

JULKAISUJA 8
PUBLICATIONS 8

ECU

Euroopan raha ja Suomi



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research

VATT-julkaisu

8

VATT-publications

ECU

Euroopan raha ja Suomi

Reino Hjerpe - Matti Korhonen - Sixten Korkman - Markku Puntila

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Helsinki 1992

ISBN 951-561-049-4

ISSN 0788-4990

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Ky

Helsinki 1992

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: ECU - Euroopan raha ja Suomi, Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992, 92 s. (A, ISSN 0788-4990; No 8) ISBN 951-561-049-4

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

Asiasanat: EMU, yhdentyminen, rahapolitiikka, verotus, finanssipolitiikka, EY, ECU.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: ECU - Euroopan raha ja Suomi, Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992, 92 s. (A, ISSN 0788-4990; No 8) ISBN 951-561-049-4

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

Key words: EMU, integration, monetary policy, taxation, fiscal policy, EC, ECU.

ESIPUHE

Euroopan integraatio on siirtymässä uuteen vaiheeseen. Sisämarkkinaohjelma ja neljä vapautta tulevat voimaan 1.1.1993. Maastrichtin sopimuksen mukaista Euroopan Unionia ja rahaliittoa rakennetaan. Tässä julkaisussa pohditaan rahaliiton ja uuden, pitemmälle integroituneen Euroopan vaikutusta Suomen asioiden hoidolle.

Mitä Euroopan Yhteisöön liittyminen merkitsisi Suomen talouspolitiikan hoidolle? Mitä Euroopan Unionin rahaliittoon liittyminen merkitsisi Suomen markalle? Minkälaista talouspolitiikan ja valtion finanssien hoidon kuria edellyttää uudenlainen talouspolitiikan ympäristö, jossa valuuttakurssimuutokset Euroopassa ovat poissuljetut? Mitä haasteita ja paineita Suomen verojärjestelmille aiheutuu EY:n verotusperiaatteista ja verotuskäytännöstä?

Näihin ja moniin muihinkin Euroopan integraation esiin nostamiin kysymyksiin pyritään etsimään vastauksia tässä artikkelikokoelmajulkaisussa. Artikkelit on kirjoitettu keskeisiltä osiltaan kesäkuuhun 1992 mennessä, mutta kirjoittajien näkemys on, että siihen mennessä muovautunut kuva pätee oleellisesti tänäänkin. Euroopan rahaolojen yhdentymisen etenee syksyn 1992 valuuttamyllerryksestä huolimatta.

Julkaisun ovat toimittaneet kaupallinen neuvos Reijo Kemppinen Ulkoasiainministeriöstä ja erikoistutkija Pekka Mäkelä Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Helsingissä 30.10.1992

Reino Hjerppe

SISÄLLYS

1. ALKUSANAT	9
2. TAKAMETSISTÄ EY:N YDINJOUKKOON Johtaja Matti Korhonen, Kansallis-Osake-Pankki	11
2.1. Euroopan rahatalous syntyy	11
2.2. Vanhat teoriat romukoppaan	16
2.3. ECU:n suosio kasvussa	20
2.4. Matalasta inflaatiosta ylin ohjenuora	23
2.5. Uhat nousevat valtioiden sisältä	27
3. EUROOPAN YHTEINEN KESKUSPANKKI Tohtori Markku Puntila, Suomen Pankin johtokunnan entinen jäsen	31
3.1. Kiinteytyvät valuuttakurssit	31
3.2. Vyöhykkeiden Eurooppa	33
3.3. Itsenäinen keskuspankki	35
3.4. Vakaan hintatason Eurooppa	37
3.5. Suomen kytkeytyminen Eurooppaan	39
3.6. Päätösvalta Suomen Pankissa johtokunnalle	40
3.7. Kansallisilla keskuspankeilla vähän tehtävää	42
3.8. Integraatoratkaisut keskuspankin näkökulmasta	43
4. FINANSSIPOLITIikka RAHALIITOSSA Ylijohtaja Sixten Korkman, Valtiovarainministeriö	45
4.1. Johdanto	45
4.2. Finanssipolitiikasta yleensä	46
4.3. Finanssipolitiikasta avotaloudessa	49
4.3.1. Julkisen talouden harmonisointipaineet	49
4.3.2. Finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuudet ja tavoiteristiriidat	53
4.4. Finanssipolitiikasta yhteisellä valuutta-alueella	55
4.4.1. Finanssipolitiikan kurinalaisuus	56
4.4.2. Finanssipolitiikan joustavuus	58
4.4.3. Finanssipolitiikan kansainvälinen yhteensovittaminen	60
4.4.4. EY:n budjetti	61
4.5. Finanssipolitiikasta siirtymävaiheessa	62
4.6. Johtopäätöksiä: Miten käy talouspolitiikan itsenäisyyden?	65

5. VEROTUKSEN HARMONISOINTI EY:SSÄ	69
Ylijohtaja Reino Hjerppe, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	
5.1. Johdanto	69
5.2. Välillisen verotuksen harmonisointi	71
5.2.1. Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin tausta	71
5.2.2. Välillisen verotuksen yhtenäistämisen viimeaikainen historia	72
5.2.3. Tilanne nyt	75
5.2.4. Valmisteveron harmonisointi	76
5.3. Pääomaliikkeiden verotus	79
5.4. Yhtiöverotus	82
5.4.1. Historiaa	82
5.4.2. Yhtiöverotuksen uusi suunta	84
5.5. Muu verotuksen harmonisointi	87
5.6. Tilanne Suomen jäsenyyden kannalta	88
5.7. Loppuarviointeja	89

1. ALKUSANAT

Suomi aloittaa neuvottelut Euroopan Yhteisön jäsenyydestä vuoden 1993 alkupuolella. Tähän saakka käyty keskustelu jäsenyyden vaikutuksista on keskittynyt puolueettomuuden ja maatalouden varjelemiseen. Muutoksista kaikkein suurin on julkisessa keskustelussa pitkälle vaiettu. Syyt ovat luonnollisia. Euroopan Yhteisön rahaunioni on verraten monimutkainen ja viime aikoihin saakka epämääräinenkin hanke. Meillä unionin toteutumiseen ei ole joko uskottu tai sen merkitystä ei ole oivallettu. Kuitenkin voi väittää, että juuri rahaunioni pitkälti ratkaisee eurooppalaisen integraation tulevaisuuden.

Kun Suomi aikanaan liittyy yhteisöön, on meidän varauduttava siihen, että menemme mukaan myös yhteiseen rahaunioniin. Käytännössä unioni tarkoittaa todella syvälle käyviä ja näkyviä muutoksia suomalaiseen elämänmenoon. Vähäisin muutoksista ei ole se, että markkaniminen raha katoaa vähitellen käytöstä. Maksuvälineinä käytettäviä seteleitä ja kolikkoja voidaan vielä pitkäänkin kutsua markkoiksi, mutta todellisuudessa rahan nimi on ECU. Pidemmällä aikavälillä ECU syrjäyttäneen markan marketin kassaltakin.

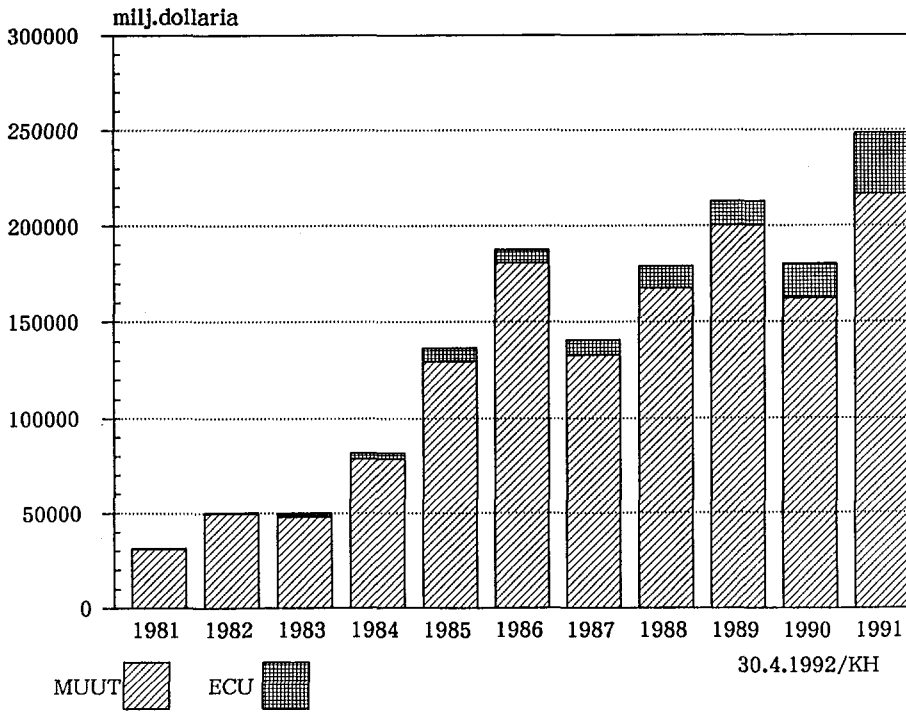
Ensimmäisenä muutosten myllyyn joutuu suomalaisen talouspolitiikan keinovalikoima. Perinteiset opit ja temput, joiden avulla hyvinvointia on kasvatettu ja jaettu, joutuvat romukoppaan. Koetukselle joutuvat niin raha-, finanssi- kuin tulopolitiikankin muodot. Rahapolitiikassa päätösvalta keskitetään vuosikymmenen lopulla EY-maiden yhteiseen keskuspankkiin. Yksittäisten jäsenmaiden keskuspankkien rooli kutistuu eräänlaiseksi sivukonttoriksi. Sitä ennen parjattua ja paneteltua Suomen Pankkia on kuitenkin jopa entisestään vahvistettava ja sen itsenäisyyttä lisättävä.

Pankkivaltuusmiehiltä vietäneen valta tehdä korkopäätöksiä. Näyttää myös siltä, ettei keskuspankin johtokunnan poliittisia luottamusvirkoja voisi tulevaisuudessa ylläpitää. Rahapolitiikan päätökset uskotaan ammattimaisten pankkimiesten käsiin.

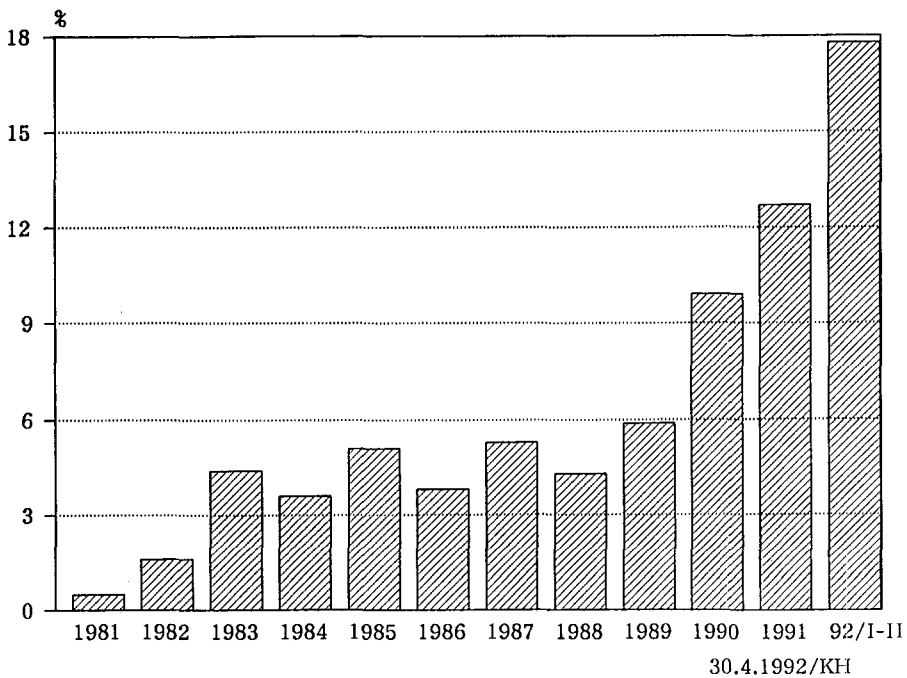
Välillistä verotusta on uudistettava kovalla kädellä. Suomeen luodaan kokonaan uusi verojärjestelmä, arvonlisäverotus. Se merkitsee muun muassa sitä, että asuntojen hinnat saattavat tulevaisuudessa uudelleen kohota, kun rakentaminen tulee verotuksen piiriin. Vastaavasti valmisteverojen harmonisointi johtanee alkoholin hinnan huomattavaan halpenemiseen vuosikymmenen lopulla. Täysin yhtenäiseen verotukseen Euroopassa tuskin mennään koskaan. Käytännön kokemukset esimerkiksi Yhdysvalloista osoittavat, että erot yhtenäisenkin markkina-alueen eri osien välillä voivat olla huomattavia.

Devalvaatio katoaa kokonaan mahdollisuuksien arsenaalista. Vuosikymmenen lopulla suomalainen kansantalous voi sopeutua käytännössä vain kahdella tavalla: huonojen aikojen vallitessa joko palkat laskevat tai työttömyys kasvaa. Perinteisistä konsteista ei ole enää avuksi. Elvyttäminen auttaisi enemmän muiden maiden vientiä kuin suomalais-

Kuvio 1. Kansainväliset joukkovelkakirjaemissiot



Kuvio 2. ECU:n osuus kansainvälisistä joukkovelkakirjaemissioista



ECUsta voi tulla ennen pitkää dollarin veroinen varantovaluutta. Lähivuosina syntyvät laajat ECUbond-markkinat. Jo tällä hetkellä ECU-määräiset obligaatiolainat vastaavat noin 15 prosenttia kansainvälisistä joukkovelkakirjaemissioista.

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

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

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

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

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

Tavallisetkin eurooppalaiset voivat hyötyä yhteisen rahan vakaudesta. Jos matkustaja nyt joutuu ylittämään EY:n jäsenmaiden rajat yhden kerrallaan, voi valuuttojen vaihdossa menettää lähes puolet koko matkakassasta (taulukko 1).

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

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

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

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

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

Exchanged on 1 March 1988	Exchange rate applied in local currency		Amounts after exchange transaction	In ecu*	Loss in %
B (begin)			BFR 40 000	925.18	
UK	UKL 1 = BFR 64.95		UKL 615.86	891.30	-3.66
F	FF 9.8065 = UKL 1		FF 6 039.43	863.55	-3.11
E	PTA 19.47 = FF 1		PTA 117 587.49	843.69	-2.30
P	ESC 1.18 = PTA 1		ESC 138 753.49	820.35	-2.77
I	LIT 7.75 = ESC 1		LIT 1 075 339.5	706.43	-13.89
GR	DR 10.575 = LIT 100		DR 113 717.15	686.97	-2.75
D	DM 0.98 = DR 100		DM 1 114.43	539.42	-21.46
DK	DKR 378.44 = DM 100		DKR 4 217.45	534.42	-0.95
NL	HFL 27.75 = DKR 100		HFL 1 170.34	504.71	-5.56
B (end)	BFR 18.14 = HFL 1		BFR 21 300	492.66	-2.39
Total					-46.75

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

** Additional bank charges can occur.

Source: BEUC (1988)

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

Rahatalouden merkityksen kasvaminen ei sinänsä ole seurausta Euroopan yhteisön kehitysvaiheista. Maailmanlaajuiset rahoituspalvelujen markkinat ovat kasvaneet lähes räjä-

dysmäisesti viime vuosikymmeninä. Syynä ovat olleet tiedon käsittelyn, välityksen ja varastoinnin tekniikkojen läpimurto sekä kasvavat yli- ja alijäämät maailmantaloudessa. Ensimmäistä kertaa pääoman kysyntä ja tarjonta ovat voineet kohdata toisensa maailmanlaajuisesti ja samanaikaisesti.

