampaan suoje-lun tasoon, kun toisen jäsenvaltion vaatimaan heille tärkeän alan suoje-lua on vai-kea vastustaa. Lopputulos voi kuitenkin olla kilpailua suosivampi kuin se, että jäsenmaat toimisivat ilman yhteistä kauppapolitiikkaa.

Kilpailupolitiikka¹¹

Kilpailupolitiikkaa tarvitaan Euroopan unionissa, koska kilpailu ja kilpailulliset markkinat ovat keskeinen edellytys ja keino yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi. Yhteismarkkinoiden toteuttaminen voi epäonnistua, jos kilpailua rajoittavat yritysten toimet eri jäsenmaissa muodostuisivat jäsenmaasta toiseen tapahtuvan kaupan esteeksi. Kilpailupolitiikan keskeinen tavoite on toimivan kilpailun edistäminen voimavarojen tehokkaan kohdentumisen takaamiseksi.

Rooman sopimuksen 85 mukaan yhteismarkkinoille soveltumattomia ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset jotka ovat omiaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Esim. yritysten väliset sopimukset hinnoista ovat kiellettyjä. Yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö on kielletty.

Kilpailupolitiikan alat yhteismarkkinoilla

Luonne	Sisältö	Säädös	Ala
Yleiset säännöt	Tavoitteet Järjestelmä joka estää kilpailun vääristymisen sisämarkkinoilla	art 2 art 3g	Kaikki markkinat Sisämarkkinat
Yritysten käyttäytyminen	Kartellit Määräävän aseman väärinkäyttö Sulautumissäädökset	art 85 art 86 reg 4064/89	Tavarat ja palvelukset
Julkiset yritykset	Tukipalkkiot, aluetuki Erytisoikeuksia omaavat yritykset Valtion jakelumonopolit	art 92, 93 art 90 art 37	Tavarat ja palvelukset Tavarat
Erytisyalat	Maatalous Kuljetus	art 42 art 77, 84	Maatal. hyöd. Maa- ja ilmakulj.
(Pelkmans 1997)			

¹¹ Kauppapolitiikan instrumentteja esitellään *Jalavan* artikkelissa tässä julkaisussa.

Teollisuuspolitiikka ja kilpailupolitiikka

Kilpailu- ja teollisuuspolitiikka voivat joutua törmäyskurssille kolmenlaisissa tapauksissa:

- Teollisuuspolitiikan tavoitteiden huomioinnissa kilpailupolitiikan sääntöjä, erityisesti yritysten sulautumista koskevia, sovellettaessa.
- Jäsenvaltioiden teollisuuspoliittisena keinona käyttämät valtionavut (tukipalkkiot) voivat joutua ristiriitaan yhteisön peruskirjan kilpailun varmistamiseksi annettujen valtion tukia koskevien määräysten kanssa. Rooman sopimuksen 92 artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa annettu tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- Yritysten yhteistoiminta tutkimus- ja kehitysintensiivisillä aloilla voi haitata kilpailua. Sekä kauppapolitiikan polkumyyntien vastaisissa toimituksissa että kilpailupolitiikan yritysfuusiotapauksissa vaikuttavana näkökohtana voi olla eurooppalaisten yritysten globaali menestys, joka viime kädessä nähdään edellytyksenä myös menestykselliselle toiminnalle Euroopassa. Tarvitaan ”Eurooppalaisia esitaistelijoita” ts. suuryrityksiä.

Yleisluonnehdintana voi sanoa, että kaikki sektorituki voi olla ristiriidassa kilpailusäästöjen tavoitteiden kanssa. Koheesiopolitiikan ja teollisuuspolitiikan tavoitteet on tuotu mukaan sekä

- kilpailua koskevaan Rooman sopimuksen artiklaan 85 (ryhmäpoikkeus: kilpailua koskevat määräykset eivät koske tapauksia, joissa yritysten väliset sopimukset tai yritysytteenliittymät tehostavat tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä) että
- valtiontukia koskevaan 92 artiklaan (yhteismarkkinoille soveltuu mm. tuki, joka edistää taloudellista kehitystä alueilla, joiden elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma).

6 Ei valtio eikä kansainvälinen järjestö

Euroopan yhteisön luonne tekee siitä sopivan paikan muiden kauppapoliittisten instrumenttien kuin yleisten tullien (ts. polkumyyntitullit, vapaaehtoiset viennin rajoitukset, tuonnin tarkkailutoimenpiteet, tuonnin rajoituskinttiöt) käytölle. Näiden välineiden käytön muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ”strategiseksi kaup-

papolitiikaksi” silloin, kun kilpailevien, yhteisön ulkopuolisten yritysten tai hallitusten reaktiot pyritään ottamaan huomioon. Syinä yhteisön sopivuudelle strategisen kauppapolitiikan harjoittamiseksi ovat sen poliittinen ja taloudellinen rakenne.