Kun maailman tavarakauppa oli 1970-luvun alussa vielä samaa suuruusluokkaa kuin rahoituspalvelujen kauppa, tavarakauppaan kohdistuvat rahoituspalvelut ovat enää vajaa kymmenes rahoituspalvelujen koko vaihdosta. Niin Euroopan Yhteisö kuin pieni avoin kansallisvaltio Suomi ovat olleet sopeutujia tässä valtavassa kehityksessä. Kansainväliset taloudelliset järjestöt, viranomaistahot ja sopimusjärjestelmät ovat pyrkineet ohjaamaan ja hallitsemaan tätä murrosta ja turvaamaan markkinoilla toimivien edut.

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

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

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

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

GATT:in Uruguayn kierroksen neuvotteluissa muokataan puitesopimusta palvelujen kansainvälisestä kaupasta. Sopimus kohdistuu myös rahoituspalvelujen kauppaan. Sopimuksessa turvataan näiden palvelujen kauppa markkinoillepääsyn, kansainvälisen suosituimmuuden, kansallisen yhtävertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaan.

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

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

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

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

2.2. Vanhat teoriat romukoppaan

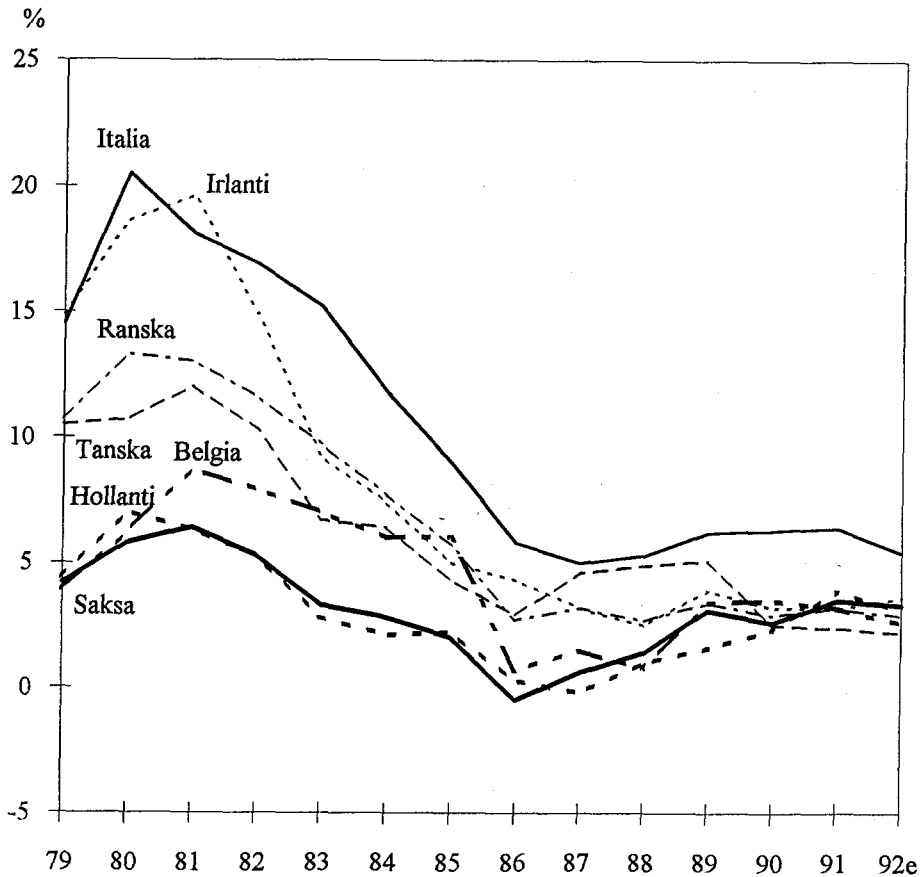
Talous- ja rahaliiton tavoite on huikea. Euroopan suvereenit teollisuusmaat ovat valmiita luopumaan vapaaehtoisesti rahapolitiikasta ja alistamaan useat keskeiset osat talouspolitiikastaan yhteiseen harkintaan. Vastaavaa ilmiötä ei tavata nykyajan taloushistoriassa. Monikulttuurisen unionin syntyminen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

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

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

Ranska, Tanska ja Belgia menestyivät inflaation taltuttamisessa todella hyvin. Italia ja Espanja pyrkivät samaan parhaillaan. Englanti liittyi EMS:n kurssimekanismiin (ERM) lokakuun alussa 1990 oltuaan sitä ennen EMS:n jäsen ilman kurssisidonnaisuutta.

Kuvio 3. Kuluttajahintojen vuosimuutokset, %



Lähde: OECD Economic Outlook

EMS:n ulkopuolisista maista ovat valuuttakurssiaan ja rahan arvoa vakauttaneet tosiasiassa mutta yksipuolisella liitännällä Itävalta, Sveitsi, Norja, Ruotsi ja Suomi. Suomi yritti kesäkuusta 1991 alkaen käyttää kiinnittymistä EMS:iin valuuttakurssin tukena, mutta epäonnistui siinä kotimaisista syistä. Parhailtaan Suomi etsii vähintään Norjan tasoista kiinnittymistä EMS:iin.

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

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

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

Millaisia yhteiskunnallisia kustannuksia sopeutuminen on aiheuttanut? Työttömyys nousi EMS-maissa vielä 1980-luvun alkupuolella, mutta on alkanut supistua vuosikymmenen loppupuolella. Todistelulla on kuitenkin vain historiallista ja akateemista arvoa nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Olennaista on, että EY-maat ovat sitoutuneet rahaliittoa koskevassa ohjelmassaan vielä paljon pidemmälle meneviin yhteisiin tavoitteisiin koko talous- ja rahapolitiikassa.

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

Yritysten väliset suorat toimitukset ja sijoitukset ovat kasvaneet. Ns. ristikkäiskauppa eli saman toimialan tavaroiden kauppa eri maiden välillä on nopeasti lisääntynyt ja tehnyt komparatiivisten etujen merkityksen maiden välillä vähäisemmäksi.

Pääomamarkkinoiden vapautuminen on vähentänyt mahdollisuuksia muuttaa ostovoimapariteettia pysyvästi devalvoivan maan hyväksi ja parantaa sen kilpailukykyä. Aggressiiviset devalvaatiot on suljettu talouspolitiikan kalupakeista ja kurssimuutokset on tehty vähäisiksi ja harvinaisiksi. Rahaliitossa ne jäävät täysin pois.

Vanha perusajatus, jonka mukaan rahan yliarvostus olisi peräisin vain reaalisten kustannus- ja hintatasojen välisistä eroista ja poistettavissa devalvoinneilla, ei kestänyt 1980-luvun Euroopassa. Niinsanotun yliarvostuksen takana ovat todellisuudessa rakenteelliset vinoumat kuten julkisen talouden ylipaino, jota ei suinkaan poisteta valuuttakurssipolitiikalla.

Kyseenalaiseksi on asetettu myös optimaalisen valuutta-alueen olettaus. Käsitteellä tarkoitetaan aluetta, jossa tuotannontekijöiden liikkuvuus on niin suurta, että se muodostaa luonnollisen yhden valuutan alueen. Alueen sisällä eri puolilla tapahtuvat kysynnän muutokset tasaantuvat tuotannontekijöiden tai hintojen liikkumisen seurauksena.

Tämän perusteella on tutkittu esimerkiksi USA:n eri osien kuuluvuutta optimaaliseen alueeseen. Pitkälle menevä integraatio muovaa jo sinänsä siihen liittyvää taloutta ja markkinoita sopeutumaan yhdentymisalueen olosuhteisiin.

EY:n jäsenvaltioiden väliset erot ovat edelleen hyvin suuria. Eräät amerikkalaiset tutkijat ovat tutkineet ulkoisten shokkien vaikutusta Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Yhdysvallat on hyvin pitkään selvinnyt yhteisellä dollarilla. Miten käy Euroopan maille rahaliiton syntyessä?

Verrattessaan kehitystä Yhdysvaltoihin tutkija jakoi EY-maat kahteen ryhmään, ydinryhmään ja periferiaryhmään. Ensimmäiseen kuuluivat Saksa, Ranska, Benelux ja Tanska ja loput kuuluivat toiseen ryhmään. Osoittautui, että USA:n eri osat ovat selvästi kiinteämmin integroituneet toisiinsa, eivätkä ulkoisten shokkien vaikutusten erot ole niin suuret kuin EY-maissa edes ensimmäisessä ryhmässä, periferiaryhmästä puhumattakaan.

Siihen, että shokkien vaikutukset häviävät USA:ssa nopeammin, vaikuttaa myös liittovaltiovero ja siihen liittyvä tulonsiirtojärjestelmä. Niiden vaikutuksesta jopa yli kolmannes jonkin alueen alentuneista tuloista ennen veroja korvataan pääasiassa alemmalla liittovaltioverolla, mutta myös kasvavilla tulonsiirroilla. EY:ssä EY-verojen ja tulonsiirtojen tasaava vaikutus on ollut vasta alle prosenttia. EY:n rahastoja kasvattamalla ja "EY-veroja" nostamalla sitä pyritään nyt lisäämään.

Rahaliiton vaatima matala inflaatio ei tule yhteiskunnallisilta kustannuksiltaan halvaksi liittoon osallistuville periferian maille, kun tiukat talouspolitiikan tavoitteet estävät lainanoton huonojen aikojen yli. EY:n kolmella rakennerahastolla pyritään antamaan aluepoliittista ja maataloustukea vähemmän kehittyneille jäsenmaille.

Kysymys ei kuitenkaan ole vain siitä, millaiseksi nämä yhteiskunnalliset menetykset muodostuvat, vaan myös siitä, muodostuvatko ne suuremmiksi, jos jäsenyyden kanssa viivytellään. Integraation logiikkaan kuuluu se, että yhteisön talous- ja rahapolitiikan ihanteet kannattaa pyrkiä täyttämään mahdollisimman nopeasti.

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

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

Vertailtaessa Suomen ja Itävallan valuuttapolitiikkaa viime vuosikymmeninä inflaation hidastaminen näyttää olevan mahdollista valuuttakurssin avulla. Itävalta aloitti inflaation taltuttamisen jo 1974, kun taas Suomi jatkoi valuuttakurssin käyttöä kilpailukyvyyn

palauttajana. Vasta 1980-luvulla Suomi on pyrkinyt käyttämään valuuttakurssia myös inflaation vastaisessa taistelussa.

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

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

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

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

Rahaintegraation vaikutusta korko- ja valuuttamarkkinoiden vakauteen voi arvioida myös Suomen ja Ruotsin viime syksyn kokemusten perusteella: Epävarmuus Ruotsissa ei joulukuun alussa 1991 voinut johtaa devalvaatioon monista syistä.

Ruotsissa vallitsi asiantuntijoiden, poliitikkojen ja yritysjohtajien piirissä pitkällemenevä yksimielisyys siitä, ettei devalvaatio enää kuulu talouspolitiikan välineisiin eikä sen varalle tarvitse suojautua. Seurauksena erot Suomen ja Ruotsin pitkien korkojen välillä ovat kasvaneet. Ruotsissa on alhaisempi korkotaso ja pääomavirta on kääntynyt takaisin Ruotsiin.

2.3. ECU:n suosio kasvussa

Maastrichtin huippukokouksessa päätettyä talous- ja rahaliittoa on pidetty tähän asti kauaskantoisimpana yksittäisenä päätöksenä Euroopan integraatiossa. Vapaaehtoinen luopuminen rahapoliittisista toimintavapauksista yhteisen rahatalouden vakauden hyväksi ei tee rahaliiton jäsenmaista mitään toisen luokan epäitsenäisiä kansallisvaltioita. Kysymyksessä on päinvastoin valinta, jolla sopeudutaan maailman rahoitusmarkkinoiden uusiin realiteetteihin ja toisaalta haetaan yhteistyöllä uutta hallittavuutta talouspolitiikan arsenaaliin.

Merkittävin rahatalouden yhdentymisen seuraus on kiihtyvä kilpailu tuotannollisista pääomista. Valtiot joutuvat kilpailemaan kansainvälisestä ja oman maan pääomasta

verotuksellisten ja pääoman muiden ehtojen edullisuudella ja liberaalisuudella. Esimerkiksi pääomaverotus on jo olennaisesti laskenut viime vuosina Euroopassa.

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

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

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

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

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

Viime vuosikymmeninä totuttiin OECD:n hyvinvointivaltion neljään tavoitteeseen: korkeaan kasvuun, täystyöllisyyteen, ulkoiseen tasapainoon ja kohtuulliseen inflaatioon. Nyt Euroopan konvergenssitavoitteet¹ korostavat erityisesti julkisen talouden tasapainoa, hidasta inflaatiota, matalaa korkoa ja vakaata valuuttakurssia.

Tavoitteet johtavat vakaaseen hintatasoon, mikä nostaa yritysten, kotitalouksien ja koko kansantalouden tehokkuutta ja taloudellisuutta. Korkotaso alenee ja yhtäläistyy, mikä

¹ Vielä 1960-luvulla konvergenssiteoria tarkoitti kilpailevien yhteiskuntajärjestelmien, kapitalismin ja sosialismin yhteenkasvamista.

lisää kasvua ja investointeja. Epävarmuus valuuttakursseista poistuu. Vaihottaserajoitus talouspolitiikassa häviää ja sisäiset tasapainotavoitteet korostuvat.

Rahoituspalvelujen markkinoilla integraatiovaikutukset ovat olleet huomattavia jo 1980-luvulla EMS-järjestelmän seurauksena. Sisämarkkinaohjelman vaikutuksien arvioidaan olevan paljon tätäkin merkittävämpiä vuoden 1992 jälkeen sekä EY:n sisällä että maailmanlaajuisesti, kun maailman suurin rahoituspalvelujen sisämarkkina syntyy.

Valuuttarajojen lisäksi putoavat osittain pois myös toimialojen väliset rajat. Rahoituspalveluja tarjoavien yritysten kilpailu tulee vapaammaksi kuin esimerkiksi tällä hetkellä on tilanne Yhdysvalloissa. Tosin Yhdysvaltojen markkinoiden arvioidaan liberalisoituvan kilpailusyistä Euroopan rahaliiton vaikutuksesta. Kilpailua lisää sekin, että rahoituspalvelujen markkinat kuuluvat EY:n liberaalin kilpailupolitiikan piiriin.

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

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

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

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

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

ECUn käyttö yleistyy Maastrichtin jälkeen nopeasti erityisesti rahoitusmarkkinoiden yksikkönä ja EY:n sisäisenä maksu- ja laskutusyksikkönä. Maailmankaupan maksuvälineeksi se nousee rahaliiton toisen vaiheen aikana vuoden 1994 jälkeen, mutta suhteelli-

sen hitaasti. Pankkitoiminnassa ECUa käytetään pääasiassa valuuttarajan ylittävissä siirroissa.

ECU-määräiset erät pankkien taseissa ovat kasvaneet nopeasti. Jo 1988 pankkien taseista Lontoossa oli vajaa kolmannes ECUina ja Pariisissa vastaava osuus oli kuudennes. Myös Italiassa, Belgiassa ja Luxemburgissa ECUjen osuus oli noin viidennes. Sen sijaan Saksassa ECU-markkinat eivät ole vielä kehittyneet markan varjossa. Tällä hetkellä ECU on ohittanut punnan maailman pankkivaluuttana. Sen edellä ovat dollari, Saksan markka, jeni ja Sveitsin frangi.

ECUbondit ovat kasvaneet nopeasti jo ennen Maastrichtin kokousta, jota pidetään yhtenä ECU-markkinoiden kasvun varsinaisena laukaisijana. Maailman velkakirjamarkkinoista ECUBondien osuuden arvioidaan kasvavan lähivuosina yli kolmannekseen. Pääsialliset velalliset ovat EY:n hallituksia, mutta myös yksityiset ECU-määräiset emissiot kasvavat lähivuosina.

2.4. Matalasta inflaatiosta ylin ohjenuora

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

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

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

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

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

Ennen lokakuuta 1990 EMS-valuuttojen osuus markan valuuttakorissa oli 45 %, mutta Englannin punnan ja Norjan kruunun liitännän jälkeen 62 %. Ruotsin liittyttyä ECUun

korivaluuttojen osuus markan korissa oli jo 75 %. Kesäkuussa 1991 Suomen markka kiinnitettiin ECU-koriin, jolloin markasta tuli ECU-valuutta.

Samalla markan inflaatiotavoite laski parilla prosenttiyksiköllä, jos sitä vertaa aikaisemman korin inflaatiotavoitteeseen.

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

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

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

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

Kysymykseen, miten ja millä kurssilla jonkin maan olisi liityttävä yhtenäiseen valuutta-alueeseen, pelkistyy tärkeä talousteoreettinen ja arvoperusteinen valinta. Sen voi purkaa edelleen kysymykseen, kumpi on tärkeämpi, työllisyys vai vakaa raha, kun pieni, avoin ja kehittynyt maa yhdentyy 90-luvulla Euroopan talous- ja rahaliittoon?

Tavanomainen viisaus Suomessa näyttää lähtevän vanhan inflaatio-devalvaatiokierteen hyvistä puolista myös uusissa olosuhteissa. Käydyssä keskustelussa on toki kuultu uusiakin ajatuksia, joissa muuttuneet olosuhteet ja edessä olevat uudet realiteetit ovat saaneet suuremman painon.

Uuden ajattelun mukaan on nykyistä suurtyöttömyyttä ja maan kestävyttä arvioitaessa otettava huomioon rakennemuutoksen kaikissa tapauksissa aiheuttama korkeampi työttö-

myys, korkea työhönosallistumisaste, erittäin hyvä työttömyysturva ja nopeasti kasvaneet koulutus- ja valmennusmahdollisuudet niitä todella haluaville työttömille.

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

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

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

Inflaatioon ja erityisesti inflaatio-odotuksiin täytyy suhtautua aivan toisella vakavuudella kuin mitä Suomessa on ollut tapana. Yritysjohto on tottunut siihen, ettei sen tarvitse johtaa asioita kuin tuloslaskelman käyttökanteeseen asti. Inflaatio ja alhaiset korot ovat ajan kuluessa hoitaneet pääomakulut. Tämä on menneen maailman konsepti.

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

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

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

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

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

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

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

EFTA-maiden talous- ja rahapolitiikan lähentyminen EMS-maihin on saatava aikaan pian riippumatta siitä, mitä ETA:n ja EY-jäsenyyden suhteen lopulta tapahtuu. Kun rahaliiton piirissä olevat maat lasketaan vakaan valuutan maiksi, ulkopuoliset pienemät maat leimautuvat helposti heikkojen valuuttojen alueeksi. Vakaan eurooppalaisen valuutta-alueen edut puoltavat Pohjoismaiden EMS-ulkojäsenyyden tuomista jo EY-jäsenyysneuvotteluihin.

Ruotsin haettua EY:n jäsenyyttä se on ilmoittanut myös pyrkivänsä mahdollisimman pian Euroopan valuuttajärjestelmän jäseneksi. Helmikuussa 1992 Ruotsi täyttää kaikki rahaliiton konvergenssitavoitteet. Ruotsin on raportoitu tunnustelleen mahdollisuuksia jo tässä vaiheessa päästä sopimusjärjestelyihin EMS:iin kuuluvien keskuspankkien kanssa ylimenokaudeksi.

Suomen Pankki tutki jo kesäkuussa 1991 mahdollisuuksia keskuspankkien tukitoimiin markan kiinnittyä ECU-koriin. Euroopan keskuspankkien reaktiot olivat positiivisia tukijärjestelyihin, mutta Suomen hallituksen piirissä ei niihin tunnettu riittävää kiinnostusta.

Suomen jätettyä EY-hakemuksen on talouspolitiikan eurokuntoon virittämisen kannalta varsin hyödyllistä, jos uutta talouspolitiikan linjavetoa tuettaisiin EY:n keskuspankkien tuella etukäteen.

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

EY:n konvergenssitavoitteiden mahdollisimman nopea ja uskottava tavoittelemine nostaa maan vähimmillä vaurioilla eurokuntoon.

2.5. Uhat nousevat valtioiden sisältä

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

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

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

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

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

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

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

Kun kansallisvaltioiden sisäiset paineet muuttuvat, voi valtiottomien kansallisuuksien ja etnisten ryhmien merkitys kasvaa. Toisaalta tähdätään yhteiseen Eurooppaan, mutta

toisaalta eri alueiden ja heimojen kieli- ja kulttuurialueellisten yksikköjen riippumattomuusvaatimukset kasvavat.

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

Jos kehitys jatkuu rauhallisena, se voi johtaa baskien tai katalonialaisten, walesilaisten ja skottien autonomian olennaiseen lisääntymiseen ja valtioiden integroitumiseen samaan tapaan kuin Benelux-maissa on käynyt. Mutta samalla voivat poliittiset paineet nousta, kun kansallisvaltiot haluavat säilyttää poliittisen valtansa.

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

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

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

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

Tuleeko vuoden 1985 Valkoisesta kirjasta totta? Toteutuvatko rahaliiton tavoitteet: loppuuko valuuttakurssien vaihtelu ja epävarmuus, päästäänkö kokonaan suurista valuuttanvaihtokustannuksista, toteutuvatko dynaamiset alempien hintojen ja kustannusten edut?

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

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

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

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

Euroopan talous- ja rahaliitto merkitsee siis EY:n jäsenmaille vain muutosta de jure eikä de facto. Poikkeuksen tekee Saksa, joka on toiminut järjestelmän ankkurina. Saksan markan kurssia on EMS:ssä seurattu itse asiassa koko 1980-luvun. Rahaliiton toteutuminen tarkoittaa Saksan osalta todellista rahapoliittisen vallan luovuttamista Euroopan keskuspankille. Tämä on koko uuden järjestelmän peruskysymys, joka toteutuessaan vasta tekee Euroopasta yhden valuutta-alueen. Rahaliiton todennäköisyyttä voikin arvioida parhaiten sen perusteella, onko Saksa todella sisäpolitiikassaan kypsä sovittuun ohjelmaan aikatauluineen.

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

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

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

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

Kaksi paljon keskusteltua kysymystä ovat: milloin on oikea hetki maan liittyä EMS:iin tai myöhemmin rahaliittoon ja missä järjestyksessä rahaintegraatio ja poliittinen integraatio etenevät? Kysymykset aiheuttavat laajaa keskustelua, koska asioilla on keskinäi-

nen vuorovaikutus. Tavanomainen viisaus näyttää lähtevän siitä, että maan pitää olla eurokunnossa voidakseen olla kypsä integroitumaan mahdollisimman pienin vaurioin.

Tämä näkökulma hylkää täysin erään integraation perusajatuksista eli sen, että integroituminen sinänsä auttaa maata kurinalaisempaan taloudenpitoon, kun tiukat konvergenssitavoitteet annetaan ulkoapäin, yhteisön toimesta. Ulkoisen pakon avulla voi ajatella olevan mahdollista päästä eroon esimerkiksi inflaatioherkkyydestä tai sisäisen tulonjakomekanismin ylikompensoivasta ja tasapainottomuuteen johtavasta neuvotteluprosessista.

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

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

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

Kun nykyisin vain Suomen Pankin ohjesäännössä asetetaan tavoitteeksi vakaa rahanarvo, Suomi EY:n jäseneksi yhentyessään jakaa muiden jäsenmaiden kanssa yhteisen valuutan, yhteisen raha- ja valuuttapolitiikan ja yhteisen keskuspankin. Tämä on mahdollista aikaisintaan viiden vuoden kuluttua, tammikuun alussa 1997. Todennäköisempää on, että lopullinen ratkaisu tapahtuu viimeistään vuoden 1999 alussa.

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

3. EUROOPAN YHTEINEN KESKUSPANKKI

Markku Puntila

3.1. Kiinteytyvät valuuttakurssit

Euroopan yhdentymiskehityksen tavoitteena on suuri, yhtenäinen markkina-alue, jonka sisällä tavarat, palvelut, ihmiset ja pääomat liikkuvat vapaasti. Keskuspankkitoiminnan kannalta näistä keskeisin on pääomien liikkumisen vapaus. Toinen keskuspankkien toiminnan kannalta keskeinen tavoite on pyrkimys kiinteisiin valuuttakursseihin ja edelleen yhteiseen valuuttaan, joka toisi mukanaan myös yhteisen keskuspankin.

Viime vuosikymmenten aikana EY:n jäsenmaat ovat vähitellen siirtyneet kohti yhä kiinteämpiä valuuttakurssisuhteita. Kehitys on muodollisesti kiteytynyt Euroopan valuuttajärjestelmäksi, EMS:ksi (European Monetary System) ja siihen kuuluvaksi valuuttakurssimekanismiksi, ERM:ksi (Exchange Rate Mechanism).

Nykyjärjestelmän puitteissa voi siihen kuuluvien valuuttojen keskinäinen arvo vaihdella enintään ± 2.25 prosenttia sovittujen kurssisuhteiden ympärillä. Tämä tarkoittaa, että valuutan ulkoinen arvo saa heikentyä tai vahvistua, enintään 2.25 prosenttia suhteessa keskikurssiin. EY:n nykyisistä jäsenmaista Kreikka ei osallistu EMS:n valuuttakurssimekanismiin, ja Englantikin liittyi siihen vasta syksyllä 1990. Englannilla, Portugalilla ja Espanjalla on toistaiseksi normaalia leveämpi valuuttakurssin vaihteluväli eli ± 6 prosenttia.

EMS:n valuuttakurssimekanismiin kuuluvien maiden valuuttojen keskinäisiä kurssisuhteita voidaan tasapaino-ongelmien vuoksi muuttaa vain jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä. Järjestelmän alkuvuosina tällaisia tarkistuksia suoritettiin verraten usein. Sittenkin kurssisuhteiden tarkistukset ovat harventuneet, ja ne ovat olleet yleensä varsin pieniä.

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

Järjestelmään kuuluu myös EY-maiden yhteinen laskennallinen valuutta ECU. ECU:n arvonmäärittelyssä ovat mukana myös niiden EY-maiden valuutat, jotka eivät ole mukana ERM:ssä.

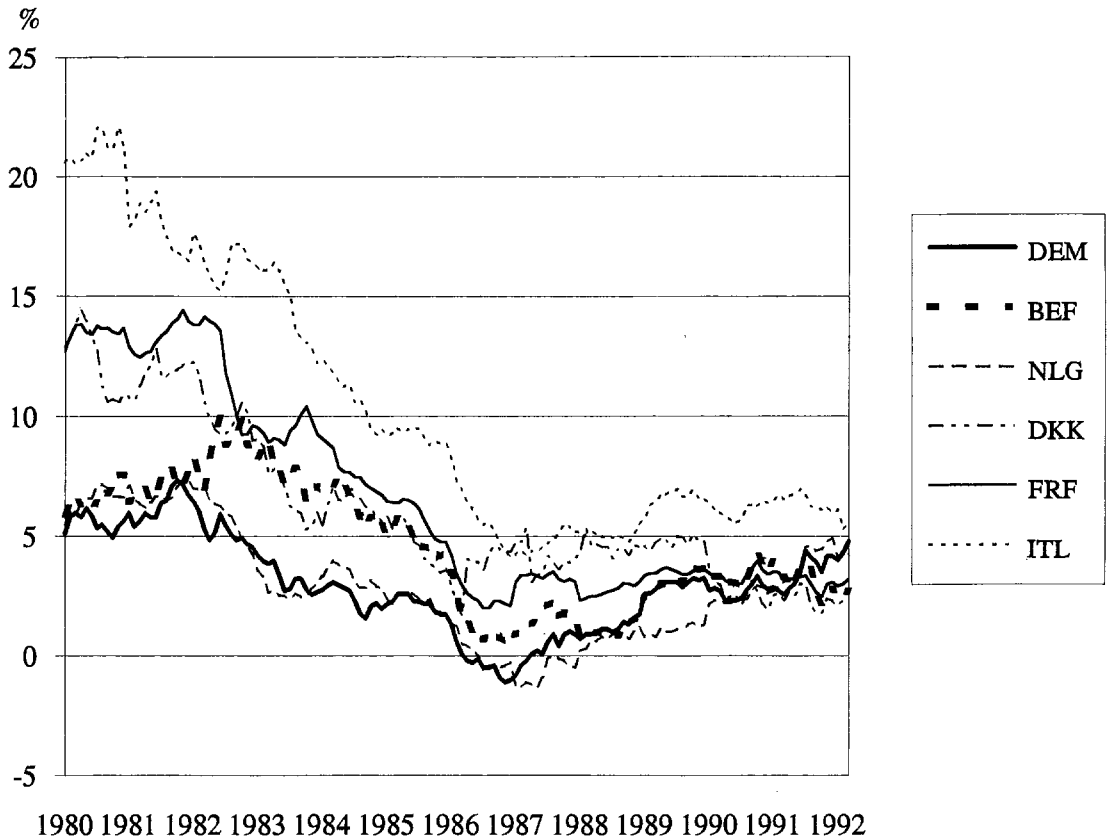
Syksyllä 1992 koki EMS kuitenkin vakavan takaiskun Englannin ja Italian irroittautuessa ERM:stä ja päästäessä valuuttansa kellumaan.

Uutena piirteenä eurooppalaiseen valuuttajärjestelmään tulivat 1990-luvun alussa Norjan, Ruotsin ja Suomen valuuttojen yksipuoliset kytkennät ECUun. Kukin maa on määritellyt hiukan erilevyisen vaihteluvälin valuuttansa ja ECU:n kurssisuhteelle, mutta

pääperiaate on sama. EMS ei hyväksy ainakaan toistaiseksi piiriinsä EY:n ulkopuolisia maita. Tämän vuoksi tällainen eurooppalaisten valuuttojen kurssija vakiinnuttava kyt-kentä on varsin luonnollinen maille, jotka eivät ole EY:n jäseniä, mutta pyrkivät tiivistämään taloussuhteitaan muuhun Eurooppaan. Näiden maiden on edelleen mahdollista kansallisin päätöksin muuttaa valuuttansa ja ECU:n kurssisuhdetta. Suomi käytti tätä mahdollisuutta syksyllä 1991 devalvoimalla markan suhteessa ECUun. Syksyllä 1992 Suomi etäännytti edelleen eurooppalaisista valuuttakurssitavoitteista päästäessään markan kellumaan.