Taloudellisen rakenteensa puolesta yhteisö on kartellien ja yritysten etujärjestöjen vankkaa aluetta globaalisti tarkasteltuna. Kymmenkunta vuotta sitten OECD:n Suomen maakatsaus totesi Japanin, Saksan ja Suomen olevan kartellien leimamia maita, joka ei kuitenkaan estänyt niitä olemasta taloudellisia menestystarinoita. Ranskan ”dirigisme” on yleisesti tunnettu. Suurten yritysten ja yritysten toimialajärjestöjen aktiivinen, dynaaminen ja jopa johtava rooli on ilmeinen EU:n kauppapolitiikan jokapäiväisessä hoidossa. Näin on laita esimerkiksi polkumyynnin vastaisten toimien osalta.

Sekä maailman kauppajärjestön WTO:n että Euroopan yhteisön säädöksissä suojelulla on epäsymmetrinen rakenne: vanhoille, vakiintuneille aloilla sallitaan enemmän suojelua kuin uusille, nouseville aloille. ”Voittajien” sijasta hallitukset ovatkin voittopuolisesti tähän asti valinneet ”häviäjiä”.¹²

Poliittisen rakenteensa puolesta yhteisö ei ole valtio sanan tavallisessa merkityksessä. Sen on usein sanottu valtiomuodostelmana olevan ”sui generis” eli omaa lajiaan. Sillä ei ole demokraattisen valtion (liittovaltion) tyypillisiä instituutioita. Mutta ennen kaikkea yhteisön solidaarisuus, yhteenkuuluvuus ei ole vielä tyypillisen kansakunnan, valtion luokkaa (Canovan 1996). Esimerkiksi Euroopan laajuinen yleinen poliittinen mielipide puuttuu. Sen takia puuttuu yritysten vaikutusvaltaa tasoittava voima kauppapolitiikkaa suunniteltaessa ja toteutettaessa, kuten kansalta valtansa saavat - ja siten kansan mielipiteestä riippuvaiset - USA:n kongressi ja presidentti.

Kauppapolitiikan toteuttamisesta tulee näissä oloissa sarja tapauskohtaisia ad hoc päätöksiä, jossa suurten vakiintuneiden yritysten näkökulma on ratkaisevassa asemassa. Tämä on paradoksi, koska kauppapolitiikan ristiriidat, tukipalkkioiden liiallinen käyttö ja yleensä terveen kilpailun esteet voidaan poistaa vain yhteisön kansainvälisin neuvotteluin ja toimin - ja EU jo itsessään muodostaa tällaisen instituution.

EU:n itälaajeneminen voi vahvistaa tätä kehityssuuntaa ja hidastaa unionin tiivistymistä. Taloudelliset ja poliittiset edut ovat jälleen kerran vastakkaisissa vaakakupeissa unionin sisäistä kehitystä ajatellen. Ristiriidat ja jännitteet on kuitenkin ennenkin pystytty ratkaisemaan myönteisesti.

¹² *Baldwin* antaa tähän selityksen, jonka lähtökohtana ovat uponneet kustannukset. Katso *Baldwin* (1993).

Lähteet:

- Baldwin Richard E. (1993): Asymmetric Lobbying Effects: Why Government Pick Losers. Mimeo, September 1993.
- Baldwin Richard E. (1994): Towards an Integrated Europe. CEPR 1994.
- Bergsten C. Fred (1997): The Dollar and the Euro. *Foreign Affairs* July/August 1997.
- Bowers Claire (1998): Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. *VATT-muistioita* 29. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 1998.
- Brenton Paul ja Daniel Gros (1997): Trade Reorientation and Recovery in Transition Economies. *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 13, No. 2 1997.
- Brühlhart Marius (1998): Trading Places: Industrial Specialization in the European Union. *Journal of Common Market Studies* Vol. 36, No. 3 September 1998.
- Canovan Margaret (1996): Nationhood and political theory. Edward Elgar 1996.
- CEC (1997): External Aspects of Economic and Monetary Union. Commission of the European Communities, Brussels 23.04.1997 SEC(97)803.
- CEC (1998): Enlarging the European Union. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, November 4 1998.
- Eurostat (1998): External and Intra-European Union Trade. Monthly Statistics 7.1998.
- Fontagné Lionel, Michael Freudenberg ja Nicolas Péridy (1998): Intra-industry Trade and the Single Market: Quality Matters. *CEPR Discussion Paper* No. 1959 September 1998.
- Gros Daniel ja Andrzej Gonciarz (1996): A note on the trade potential and Eastern Europe. *European Journal of Political Economy* Vol. 12 (1996).
- Gual Jordi (1995): The Coherence of EC Policies on Trade, Competition and Industry. *CEPR Discussion Paper Series* No. 1105 January 1995.
- Havrylyshyn Oleh ja Hassan Al-Atrash (1998): Opening Up and Geographic Diversification of Trade in Transition Economies. *IMF Working Paper* WP/98/22, February 1998.
- Hoekman Bernard ja Simeon Djankov (1997): Determinants of the Export Structure of Countries in Central and Eastern Europe. *The World Bank Economic Review* Vol. 11, No.3 September 1997.