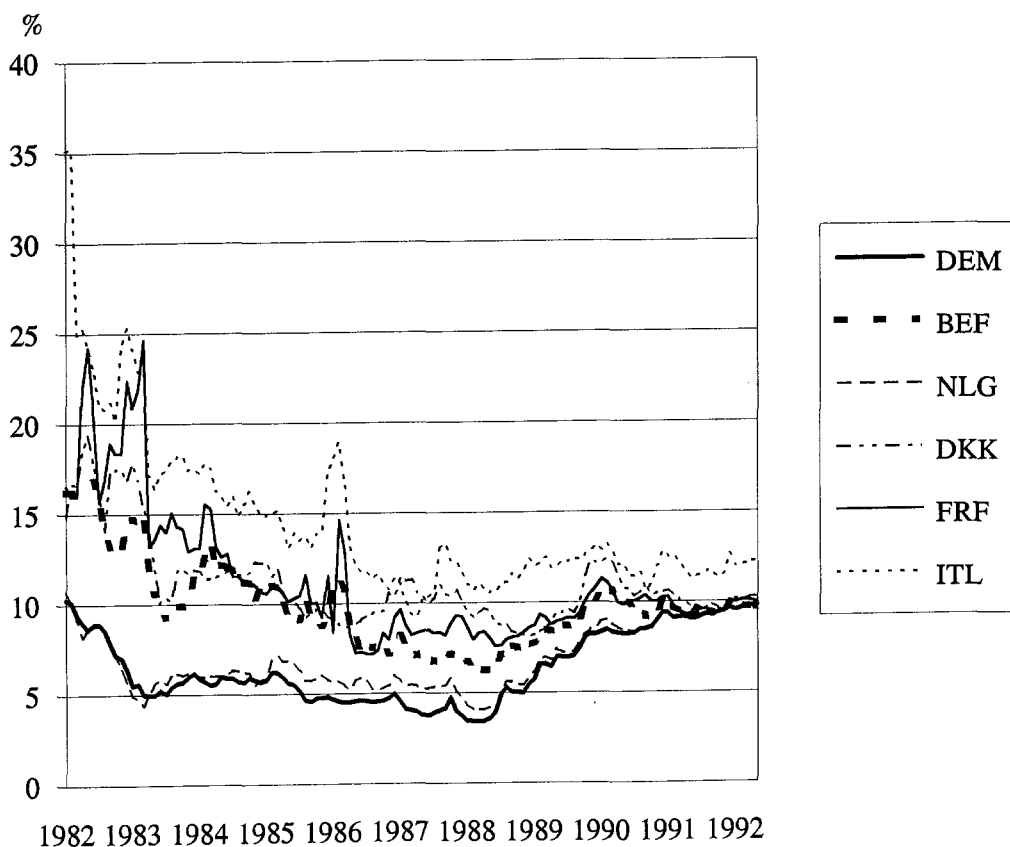
Valuuttojen kurssisuhteiden kiinteistyminen edellyttää sitä, että maiden inflaatiovauhdit lähestyvät toisiaan. Näin on Euroopassa ja ennen kaikkea ERM:n piirissä tapahtunutkin (kuvio 1), mutta ei suinkaan kivuttomasti. Perinteisesti nopean inflaation maiden sopeutumisen kiinteiden kurssien edellyttämään hitaaseen, saksalaispainotteiseen inflaatiovauhtiin on vienyt paljon aikaa ja vaatinut suuria työllisyysuhrauksia.

Kuvio 1. Inflaatiovauhti



Kiinteytyvät valuuttakurssit lähentävät myös maiden korkotasoa toisiinsa (kuvio 2) ja pienentävät kansallisen korkopolitiikan liikkumatilaa. Vapaiden pääomaliikkeiden vallitessa eri valuuttojen korkotasot eivät voi poiketa toisistaan enempää kuin valuuttakurssien muutosodotusten verran. Jos korkoja yritetään aktiivisesti muuttaa, pääomaliikkeet palauttavat korkotasojen suhteet ennalleen. Mikäli luottamus kurssisuhteiden pysyvyyteen on vahva, eivät myöskään korot voi mainittavasti poiketa toisistaan.

Kuvio 2. 3 kuukauden eurokorkoja



3.2. Vyöhykkeiden Eurooppa

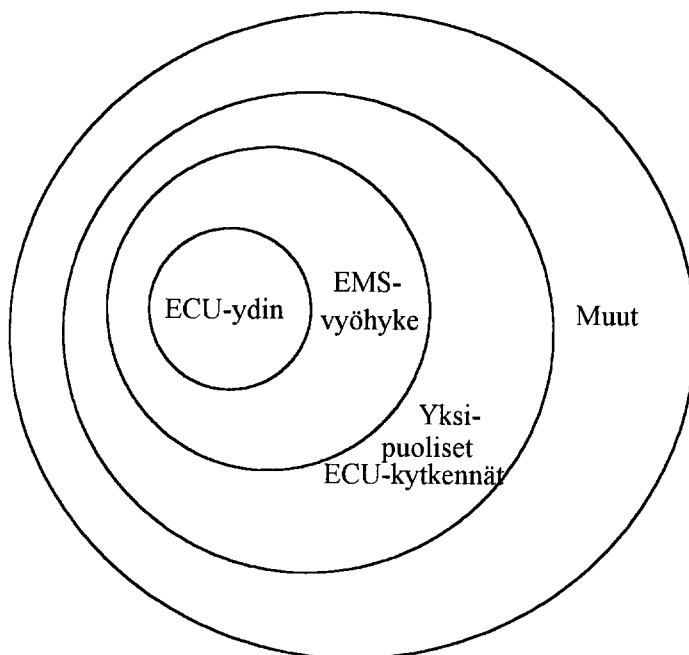
EY:n jäsenmaiden tarkoituksena on viedä eurooppalaisen valuuttajärjestelmän kehittäminen lähivuosina yhdentymisen kannalta loogiseen loppuunsa, yhteiseen valuuttaan asti. Tavoitteena on, että ainakin EY:n keskeiset maat muodostaisivat viimeistään vuoden 1999 alusta lukien talous- ja rahaunionin, EMU:n (Economic and Monetary Union), jolla olisi yhteinen valuutta, ECU.

Rahaunionin ulkopuolelle jäisivät alkuvaiheessa ne EY:n jäsenmaat, joiden talouden tasapaino ei täyttäisi inflaatiolle, valtiontaloudelle, valuuttakurssin vakaudelle ja pitkille koroille asetettuja vaatimuksia. Näiden jäsenmaiden olisi kuitenkin oltava EMS:n jäseniä. Englannille ja Tanskalle on myönnetty oikeus jäädä rahaunionin ja siten yhteisen valuutan ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että ne täyttäsivät asetetut tasapainovaatimukset. Tanska on kansanäänestyksellä päättänyt käyttää tätä oikeutta.

Yhteinen valuutta poistaa lopullisesti valuuttakurssien keskinäiset muutokset valuutta-alueen talouspoliittisesta keinovalikoimasta. Kurssisuhteiden muutokset eivät myöskään enää voi toimia osana talouksien sopeutumismekanismeja. Siirtyminen yhteiseen valuuttaan yhtenäistää myös väistämättä korkotason koko alueella.

Edellä kuvatun perusteella on mahdollista, että Euroopan valuuttajärjestelmät muodostavat vuosituhannen vaihteen tienoilla useita "vyöhykkeitä".

Euroopan valuuttajärjestelmät



Sisimpänä olisi tällöin yhteistä ECU-valuuttaa käyttävien EY-maiden muodostama ydin-alue. Sen ympärillä olisi EMS-vyöhyke, jonka muodostaisivat muut EY:n jäsenmaat. Niiden valuutat olisivat EMS:n monenkeskisen päätöksenteon kautta ECUun sidottuja.

Seuraavana olisi kolmas vyöhyke, jonka maat olisivat yksipuolisin kansallisin päätöksin sitoneet valuuttansa ECUun. On hyvinkin mahdollista, että esimerkiksi itäisen Keski-Euroopan ja Baltian maat käyttäisivät Norjan, Ruotsin ja Suomen tapaan yksipuolista ecukytkentää yhdentymispyrkimystensä välivaiheena.

Toisaalta on myös mahdollista, että ETA-sopimus johtaa myöhemmin uudensuuntauksiin ratkaisuihin EY:n ulkopuolisten ETA-maiden ja EMS:n välillä, mikäli ETA-sopimuksesta tulee pitkäikäinen. Nykyisessä ETA-sopimuksessa ei ole säännöksiä valuuttapoliittisesta yhteistyöstä. Sopimus kuitenkin edellyttää sitoutumista niihin Rooman sopimuksen sääntöihin, jotka sulkevat pois ns. aggressiivisen valuuttakurssipolitiikan käytön.

Lopulta on mahdollista, että jotkut Euroopan maat ainakin alkuvaiheessa ja kenties pysyvästikin päätyvät muunlaiseen valuuttajärjestelmään.

3.3. Itsenäinen keskuspankki

Yhteinen valuutta edellyttää yhteistä keskuspankkia. EY:n tavoitteena on, että yhteinen keskuspankki aloittaisi toimintansa rahaunionin toteutuessa, eli viimeistään vuoden 1999 alussa. Euroopan keskuspankki muodostaisi tuolloin yhdessä rahaunioniin kuuluvien maiden kansallisten keskuspankkien kanssa Euroopan keskuspankkijärjestelmän, ESCB:n (European System of Central Banks).

Euroopan keskuspankkijärjestelmän rakentaminen aloitetaan perustamalla eräänlaiseksi yhteisen keskuspankin esiasteeksi jo vuoden 1994 alusta Euroopan rahainstituutti, EMI (European Monetary Institute). Se toimisi EY:n jäsenmaiden keskuspankkien yhteistyöelimenä ja korvaisi nykyisen pääjohtajien komitean.

EMI:a johtaisi neuvosto, johon kuuluisivat jäsenmaiden yhdessä valitsemat puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä EY:n jäsenmaiden keskuspankkien pääjohtajat.

Rahainstituutin keskeisenä tehtävänä olisi vahvistaa jäsenmaiden keskuspankkien yhteistyötä sekä niiden harjoittaman rahapolitiikan ja pankkivalvonnan koordinaatiota. EMI valvoisi myös EMS:n toimintaa. Sen pitäisi lisäksi edistää ECU:n käyttöä eurooppalaisena valuuttana.

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

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

Pääneuvoston muodostaisivat johtokunta ja kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Neuvosto päättäisi noudatettavasta rahapolitiikasta, kuten rahapolitiikan välitavoitteista

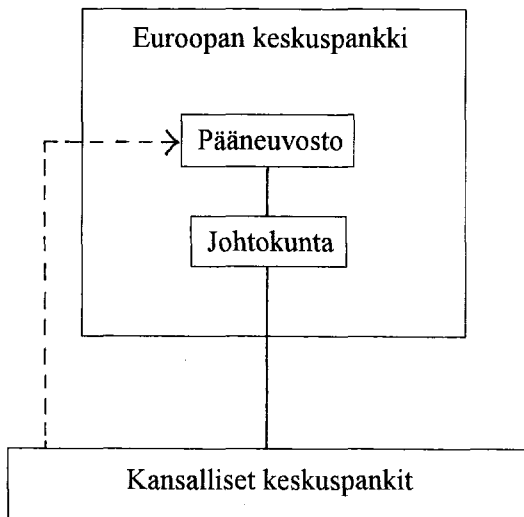
ja keskeisistä koroista. Neuvoston päätökset tehtäisiin yksinkertaisella enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisisi puheenjohtajan kanta.

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

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

Esitetyn perusteella päädytään seuraavankaltaiseen kaavioon Euroopan keskuspankkijärjestelmän rakenteesta.

Euroopan keskuspankkijärjestelmä



Euroopan keskuspankkijärjestelmää koskevissa suunnitelmissa korostetaan erityisen voimakkaasti niin Euroopan keskuspankin kuin kansallisten keskuspankkienkin johdon täydellistä itsenäisyyttä kaikessa rahapoliittisessa päätöksenteossa. Keskuspankkien olisi

oltava itsenäisiä sekä suhteessa EY:n muihin hallintoelimiin että jäsenvaltioiden hallituksiin ja julkisiin laitoksiin.

Euroopan keskuspankin rahapoliittisenkin itsenäisyyden kannalta on ongelmallista, että ECU:n ja yhteisön ulkopuolisten valuuttojen kurssisuhteita koskevista mahdollisista sopimuksista päättää ministerineuvosto, tosin vaikeutetussa järjestyksessä määränemistöllä. Ellei tällaisia sopimuksia ole, ministerineuvosto voi samoin määränemistöllä päättää valuuttakurssipolitiikan yleislinjasta suhteessa ulkopuolisiin valuuttoihin. Kun näillä päätöksillä ei kuitenkaan saisi vaarantaa keskuspankille asetettua vakaan hintatason tavoitetta, jää hämäräksi, kummalla on tosiasiallinen päätösvalta valuuttakurssipolitiikassa, ministerineuvostolla vai keskuspankilla.

Rahaunionin ulkopuolella olevien EY:n jäsenmaiden edellytetään kuuluvan EMS:iin ja noudattavan sen puitteissa tehtäviä päätöksiä valuuttakurssista. Muilta osin näiden maiden keskuspankkien yhteistyö Euroopan keskuspankkijärjestelmän kanssa tapahtuisi Euroopan keskuspankin yleisneuvostossa (General Council), johon kaikkien EY-maiden keskuspankkien pääjohtajat kuuluisivat.

ETA-sopimus ei sisällä mitään mainintoja EY- ja EFTA-maiden keskuspankkien yhteistyön järjestämisestä. Selvältä kuitenkin tuntuu, että jos ETA syntyy ja osoittautuu edes joidenkin maiden osalta suhteellisen pitkäaikaiseksi integraatoratkaisuksi, on rahapoliittikan kuten muunkin talouspolitiikan jonkinlainen koordinointi ETA:n piirissä välttämätöntä. Tällöin keskuspankkien yhteistyö saattaisi olla yksinkertaisimmin järjestettävissä tarjoamalla EY:n ulkopuolisten ETA-maiden keskuspankeille mahdollisuus tavalla tai toisella osallistua sekä EMI:n että EMS:n työskentelyyn.

3.4. Vakaan hintatason Eurooppa

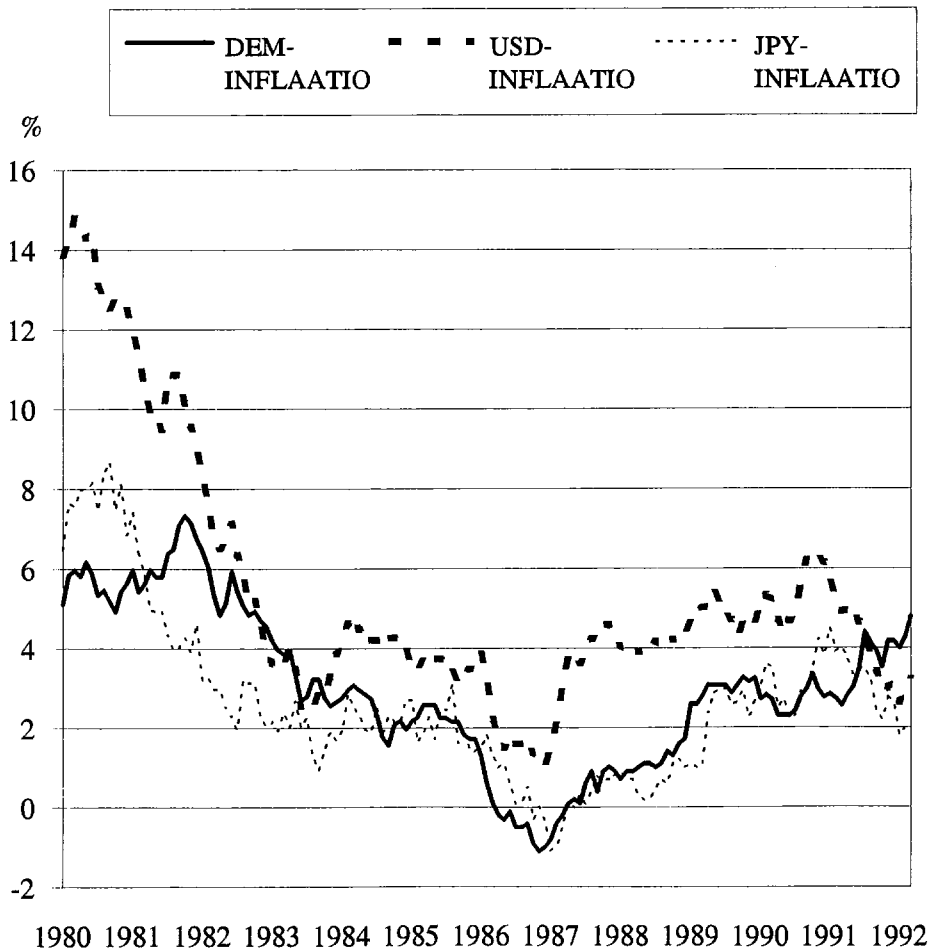
Euroopan keskuspankkijärjestelmän keskeiseksi talouspoliittiseksi tavoitteeksi on määriteltävä vakaan hintatason ylläpitäminen. Kaikki muut talouspoliittiset tavoitteet ovat siihen nähden alisteisessa asemassa.

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

Euroopan rahaunioninkin maat ovat kuitenkin alttiita mahdollisille maailmantalouden häiriöille, joitten välitön neutralointi voi osoittautua ylivoimaiseksi. On syytä olettaa, että inflaatiovauhdin maailmanlaajuiset vaihtelut myös tulevaisuudessa heijastuvat josain määrin Euroopan inflaatioon. Kuviosta 3 voidaan havaita näin tapahtuneen 1980-luvulla. Kuviossa Euroopan inflaatiota edustaa Länsi-Saksan inflaatio, joka tosin oli koko EY:n inflaatiota hitaampi ja vakaampikin. Muuta maailmaa kuvaavat Yhdysvallat ja Japani, joissa niissäkin inflaatio oli alhaisempi kuin useimmissa muissa maissa.

Tätä taustaa vasten voitaneen lähteä siitä, että Euroopan keskuspankki tavoittelisi inflaatiovauhtia, joka ei ainakaan ylittäisi USA:n ja Japanin varsin matalaa inflaatiota. Tällöin ECU saattaisi olla taipuvainen revalvoitumaan suhteessa näiden maiden valuuttoihin.

Kuvio 3. Inflaatio



Euroopan keskuspankkijärjestelmälle on kaavailtu säännöstä, jonka mukaan enempää Euroopan keskuspankki kuin kansalliset keskuspankitkaan eivät saa myöntää suoraa luottoa EY:n elimille, kansalliselle hallituksille eikä muillekaan julkisen vallan yksiköille tai julkisille laitoksille. Myös velkapapereiden ostaminen suoraan näiltä olisi kielletty. Sensijaan tällaisia papereita voitaisiin käyttää keskuspankin avomarkkinaoperaatioiden kohteena. Julkinen valta joutuisi kuitenkin aina tyydyttämään velantarpeensa

markkinoiden välityksellä. Tämän säännöksen taustalla on perinteinen pelko "setelirahoituksen" inflatorisista vaikutuksista.

3.5. Suomen kytkeytyminen Eurooppaan

Niin kauan kuin Suomi ei ole EY:n jäsen, Suomella on suhteellisen suuri vapaus valita valuuttajärjestelmänsä ja päättää markan ulkoisesta arvosta. ETA-sopimus nykyisessä muodossaan estäisi ainoastaan devalvaatioiden aggressiivisen käytön markkinaosuuksien valtaukseen.

Suomen nykyinen valuuttajärjestelmä, jossa marka on periaatteessa kytketty ECUun ± 3 prosentin vaihteluvälin puitteissa, on ECU-kytkennän osalta hyvin perusteltavissa. Tämä kytkentä tarjoaa luontevan pohjan Suomen ja EY:n taloussuhteiden tiivistämiselle vakaannuttaessaan markan ja EY-valuuttojen kurssisuhteita. Täysin ongelmaton ei tämäkään ratkaisu ole. Se johtaa suurempiin dollarinkurssivaihteluihin kuin vanha valuuttaindeksijärjestelmä. Dollarin kurssivaihtelut puolestaan aiheuttavat erityisesti metsäteollisuudelle ongelmia sekä dollareina hinnoitellun viennin että pohjoisamerikkalaisen kilpailun osalta.

Ongelmaton ei myöskään ole kysymys vaihteluvälin leveydestä. EMS:n piirissä normaali vaihteluväli on ± 2.25 prosenttia. Tätä vaihteluväliä pyritään EMU-prosessin toisessa vaiheessa supistamaan ennen täysin kiinteisiin kurssisuhteisiin siirtymistä. Jos ETA syntyy ja varsinkin, kun Suomi on hakenut EY:n jäsenyyttä, paine myös Suomen markan vaihteluvälin kaventamiseksi epäilemättä kasvaa.

Toisaalta nykyinenkin vaihteluväli on osoittautunut talouden sopeutumisen kannalta kaipaaksi, kun Suomen yksipuolinen talous on joutunut voimakkaiden ulkoisten häiriöiden kohteeksi.

Valuuttakurssin vaihtelualuetta voidaan käyttää talouspoliittisesti tehokkaalla tavalla hyväksi vain, jos vaihtelualan rajat ovat uskottavat. Kun esimerkiksi valuuttakurssi devalvoituu vaihtelualan sisällä ja lähestyy uskottavana pidettyä vaihtelualan rajaa, odotukset kääntyvät revalvoitumisen suuntaan ja korot laskevat. Tällöin saavutetaan mahdollisimman voimakas elvytysteho. Jos raja ei ole uskottava, voimistuvat sensijaan devalvaatio-odotukset, ja korot nousevat, jolloin elvytysteho jää saavuttamatta. Suomessa usko vaihtelualan rajojen pysyvyyteen on kokemuseräisesti heikko, ja tässä suhteessa syksyn 1991 devalvaatio heikensi luottamusta jälleen kerran. Heikentynyt luottamus johti vihdoon syksyllä 1992 markan kelluttamiseen, joka todennäköisesti vei lopunkin kansallisten valuuttakurssiratkaisujen uskottavuudesta.

Suomen EY-jäsenyys lieventäisi joitakin näistä ongelmista mutta kärjistäisi puolestaan toisia. EY-jäsenyyden mukanaan tuoma jäsenyys EMS:ssä vahvistaisi markan vakauden

uskottavuutta, koska valuuttakurssin tarkistukset edellyttävät monenkeskistä päätöstä. Punnan ja liiran päätyminen kellumaan vei kuitenkin pohjaa tältä vaikutukselta.

EMS:n jäsenyys synnyttäisi epäilemättä paineita markkan vaihtelun alueen kaventamisen suuntaan varsinkin, jos EMS:n piirissä päädytään vielä kaventamaan nykyistä yleisimmin sovellettua vaihteluväliä. Toisaalta ei kenties olisi mahdotonta sopia lievemmästäkin vaihteluvälistä lähinnä Suomen talouden yksipuolisuuteen vedoten.

EY:n jäsenenä Suomen olisi liityttävä rahaunioniin EMU:un, kun maan talouden tasapaino täyttäisi jäsenelle asetetut vaatimukset, ellei Suomi hakisi ja saisi Englannin ja Tanskan tapaan erivapautta jättäytyä tulevan EMU:n ulkopuolelle.

Suomen liittyminen rahaunioniin ja siitä seuraava markkan korvaaminen ECUlla poistaisi viimeisenkin kansallisen liikkumatilan ja loputkin kansallisen päätöksenteon ongelmat valuuttakurssipolitiikan alueella. Keskeiseksi nousisi tällöin kysymys siitä, millaista valuuttakurssipolitiikkaa Euroopan keskuspankki harjoittaisi suhteessa EY:n ulkopuolisiin valuuttoihin, ennenkaikkea Yhdysvaltain dollariin ja Japanin jeniin. Suomen Pankki voisi tuolloin osallistua Euroopan keskuspankin valuuttakurssipolitiikan muotoiluun keskuspankin pääneuvostossa. Muodollisesta demokraattisesta päätöksenteosta huolimatta pienen maan keskuspankin vaikutusmahdollisuudet riippuisivat ratkaisevasti siitä, kuinka vankkaan asiantuntemukseen Suomen Pankin kannanotot perustuisivat.

Suomen rahatalouden kytkeytyminen Eurooppaan ei näin ollen suinkaan poistaisi talouspolitiikan ja koko talouden ongelmia. Ne muuttaisivat osin luonnettaan ja niiden painopiste siirtyisi. Kun finanssipolitiikan liikkumattomuus kapenee jo EMS-vaiheessa, EMU-jäsenyydestä puhumattakaan, taloudessa syntyvien häiriöiden vaatima sopeuttaminen siirtyy pääosin yritysten ja yksityisten ihmisten huoleksi.

Suomen talouden tämänhetkisen tilan ja Suomen talouspolitiikan historian valossa voi perustellusti kysyä, onko Suomen talous saatavissa tällä vuosikymmenellä kaikki rahaunionin jäsenelle asetettavat kriteerit täyttävään kuntoon. Kysyä myös voi, onko Suomen talouden rakenteen huomioon ottaen ylimalkaan tarkoituksenmukaista tavoitella rahaunionin jäsenyyttä.

3.6. Päätösvalta Suomen Pankissa johtokunnalle

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

Itse asiassa Suomen Pankin rahapolitiikan itsenäisyys oli suurimmillaan korko- ja valuuttasääntelyä aikana, oloissa, joita ei lainkaan ollut ajateltu Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa. Tämä perustui siihen, että kaikki sääntelypäätökset

ohjautuivat Suomen Pankin ohjesäännön perusrakenteen vuoksi johtokunnan päätösvaltaan.

Säännöstelyn purkamisen jälkeen tilanne on toinen. Valuuttakurssien muutoksista päättää hallitus eduskunnan pankkivaltuusmiesten esityksestä. Pankkivaltuusmiehet tekevät niinkään kaikki keskeiset korkopäätökset. Johtokunnan päätösvallassa ovat vain markan ulkoisen arvon liikkeet vaihtelualan sisällä sekä korkojen liikkeet pankkivaltuusmiesten antamien valtuuksien rajoissa.

Pankkivaltuusmiesten toiminta on puolestaan nykyisellään etäännyntynyt kauas siitä, mitä lainsäädännön laatijat aikanaan tavoittelivat. Tavoitteena epäilemättä oli päätöksentekoa, jossa vastuuntuntoiset ja asiantuntevat valtuusmiehet pyrkisivät maan kokonaisuutena palvelemaan ratkaisuihin. Sittemmin pankkivaltuustosta on kuitenkin tullut ajoittain hyvinkin pitkälle menevän puoluepolitiikon ja jopa yksilöpolitiikon näyttämö.

Säännöstelyn purkaminen on toisaalta merkinnyt keskuspankin talouspoliittisen päätösvalan siirtymistä suurelta osin markkinavoimille. Tästä syystä pankkivaltuusmiesten toiminnan politisoitumisella on enää vaikutusta lähinnä peruskorkoon, jonka käyttö talouspolitiikan välineenä onkin miltei täysin estynyt.

Suomen tämänhetkinen integraatiovaihe ei näyttäisi aiheuttavan paineita Suomen Pankin hallinnollisen aseman suhteen. Niitä tuskin aiheuttaisi myöskään ETA:n syntyminen nykykaavailujen mukaisessa muodossa.

Edes Suomen EY-jäsenyys ja sen mukanaan tuoma EMS-jäsenyys eivät välttämättä vaatineet Suomen Pankin aseman tarkistamista. Mahdolliset markan ulkoista arvoa koskevat päätökset voitaneen sopeuttaa EMS:n päätöksentekojärjestelmään nykysäännöstenkin puitteissa.

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

Suomen liittyminen rahaunioniin ja markan korvaaminen ECUlla tekee sekä valuuttakursseja että korkoja koskevat kansalliset päätöksentekojärjestelmät ja niihin liittyvät säännökset tarpeettomiksi. Se edellyttää syvälleikäisiä muutoksia niin Suomen Pankkia koskeviin perustuslainsäädäntöksiin kuin rahalakiin ja Suomen Pankin ohjesääntöönkin. Valuuttakurssi- ja korkopäätösten osalta riittää tuolloin, että Suomen Pankin pääjohtajal-

la ja muulla johtokunnalla on EY:n edellyttämä itsenäinen asema pääjohtajan osallistuessa Euroopan keskuspankin päätöksentekoon sen neuvoston jäsenenä.

3.7. Kansallisilla keskuspankeilla vähän tehtävää

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

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

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

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

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

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

3.8. Integraatioratkaisut keskuspankin näkökulmasta

Keskuspankin toimintaympäristön tarkastelu ei näytä tarjoavan kovin vahvoja perusteluja enempää eri integraatiovaihtoehtoja vastaan kuin niiden puolestakaan. ETA säilyttäisi ainakin alkuvaiheessaan kansallisella keskuspankilla jonkinasteisen päätöksenteon vapauden. EY-jäsenyys rajoittaisi sitä tuntuvasti ja liittyminen rahaunioniin veisi sen kokonaan.

Voi kuitenkin kysyä, mitä Suomi tekee kansallisella päätöksenteon vapaudella, jos se ei onnistu käyttämään sitä sen paremmin kuin mihin viime vuosina on pystytty.

Suuri osa keskuspankin päätösvallassa on jo siirtynyt markkinavoimille ja tulee paljolti niillä säilymään myös eri integraatiovaihtoehtoissa. Keskuspankin toimintaympäristön kannalta integraatiovaihtoehtoilla on suuriakin muodollisia eroavuuksia. Nämä eroavuudet eivät kuitenkaan ole rahatalouden perustoimintojen kannalta olennaisia. Verratuna niihin muutostarpeisiin, joita pitkälle viety integraatio edellyttää muualla Suomen taloudessa, näyttää keskuspankkikenttä peräti ongelmattomalta.