Kotilainen Markku, Kari Alho ja Mika Erkilä (1994): Suomen valmistautuminen EMU-jäsenyyteen. *ETLA Sarja B* 103. Helsinki 1994.

Lehtonen Martti ja Helka Jokinen (1998): EMUn kolmannen vaiheen vaikutus taloustilastoihin. *Markka & Talous* 1.1998.

Mäkelä Pekka (1995): Euroopan unioni ulkomaankauppapoliittisena toimijana. *VATT- keskustelualoitteita* 112, joulukuu 1995.

Mäkelä Pekka (1997): Polkumyynti Euroopan unionin kauppapolitiikassa. *VATT-tutkimuksia* 41, Helsinki 1997.

Mäkelä Pekka (1998): EMU mullistaa EU:n kauppapolitiikan. *Kauppapolitiikka* 2/98.

Nicolaides Phedon (1993): Industrial Policy in the European Community: A Necessary Response to Economic Integration? EIPA 1993.

Rollo Jim ja Alasdair Smith (1993): EC Trade with Eastern Europe: why so sensitive? *Economic Policy* April 1993.

Serni Janne (1997): Keski-Euroopan maat talouden ja kauppapolitiikan toimijoina. *Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja* 32/1997.

Pelkmans Jacques (1997): European Integration. Methods and Economic Analysis. Longman 1997.

Tullihallitus (1998): *Ulkomaankauppa* 1996 osa 1. Edita 1998.

Widgrén Mika (1997): Tšekin, Unkarin ja Puolan vienti uudelleensuuntautunut voimakkaasti EU-maihin. Tilastokeskus, *Euroopparaportti* 1997/4 elokuu.

VATT-TUTKIMUKSIA -SARJASSA ILMESTYNEITÄ
PUBLISHED VATT-RESEARCH REPORTS

38. Niskanen Esko - Goebel Anton: Vesiliikenteen tehokas ja oikeudenmukainen hinnoittelu. Helsinki 1997.
39. Kyyrä Tomi: Työllistyneiden alkupalkkojen määräytyminen. Helsinki 1997.
40. Holm Pasi - Kyyrä Tomi: Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin. Helsinki 1997.
41. Mäkelä Pekka: Polkumyynti Euroopan unionin kauppapolitiikassa. Helsinki 1997.
42. Oroza Gonzalo: Latin American Economic Perspectives with Special Reference to Finnish Interests and Opportunities. Helsinki 1997.
43. Lehtinen Teemu: The Distribution and Redistribution of Income in Finland 1990-1993. Helsinki 1998.
44. Rantala Juha: Työvoimapolitiikan rooli ja työttömien työllistyminen. Helsinki 1998.
45. Laurila Hannu: Suomalaisen kaupunkipolitiikan taloudelliset lähtökohdat. Helsinki 1998.
46. Tuomala Juha: Pitkäaikaistyöttömyys ja työttömien riski syrjäytyä avoimilta työmarkkinoilta. Helsinki 1998.
47. Tossavainen Pekka: Panosverot ja toimialoittainen työllisyys. Helsinki 1998.
48. Holm Pasi - Kiander Jaakko - Tuomala Juha - Valppu Pirkko: Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu. Helsinki 1998.
49. Kari Seppo - Kröger Outi - Rauhanen Timo: Henkilöyhtiöiden verotuksen investointi- ja työllistämiskannustimet. Helsinki 1998.
50. Kajanoja Jouko: Lasten päivähoidon investointina. Helsinki 1999.
51. Kari Seppo: Dynamic Behaviour of the Firm Under Dual Income Taxation. Helsinki 1999.
52. Holm Pasi - Sinko Pekka - Tossavainen Pekka: Työpaikkojen syntyminen ja päättyminen ja rakenteellinen työttömyys. Helsinki 1999.