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

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

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

4.2. Finanssipolitiikasta yleensä

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

Funktionaalisesti tarkasteltuna finanssipolitiikalla voidaan pyrkiä vaikuttamaan

- 1) yhteiskunnan voimavarojen kohdentumiseen, eli siihen, mitä hyödykkeitä taloudessa tuotetaan sekä kulutetaan ja investoidaan (allokaatio),
- 2) tulojen ja varallisuuden jakautumiseen eri väestöryhmien kesken (distributio), ja

3) suhdannekehitykseen eli mm. kokonaistuotantoon ja työllisyyteen sekä inflaatioon ja vaihtotaseeseen (stabilisaatio).

Finanssipolitiikan järkevästä tavoitteenasettelusta voidaan olla monta mieltä. Talouspoliittisten doktriinien keskeinen vedenjakaja koskeekin yksityisen ja kollektiivisen päätöksenteon keskinäistä suhdetta. Julkisen vallan rooliin myönteinen näkemys korostaa interventionismia, valtiovallan harjoittaman säätelyn ja aktiivisen finanssipolitiikan merkitystä sekä suhtautuu suopeasti julkisen sektorin laajenemiseen. Valtion väliintuloa vahvistamalla voidaan ohjata talouden kehitystä ja jakaa taloudellisen kasvun hedelmät koko kansan elintason kohottamiseksi.

Pohjoismaissa julkisen sektorin toiminnalle onkin viime vuosikymmenillä asetettu varsin pitkälle meneviä tavoitteita mm. sosiaalisen turvaverkoston ja tasa-arvon (ml. sen alueellinen ulottuvuus) kehittämiseksi sekä työllisyyden tukemiseksi. Tämä on heijastunut julkisen sektorin kansantuoteosuuden nousuna varsin korkealle tasolle. Myös Suomessa julkisten menojen ja verojen osuus kokonaistuotannosta on tätä nykyä korkeampi kuin esim. EY-maissa keskimäärin.

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

- yhtäältä tuottaa yhteiskunnallisesti välttämättömät julkiset palvelut (mm. laki ja järjestys, puolustus) ja ylläpitää määrättyä perusturvaa, sekä

- toisaalta kerätä verot julkisten menojen rahoittamiseksi pyrkien verotuksen neutraalisuuteen (soveltamalla verotuksessa laajaa pohjaa ja alhaisia veroasteita) sekä välttämällä suuria ja pitkäaikaisia budjettivajeita.

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

talasuhdanteessa pyritään torjumaan työttömyyttä lisäämällä julkisia menoja ja/tai keventämällä verotusta ("elvyttämällä").

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

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

- Finanssipolitiikka (kuten talouspolitiikka yleensäkin) vaikuttaa kansantalouteen vasta erilaisten viipeiden jälkeen, jolloin suhdannepolitiikan menestyksellinen harjoittaminen edellyttää ainakin kohtuullisen oikeaan osuvia talousennusteita. Talouskehitys on kuitenkin varsin vaikeasti ennakoitavissa, kuten etenkin viime vuosien ennustevirheet kouriintuntuvasti ovat osoittaneet. Nopealiikkeisen finanssipolitiikan harjoittamiseen liittyy myös hallinnollisia ja poliittisia vaikeuksia.

- Finanssipolitiikan tehokkuus voi olla vähäinen esim. rahamarkkinavaikutustensa takia. Elvyttävä finanssipolitiikka saattaa johtaa kohoaviin korkoihin, jotka mitätöivät politiikan aiotut (taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseen tähtäävät) vaikutukset.

- Talouspolitiikassa törmätään yleensä tavoiteristiriitoihin. Elvyttävä politiikka saattaa parantaa työllisyyttä mutta aiheuttaa kenties samalla inflaation kiihtymisen. Jatkuvat politiikkamuutokset voivat myös lisätä yrittäjien epävarmuutta ja siten haitata investointitoimintaa.

- Aktiivinen suhdannepolitiikka on käytännössä herkästi epäsymmetristä siten, että elvyttävän politiikan toteuttaminen on helpompaa kuin kiristävän. Tämän takia voidaan ajan mittaan ajautua rakenteellisiin budjettialijäämiin ja sitä kautta valtion voimakkaaseen velkaantumiseen. Budjetin tasapainottamisen ongelmat heijastavat osaltaan kaiken taloudenpidon perusongelmaa eli niukkuutta; erilaisia tarpeita on aina verrattomasti enemmän kuin taloudellisia mahdollisuuksia niiden tyydyttämiseen.

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

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

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

4.3. Finanssipolitiikasta avotaloudessa

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

4.3.1. Julkisen talouden harmonisointipaineet

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

Kilpailukyvyyn vaatimus on keskeinen mutta ei yksiselitteinen. Se ei edellytä alhaisia palkkoja, jos tuottavuus on korkea tai jos muita tuotantontekijöitä on edullisesti saatavilla. Se ei pakota julkisen sektorin kutistamiseen muiden maiden tasolle, jos verojen vastapainoksi saadaan tehokkaasti tuotettuja ja taloudellisesti arvokkaita julkisia palveluja. Silti voi yleisesti ottaen sanoa, että integraatio Suomen kohdalla aiheuttaa paineita sekä julkisten menojen ja verojen tason (tai ainakin kasvun) että joidenkin veromuotojen käytön rajoittamiseksi.

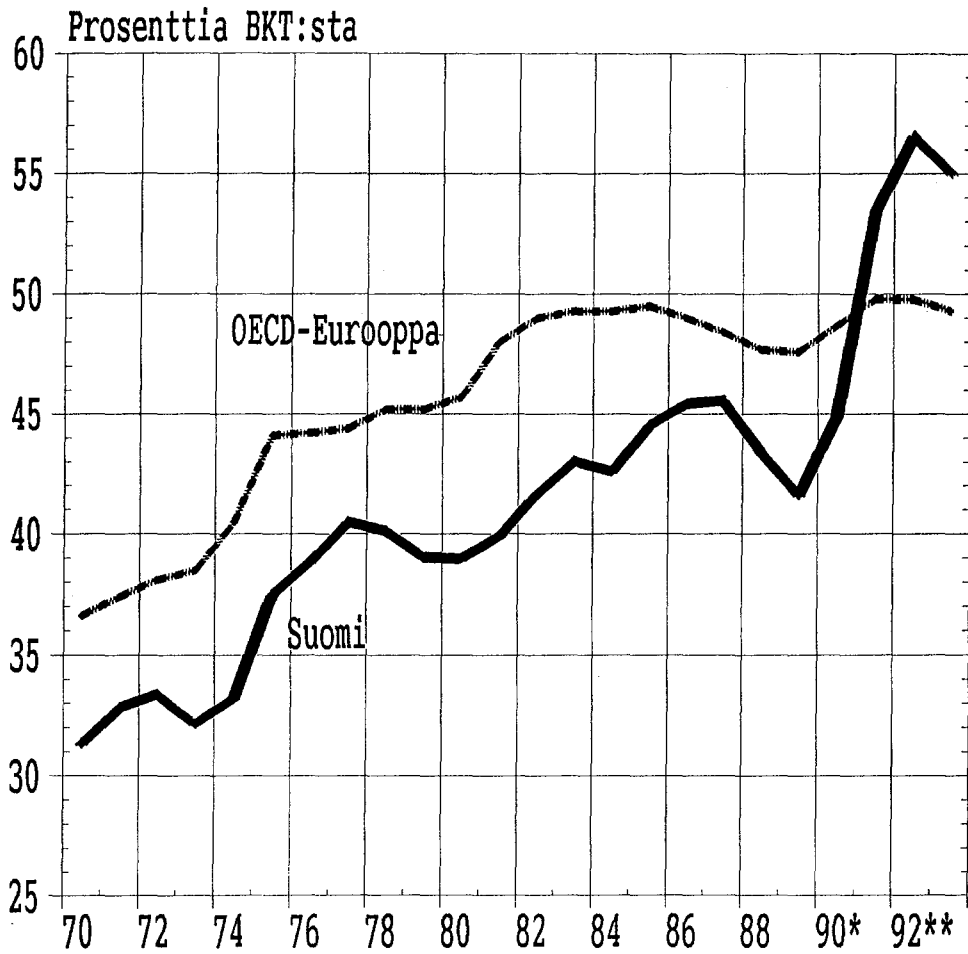
Julkisen sektori Suomessa on ollut aina 1980-luvun lopulle asti Euroopan OECD-maiden keskitasoa pienempi mitattuna julkisten menojen tai verojen suhteella kokonaistuotantoon (kuvio 1, jossa julkisiin menoihin ja veroihin on sisällytetty myös lakisääteiset yksityiset työeläkkeet, jotka muissa maissa ovat yleensä julkisen sektorin piirissä). Viime vuosina tilanne on muuttunut. Muissa Länsi-Euroopan maissa julkisten menojen BKT-osuuden trendi taittui jo vuosikymmen sitten, mikä heijastaa silloin koettuja julkisen sektorin rahoituskriisejä ja keskustelua julkisen sektorin kasvun aiheuttamista ongelmista ("euroskleroosi"). Suomessa trendi ei ole taittunut. Sen sijaan vaalivuoden 1991 budjetti lisäsi menoja voimakkaasti, samalla kun lama on johtanut mm. työllisyysmenojen nopeaan kasvuun. Näin ollen Suomi on nyt suuren julkisen sektorin maa, verrattuna OECD-Eurooppaan tai yksittäisiin EY-maihin (kuvio 2).

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

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

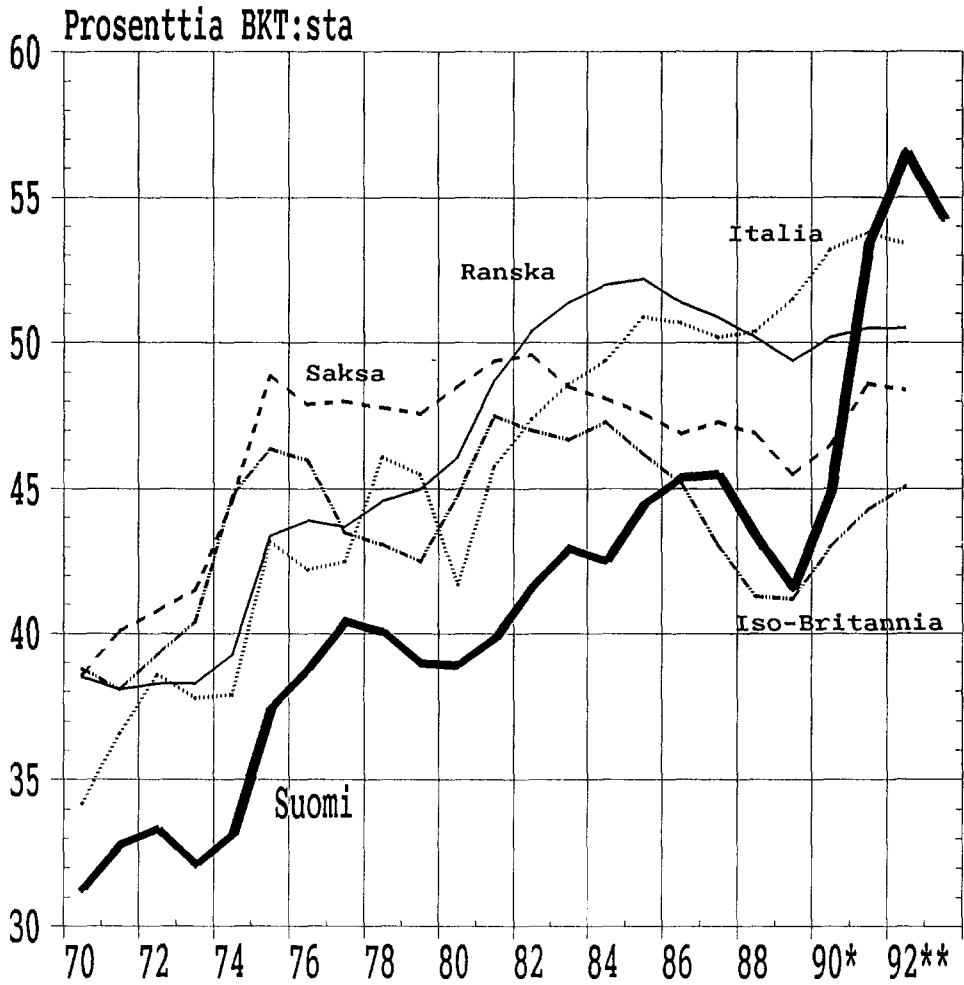
Julkisen talouden ongelmat ovat varteenotettavia, mutta ne eivät ole ratkaisevia siinä yhteydessä, kun otetaan kantaa EY-jäsenyyteen tai Euroopan rahaliittoon. Näin on kahdestakin (edellä jo mainitusta) syystä. Ensinnäkin julkisen talouden voimakas kasvu aiheuttaa runsaasti ongelmia riippumatta siitä,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

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



Lähde:OECD, Suomi:VM/KO, ml. TEL,LEL ym. eläkkeet

Kuvio 2. Julkiset menot, % bruttokansantuotteesta, Suomi ja keskeiset EY-maat



Lähde:OECD, Suomi:VM/KO, ml. TEL,LEL ym. eläkkeet

taloudelle lisää harmonisointitarvetta (esim. ulkotullit, välillinen verotus, maataloustuki).

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

4.3.2. Finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuudet ja tavoiteristiriidat

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

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

2. Vuoto. Avotaloudessa finanssipolitiikan vaikutukset pyrkivät "vuotamaan" ulkomaille. Ekspansiivinen (elvyttävä) finanssipolitiikka lisää kotimaista kysyntää suoraan ja välillisesti, mutta kysynnästä osa kohdistuu tuontitavaroihin, jolloin kotimaiseen tuotantoon kohdistuva kysynnän lisäys on vastaavasti pienempi. Pahimmillaan käy niin, että ekspansiivinen politiikka elvyttää muiden maiden vientiä pikemmin kuin kotimaista tuotantoa. Hyödykemarkkinoiden integraatioon liittyvä yhä suurempi erikoistuminen nostaa osaltaan kansantalouden tuontialttiutta ja vähentää tätä kautta finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuuksia kotimaiseen taloudelliseen toimeliaisuuteen.

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

4. Luottamus. Finanssipolitiikka - sekä toteutettu että vasta näköpiirissä oleva - voi vaikuttaa sijoittajien valuuttakurssi-odotuksiin sekä tätä kautta valuuttaliikkeisiin ja korkoihin. Tällaiset markkinareaktiot voivat kääntyä hallitusta vastaan ja vaikeuttaa aktiivisen finanssipolitiikan harjoittamista. Valuutta- ja korkokriisiin ajautuminen on todennäköistä, jos hallitus ei pysty vakuuttamaan finanssimarkkinoita valtionalouden

rahoitusnäkymien ja siten politiikkalinjansa kestävydestä. Myös palkanmuodostuksen riittämätön joustavuus myötävaikuttaa herkästi valuuttakurssispekulaatioon ja koko kansantaloutta kurittavaan korkotason kohoamiseen (vrt. Suomenkin viimeaikaiset kokemukset).

5. Vaihtotase. Kotimaista kysyntää kasvattava finanssipolitiikka johtaa herkästi alijäämiseen vaihtotaseeseen, joka tarkoittaa kansantalouden velkaantumista ulkomaille. Vaihtotaseen alijäämä on rahoitettava pääomantuonnilla. Tämän aikaansaaminen edellyttää riittävän korkeata kotimaista korkotasoa. Korkeero muihin maihin voi muodostua suureksi, etenkin jos vaihtotasevaje murentaa luottamusta valuuttakurssiin (eli aiheuttaa em. devalvaatiospekulaatioita).

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

Finanssipolitiikan mahdollisia tavoiteristirittoja voidaan jäsentää kuvion 3 avulla, jossa talouden tasapainottomuustiloja tarkastellaan kahdella ulottuvuudella. Ulkoisena epätasapainona voi olla joko vaihtotaseen ylijäämä tai sen alijäämä, joista jälkimmäinen on käytännössä hankalampi tapaus. Sisäisen tasapainon ongelmana voi olla joko alhainen taloudellisen toimeliaisuuden taso ja siitä aiheutuva työttömyys, tai liian korkeasta aktiviteetin tasosta johtuva inflaatio. (Tässä jätetään huomioimatta ns. "stagflaation" tapaus, jolloin nopea inflaatio ja korkea työttömyys esiintyvät samanaikaisesti.) Näin saadaan neljä talouspolitiikan epätasapainotilaa, jotka poikkeavat talouspolitiikkaan kohdistuvien vaatimusten osalta.

Kuvio 3. Talouden tasapainottomuudet

		Sisäinen tasapaino	
		työttömyys	inflaatio
Ulkoisen tasapaino	vaihtotaseen ylijäämä	1. kaasuta	2. revalvoi?
	vaihtotaseen alijäämä	3. devalvoi?	4. jarruta

- **Tapauksessa 1** tulisi harjoittaa ekspansivista finanssipolitiikkaa, koska siten voidaan lisätä kysyntää ja työllisyyttä ilman ulkoisen tasapainon ongelmaa (koska vaihtotase on ylijäämäinen).

- **Tapauksessa 2** vallitsee finanssipoliittinen ristiriita. Inflaation hillintä edellyttäisi kireää finanssipolitiikkaa, mutta kysynnän (ml. tuontikysynnän) rajoittaminen lisäisi entisestään vaihtotaseen ylijäämää. Tämä tilanne on harvemmin vallinnut Suomessa, mutta usein esim. Saksassa ja Japanissa. Periaatteessa ongelma voidaan ratkaista sallimalla valuutan revalvoituminen, joka on omiaan sekä hillitsemään inflaatiota että talouden toimeliaisuuden tasoa (koska revalvaatio alentaa kotimaanvaluuttamääräisiä ulkomaankauppahintoja ja heikentää hintakilpailukykyä).

- **Tapauksessa 3** vallitsee jälleen finanssipoliittinen ristiriita. Työttömyyttä pitäisi tukea kysyntää ja työllisyyttä elvyttävällä finanssipolitiikalla, mutta siihen liittyvä tuonnin kasvu (ja mahdollisesti viennin väheneminen) johtaisivat vaihtotasealijäämän suurenemiseen entisestään. Tämä tilanne on Suomessa vallinnut usein. Ratkaisua voidaan periaatteessa hakea devalvaatiosta, joka paranevan kilpailukyvyn kautta tukee sekä ulkoista tasapainoa että taloudellista toimeliaisuutta (kasvattamalla nettovientiä).

- **Tapauksessa 4** finanssipolitiikalla pitää jarruttaa sekä ulkoisen että sisäisen tasapainottomuuden pienentämiseksi. Näistä syistä finanssipolitiikka vuosina 1988-89 oli kiristävää (vaikkakin mitoitukseltaan valitettavan riittämättömässä määrin).

Edellä esitetyn talouspolitiikan tavoiteristiriitojen jäsentelyn sanoma on, että aktiivinen talouspolitiikka voi ajautua tavoiteristiriitoihin, jos tavoitteita on enemmän kuin keinoja. Rahaliittoon osallistuminen merkitsee lopullista luopumista valuuttakurssikeinosta, mikä saattaisi kärjistää tavoiteristiriitoja. Toisaalta vaihtotasevajeiden rahoittaminen olisi rahaliiton oloissa nykyistä ongelmattomampaa (vrt. jäljempänä).

Lisäksi on muistettava, että valuuttakurssimuutoksiin liittyy runsaasti ongelmia, joita tässä ei ole huomioitu. Voihan olla, että esim. devalvaatio ei johdakaan kilpailukyvyn kohenemiseen (kuten yllä on oletettu), vaan ainoastaan sen vaikutukset mitätöivään inflaatioon, samalla kun valuuttakurssiepävarmuus ylläpitää paineita korkotasoon. Näistä ja muista syistä johtuen sitoutumista ehdottomasti kiinteään valuuttakurssiin on usein pidetty joka tapauksessa Suomen kannalta viisaana. Tällöin rahaliittoon osallistuminen merkitsisi luopumista keinosta, josta tulisikin luopua.

4.4. Finanssipolitiikasta yhteisellä valuutta-alueella

Rahaliitossa ecu toimii EY-maiden yhteisenä valuuttana. Tällöin alueen sisällä ei voi esiintyä valuuttakurssiepävarmuutta, mikä poistaa tästä aiheutuvat korkoerot maiden välillä. Eri asia on, että ecun dollari- tai jenikurssi voi ja tuleekin edelleen muuttamaan, koska maailman päävaluutat kelluvat suhteessa toisiinsa. Suomen kohdalla

rahaliiton jäsenyys mitä ilmeisimmin johtaisi alhaisempaan korkotasoon, mikä olisi omiaan tukemaan investointeja ja vähentäisi osaltaan julkisen sektorin korkomenoja. Samalla inflaatio jäisi pysyvästi EY-maiden otaksuttavasti suhteellisen matalalle tasolle. Tämä vähentäisi ns. inflaatioveron tuottoa (joka syntyy setelistön reaaliarvon alenemisesta), mikä näkökohta on kuitenkin Suomen osalta vähämerkityksellinen.

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

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

4.4.1. Finanssipolitiikan kurinalaisuus

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

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

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

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

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

EY:n piirissä on paljon keskusteltu siitä, miten liialliset julkisen sektorin alijäämät tulisi määritellä. Lopulta päädyttiin siihen, että enimmäisarvot olisi asetettava sekä julkisen sektorin budjettialijäämälle että velalle. Rajoiksi on sovittu, että julkisen sektorin rahoitusaliijäämä saa olla enintään 3 prosenttia ja julkinen velka enintään 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Budjettipolitiikkaa arvioitaessa voidaan kuitenkin myös ottaa huomioon kehityksen suunta ja alijäämän mahdollinen tilapäisyys.

Finanssipolitiikan kurinalaistamiseen tähtäävät määräykset ovat ongelmallisia etenkin niille EY-maille, joiden julkisen sektorin rahoitusaliijäämät ovat erittäin suuria tai joiden julkinen velka on iso (vrt. taulukko 1). Tällaisia maita ovat esim. Kreikka, Italia, Belgia ja Irlanti.

Suomi ei tällä hetkellä täytä julkisen sektorin rahoitusaliijäämää koskevaa vaatimusta, koska alijäämä tänä vuonna muodostuu selvästi suuremmaksi kuin 3 % BKT:sta. Kansainvälisen vertailukelpoisuuden nimissä olisi tarkalleen ottaen kuitenkin huomioitava, että työeläkerahastojen kasvu Suomessa, toisin kuin muissa maissa yleensä, ei sisälly julkisen sektorin rahoitukseen (koska työeläkesäästäminen meillä kanavoidaan yksityisiin työeläkelaitoksiin). Jos työeläkerahastojen kasvu otettaisiin huomioon, olisi Suomen julkisen sektorin rahoitusaliijäämä noin 2 prosenttiyksikköä taulukossa esitettyä pienempi.

Taulukko 1. Julkisen sektorin rahoitustasapaino 1992, % bruttokansantuotteesta

	Rahoitusali jäämä	Velka
Saksan LT	2,9	44,0
Ranska	2,7	48,8
Italia	11,2	107,9
Englanti	6,2	40,6
Itävalta	2,1	52,8
Belgia	6,1	134,4
Tanska	2,4	62,0
Suomi	8,8	40,0
Kreikka	13,0	84,4
Irlanti	2,5	97,8
Hollanti	3,6	78,0
Espanja	5,3	49,1
Ruotsi	7,1	53,8

Lähde: OECD

Julkisen sektorin velan osalta Suomi on edelleen hyvissä asemissa, ja kriittinen raja (60 % BKT:sta) pysyy toivottavasti etäisenä viimeaikaisista suurista alijäämistä huolimatta. Julkisen sektorin alijäämien kattamiseen liittyvät vaatimukset eivät nekään aiheuta Suomen kohdalla ongelmia. Meillä valtion lainanotto keskuspankista on ollut täysin poikkeuksellista. Myöskään muita rahoituslaitoksia ei painosteta valtion lainoitamiseen, vaan valtion lainanotto tapahtuu nykyisin markkinoilla ja markkinaehtoisesti.

4.4.2. Finanssipolitiikan joustavuus

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

on lukittu? Viimeaikaiset kokemuksemme käyvät esimerkkinä siitä, että stabilisaatiopolitiikan dilemma voi olla vaikeasti ratkaistavissa.

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

1. Suomeen ja muuhun rahaliittoon pääasiassa samalla tavalla kohdistuva häiriö (esim. kansainvälinen taantuma tai öljykriisi) voidaan rahaliiton ansiosta torjua paremmin kuin muuten, koska rahaliitossa tähdätään talouspolitiikan tehokkuutta lisäävään kansainväliseen koordinointiin (vrt. jäljempänä).

2. Ongelmallisempia ovat sellaiset olosuhteiden muutokset, jotka vaikuttavat Suomeen toisella tapaa kuin EY-maihin yleensä (ns. "epäsymmetriset shokit"). Tällaisia häiriöitä ovat viime vuosina olleet esim. metsäteollisuustuotteiden maailmanmarkkinahintojen muutokset, idänviennin vaihtelut ja osittain rahoitusmarkkinoiden vapautuminen. Etenkin voimakkaiden tasapainottomuuksien tapauksessa saattaa syntyä tarvetta kilpailukyvyyn tuntuvaankin kohentamiseen, koska sisäisen ja ulkoisen tasapainon ristiiriitä on muuten vaikeasti ratkaistavissa.

Maaspesifiset häiriöt voivat näin ollen aiheuttaa stabilisaatiopoliittisia hankaluuksia, joten on syytä toivoa, että tällaisten häiriöiden frekvenssi ei ole suuri. (Viime vuosien poikkeuksellisista vaikeuksista ei liene vedettävissä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska esim. rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja idänviennin lopahtaminen ovat tulkittavissa jokseenkin ainutlaatuisiksi tapahtumiksi.)

3. Vakaan kokonaistaloudellisen kehityksen saavuttaminen muodostuu helpommaksi, jos taloudessa toimii tehokkaita sopeutumismekanismeja. Ennen kaikkea on tällöin kysymys siitä, että palkanmuodostuksen tulisi olla joustavaa ja että työmarkkinatilanne vaikuttaisi palkkojen muutosten kautta kilpailukykyä tarvittaessa korjaavasti. Taantumassa palkkojen pitäisi nousta muita EY-maita hitaammin tai jopa laskea, jolloin yritysten kannattavuus ja kilpailukyky kohoaisi vientiä ja investointeja kasvattavasti.

Suomessa palkkojen joustavuus ei viime vuoden syksyllä osoittautunut riittävän suureksi. On kuitenkin muistettava, että palkkojen joustavuus riippuu osittain valuuttakurssijärjestelmästä. Jos metalli- ja paperimiehet olisivat viime syksynä eläneet maailmassa, jossa valuuttakurssin muuttaminen ei ole ylipäänsä mahdollinen, olisi valmius palkkojen sopeuttamiseen otaksuttavasti ollut nyt todettua selvästi suurempi. Näin ollen on uskottavaa, että palkkojen joustavuus osoittautuu nykyistä suuremmaksi silloin, kun Suomi on EY-jäsenyydellä poistanut valuuttakurssin talouspolitiikan kalupakista.

4. Jokin rooli voi myös olla tuotannontekijöiden liikkuvuudella ts. sillä, että työvoima siirtyy korkean työttömyyden alueilta ja maista alhaisen työttömyyden alueille. Työvoiman kansainvälinen liikkuvuus pysynee tosin mm. kulttuuri- ja kielirajoista

johtuen melko rajallisena sisämarkkinoiden luomisesta huolimatta. EY pyrkii joiltakin osin lieventämään alueellisia ongelmia mm. rakennerahastojen avulla.

5. Huomionarvoista on, että vaihtotaseongelmat eivät ole samalla tapaa ongelmallisia rahaliiton vallitessa kuin nykyisin. Ne ovat markkinoilla rahoitettavissa, ilman että ne aiheuttaisivat paineita korkotasoon, edellyttäen että lainanottajien luottokelpoisuus säilyy tyydyttävänä. Tämä lisää osaltaan kotimaisen suhdannekehityksen vakauttamiseen tähtäävän finanssipolitiikan liikkumatilaa.

Kaiken kaikkiaan voi nähdä riskin siinä, että "viimeisen takaportin" (devalvaation) toteutuksen poissulkeminen voi joissakin tilanteissa vaikeuttaa tarvittavan kilpailukykyyn palauttamisen. Menetykset ei käytännössä välttämättä ole suuri, sillä valuuttakurssimuutosten tehokkuus on kyseenalainen. On usein jouduttu toteamaan, että devalvaatiolla aikaansaatu kilpailukykyvaikutus on jäänyt melko lyhytaikaiseksi. (Toivottavasti tämä ei päde syksyn 1991 devalvaation suhteen.)

Vapaiden pääomaliikkeiden maailmassa valuuttakurssimuutosten mahdollisuus saattaa lisäksi tuostakin aiheuttaa valuuttamarkkinalevottomuutta, joka aiheuttaa toistuvasti paineita kotimaiseen korkotasoon. Valuuttakurssipoliittisen vapauden hintana saattaa tämän takia olla pysyvästi korkeampi korkotaso. On kyseenalaista kannattaako tätä hintaa maksaa, etenkin jos joustavamman valuuttakurssin lisähintana on palkanmuodostuksen ja muiden tuotantopanosten hintojen (esim. kantohinnat) vähäisempi joustavuus. Peruuttamattomasti kiinteä valuuttakurssi lisäisi vakaana hintakehityksen uskottavuutta ja voisi siten sallia inflaation hillinnän pienemmin yhteiskunnallisista kustannuksista (korkeammalla työllisyystasolla).

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

4.4.3. Finanssipolitiikan kansainvälinen yhteensovittaminen

Taloudellisen yhdentymisen ja rahaliiton etuna pidetään yleensä sitä, että näin voidaan madaltaa raja-aitoja ja vähentää transaktiokustannuksia sekä epävarmuutta, mikä

edistää kilpailua ja taloudellista tehokkuutta. On arvioitu, että nämä tehokkuusedut ovat sekä sisämarkkinoiden että rahaliiton osalta varsin suuret. Myös talouspolitiikan kansainvälisen koordinoinnin edistämistä voi pitää EY:n ja rahaliiton merkittävänä etuna.

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

Kysymys on pyrkimyksestä siihen, että EY kokonaisuutena harjoittaa suhdannetilanteeseen sopivaa finanssipoliitiikkaa. Harjoitettavaa finanssipoliitiikkaa tulee mahdollisuuksien mukaan koordinoida ei ainoastaan eri jäsenmaiden kesken vaan myös suhteessa Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaan. Parhaimmillaan päästään sellaiseen finanssi- ja rahapolitiikan keskinäiseen painottamiseen, joka myötävaikuttaa koko alueella maltilliseen korkokehitykseen sekä tarkoituksenmukaiseen ecun kurssikehitykseen suhteessa muihin päävaluuttoihin. Talouspolitiikan yhtensovittaminen EY-alueen sisällä parantaa edellytyksiä talouspolitiikan kansainväliselle koordinoinnille laajemminkin, koska EY:stä muodostuu enenevästi USA:n ja Japanin kanssa tasaveroinen neuvottelukumppani.

4.4.4. EY:n budjetti

Finanssipoliittisesti EY:n oma budjetti on merkityksetön, sillä sen menot ovat vain noin 1 prosentti jäsenmaiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. EY:n menoista suuri osa kanavoituu maataloudelle. Tulot kerätään yhteisistä ulkotulleista ja maatalouden maksuista sekä jäsenmaiden arvonlisäveropohjaan ja bruttokansantuloon perustuvista maksuista. On arvioitu, että Suomen valtiolle EY-jäsenyydestä aiheutuvat nettomääräiset lisämenot olisivat noin 3 mrd. markkaa (runas puoli prosenttia bruttokansantuotteesta). EY:n jäsenenä Suomella olisi luonnollisesti jonkinasteinen vaikutusmahdollisuus niin EY:n budjettiin kuin päätöksentekoon yleensä.

4.5. Finanssipolitiikasta siirtymävaiheessa

Siirtyminen rahaliittoon tapahtuu tunnetusti vaiheittain vuosina 1990-1997 tai 1999. Vastaavasti talouspolitiikan yhtenäistämiskaavat tiukkenevat asteittain. Maastrichtin kokouksessa sovittiin täsmällisistä edellytyksistä, joiden tulee olla voimassa ennen kuin EY:n jäsenmaat voivat liittyä rahaliittoon. Täsmennetyt kriteerit ovat seuraavat:

1. Inflaatio on vuoden ajan ollut enintään 1,5 prosenttia korkeampi kuin keskiarvo, joka lasketaan kolmen alhaisimman inflaation omaavan EY-maan inflaatiosta.

2. Julkisen sektorin rahoitusaliäämä ei ylitä 3 prosenttia bruttokansantuotteesta eikä julkinen velka 60 prosenttia bruttokansantuotteesta (vrt. edellä).

3. Maan valuutta on pysynyt ilman vakavia jännitteitä ERM:n normaaleissa vaihteluväleissä vähintään kahden vuoden ajan ennen tarkastelua. Maa ei myöskään ole devalvoinut valuuttaansa omasta aloitteestaan kahteen vuoteen ennen tarkastelua. (Yhteisesti tehty valuuttakurssien muutos ei sinänsä estä maata, jonka valuutta on devalvoitu, osallistumasta rahaliittoon.)

4. Maan pitkäaikaisten valtion obligaatioiden korko saa olla enintään kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskiarvo, joka lasketaan kolmen alhaisimman korkotason EY-maan koroista.

Suomen kannalta nämä kriteerit näyttävät tällä hetkellä hankalilta:

- Inflaatio on tosin jo jonkin aikaa ollut runsaan 3 prosentin tasolla, kun alhaisen inflaation EY-maiden vastaava luku on runsas 2 prosenttia. Ongelmana vain on, että inflaatio Suomessa lähikuukausina kiihtyy ainakin jonkin verran (tehdyn devalvaation seurauksena).

- Julkisen sektorin velka on edelleen kansainvälisesti verrattuna suhteellisen pieni, mutta julkisen sektorin alijäämä on vaatimukseen nähden enemmän kuin kaksinkertainen (vrt. kuitenkin edellä maininta työeläkerahastoista).

- Markka on hiljattain devalvoitu, vaikka sen sitomisella ecuun kesäkuussa 1991 pyrittiin nimenomaan devalvaation poissulkemiseen.

- Valtion obligaatiokorko on yli neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin alhaisten korkojen EY-maissa (joissa se on runsaat 8 prosenttia).

Näin ollen näyttäisi siltä, että monista talouden tasapainottomuuksista kärsivä Suomi alkuvuonna 1992 täyttää rahaliiton vaatimukset vain julkisen velan kohdalla. Tämä on varteenotettava näkökohta, sillä EY-jäsenyyttä hakevilta mailta odotetaan kelpoisuutta osallistua täysipainoisesti Euroopan rahaliittoon. Komissio antaa painoa sille, onko jäsenyyttä hakeva maa rahaliiton edellyttämässä kunnossa jäsenanomuksen jättäessään

tai onko selvästi odotettavissa, että sen talous saadaan kuntoon vuosikymmenen loppuun mennessä. Siksi tiukan taloudenpidon periaatteet on sisäistettävä jo ennen jäsenyyden toteutumista.

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

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

EY-jäsenyys ja rahaliitto asettavat joka tapauksessa Suomen kansantaloudelle vaatimuksia, joiden täyttäminen edellyttää, että talouden määrätietoinen kuntoon saattaminen aloitetaan heti. Tähän tarvitaan keskipitkälle aikavälille ulottuva ja kattava talouspoliittinen ohjelma, joka raamittaa julkisen sektorin kehitystä ja talouspolitiikan roolia. Erityisen tärkeitä ovat toimet ulkoisen tasapainon palauttamiseksi ja kansantalouden tehokkuuden lisäämiseksi. Tarvittavan talouspolitiikan linjan elementtejä voidaan hahmottaa seuraavasti:

1. Avoimen sektorin kilpailukyvyyn kohentaminen. Suomen kansantalouden perusongelma on tätä nykyä sisäisen ja ulkoisen tasapainon ristiriita, joka ilmenee siinä, että tyydyttävää työllisyyttä ei kyetä yhdistämään vaihtotaseen tasapainoon. Tilanteen korjaaminen edellyttää kapasiteettia laajentavia investointeja teollisuuteen sekä markkinaosuuksien valtaamista viennissä. Käytännössä tämä edellyttää toimia, jotka vahvistavat avoimen sektorin (teollisuuden) kilpailukykyä suhteessa sekä kilpailijamaihin että suhteessa suljettuun sektoriin.

Viimeksi kuluneen vuoden aikana onkin toteutettu runsaasti toimia teollisuuden hintakilpailukyvyyn parantamiseksi. Näistä keskeisimpiä ovat markan devalvaatio, työnantajien sosiaalivakuutus- ja työeläkemaksujen alentaminen sekä keskitetty tuloratkaisu, jossa sopimuskorotuksista luovuttiin. Toteutetut toimenpiteet nostavat teollisuuden suhteellisilla yksikkötyökustannuksilla mitattua hintakilpailukykyä lähes viidenneksen. Talouden ongelmiin nähden tämä kilpailukyvyyn koheneminen ei ole mitenkään liiallinen eikä edes riittävä. Siksi on edelleen vaadittava toimia ei vain kilpailukyvyyn säi-

lyttämiseksi vaan myös sen vahvistamiseksi. EY-jäsenyyttä ja rahaliittoon tähtäävä Suomi ei kuitenkaan enää voi käyttää valuuttakurssia. On lähettävä siitä, että palkkojen nousu jatkossa (vuoden 1992 jälkeen) jää niin pieneksi, että kilpailukyky voi edelleen asteittain kohentua.

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

2. Julkisten menojen rajoittaminen. Julkisen sektorin osuus kansantaloudesta on saatava kääntymään laskuun ja julkisen sektorin velkaantumiskehitys on katkaistava. Julkisten menojen nopea kasvu uhkaa muodostua esteeksi avoimen sektorin laajenemiselle sekä ylläpitää paineita vaihtotaseeseen ja korkoihin. Näistä lähtökohdista olisi pyrittävä siihen, että julkisten menojen määrä ei kasva lainkaan lähivuosien aikana.

Tavoite on vaativa ja edellyttää puuttumista moniin saavutettuihin etuihin. Joudutaan toteuttamaan runsaasti ns. säästölakiesityksiä. Tältä kannalta on tuiki toivottavaa, että lainsäädäntöjärjestystä mahdollisimman pian muutetaan siten, että lakisääteisiä menoja muuttavien lakien lepäämäänjättäminen ei yleensä tule kysymykseen. Lisäksi tulee lähteä siitä, että kuntien valtionosuusuudistus saatetaan voimaan vuoden 1993 alussa, että kuntajaotusta kehitetään, hallinto-organisaatioita karsitaan, johtamis- ja budjet-tijärjestelmiä uusitaan, valtion ja kuntien maksupolitiikkaa tehostetaan jne.

3. Rakennepolitiikka. Yhdentymiskehityksen valossa on entistäkin tärkeämpää, että taloutta ja sen toimintamekanismeja kehitetään rakennepoliittisten uudistusten avulla kansantalouden joustavuuden ja tehokkuuden edistämiseksi. Toimia tulisi toteuttaa ainakin pääomaverotuksen ja työmarkkinoiden sekä maatalous-, kilpailu-, teollisuus- ja energiapolitiikan lohkoilla. Uudistustarpeet koskevat niin yksityistä sektoria (hinnanmuodostus, kilpailu) kuin julkista sektoria (organisaatioiden tehokkuus).

Taloudellisen kehityksen näkymiä keskipitkällä aikavälillä arvioitaessa on vaikea välttyä johtopäätökseltä, että talouspolitiikan ongelmat ja haasteet ovat lähivuosina poikkeuksellisen suuret. Kansantaloutemme on sotien jälkeisen ajan syvimmissä lamassa, ja sen kuntoon saattaminen tulee vaatimaan vuosia. Velkaongelmat varjostavat kansantalouden kasvumahdollisuuksia vielä pitkään. Työttömyyden raju lisääntyminen muodostaa erityisen vaikean talouspoliittisen ja yhteiskunnallisen haasteen.

Voisi ehkä kuvitella, että sopeutuminen rahaliiton vaatimuksiin entisestään vaikeuttaa tyydyttävän talouskehityksen tavoittamista. Näin ei kuitenkaan ole, sillä em. kriteerien asettamat vaatimukset eivät ole ristiriidassa sen kanssa, mitä on joka tapauksessa

tehtävä kansantalouden tasapainon palauttamiseksi ja kestävä kasvun aikaansaamiseksi.

4.6. Johtopäätöksiä: Miten käy talouspolitiikan itsenäisyyden?

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

Viime kädessä itsenäisyys kuitenkin tarkoittanee mahdollisuuksia valita tulevaisuus mieluisiksi koettujen vaihtoehtojen joukosta. Suomen kaltaisen pienen kansantalouden kohdalla on melko kiistatonta, että vaurastuminen rakentuu pitkälti integraation tarjoamien mahdollisuuksien varaan. Kansainvälinen eristäytyminen antaa itsenäisyyttä harjoittaa oman mielen mukaista politiikkaa, mutta on kaiketi onttoa itsenäisyyttä, jos se sulkee pois korkean elintason vaihtoehdot.

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

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

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

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

2. Integraatio pakottaa talous- ja finanssipoliittiseen kurinalaisuuteen, jolloin myös monet talouspoliittiset erehdykset jäävät tekemättä. Valtion velanottoa on rajoitettava. Vakaan hintakehityksen uskottavuus vahvistuu, kun valuuttakurssipolitiikan kädet sidotaan. Kurinalaisuuden vastapainona korkotaso yhtäläistyy ja Suomen osalta alenee.

Devalvaation ehdoton poissulkeminen pakottaa joustavampaan ja tasoltaan maltillisempaan palkanmuodostukseen. Rahaliiton asettamat vaatimukset ovat useimmissa tapauksissa sellaisia, että niiden toteuttaminen on järkevää rahaliitosta riippumatta.

3. Finanssipoliittinen päätöksenteko säilyy omissa käsissämme, erityisesti jos julkisen sektorin rahoitustaspaino on kunnossa. Talouspolitiikan koordinointi asettaa osaltaan vaatimuksia meillä harjoitettavalle politiikalle mutta antaa vastaavasti ainakin periaatteessa mahdollisuuksia vaikutta koko rahaliiton alueella harjoitettavaan politiikkaan. Käytännössä varteenotettavaa on, että Suomi rahaliiton jäsenenä voi osallistua päätöksenteon valmisteluun.

4. Yhteinen valuutta voi aiheuttaa vaikeuksia, jos eri maihin kohdistuu kovin erilaisia taloudellisia häiriöitä, jotka edellyttäisivät huomattavia muutoksia suhteellisissa hinnoissa ja maiden hintakilpailukyvyssä. Finanssipolitiikalla ongelmia ei tällöin voi korjata, vaan tarvitaan nykyistä suurempaa palkkojen ja muiden kustannusten (esimerkkinä kantohinnat) joustavuutta.

5. Keskeiset argumentit integraation puolesta perustuvat ajatukseen, että se edistää taloudellista tehokkuutta alentamalla kansainvälisen vaihdannan kustannuksia, kasvattamalla kansainvälistä kauppaa, tehostamalla kilpailua, voimistamalla innovaatioita jne. Nämä voimavarojen kohdentumisen kautta välittyvät vaikutukset lienevät pitkällä aikavälillä merkittävämpiä kuin talouspolitiikan kautta kulkevat vaikutukset.

6. Sopeutumisongelmat integraation asettamiin vaatimuksiin voivat muodostua suu-riksi, etenkin jos voimavarojen uudelleenkohdentuminen ja panoshintojen muodostus on jäykkää.

7. Menestyksellinen sopeutumisprosessi edellyttää sellaisia talouspolitiikan pelisääntöjä, joissa keskuspankkipolitiikka sitoutuu vakaan markan linjan toteuttamiseen, jossa tulopolitiikan tavoitteina ovat toimivat työmarkkinat ja matalat ansiotason nimelliskorotukset ja jossa julkisten menojen voimakas hillintä ja verotuksen kiristämisen välttäminen hyväksytään lähivuosien finanssipolitiikan reunaehdoiksi.

8. Rahaliitto asettaa kovia vaatimuksia siihen osallistuvien talouksien joustavuudelle ja talouspolitiikan koordinoinnille. Edellä on lähdetty siitä, että rahaliitto toteutuu EY:n nyt kaavailemalla tavalla. On kuitenkin epävarmaa, ovatko kaikki EY-maat vuosikymmenen kuluttua rahaliiton jäseniä. Voi epäillä, onko EY-maissa sellaista työvoiman liikkuvuutta ja palkkojen joustavuutta, jota rahaliitto toimiakseen edellyttää. Voi myös epäillä joidenkin EY-maiden kykyä supistaa julkisen sektorin rahoitusali jäämiä riittävästi. Paljolti poliittisesti motivoitu pyrkimys rahaliittoon voi monestakin syystä kariutua osittain tai kokonaan. Saattaa olla, että talouspolitiikan yhtenäistäminen jatkossakin tapahtuu nykyisen EMS:n kaltaisissa puitteissa. Jos näin kävisi, jotkut potentiaaliset edut jäisivät saavuttamatta. Samalla mm. Suomen talous- ja

finanssipolitiikkaan kohdistuvat vaatimukset jäisivät oletettua pienemmiksi, vaikka Suomi olisikin EY:n jäsen.

5. VEROTUKSEN HARMONISOINTI EY:SSÄ

Reino Hjerppe

5.1. Johdanto

Verotuksen harmonisointikysymykset EY:ssä voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:

1. Välillisen verotuksen (arvonlisävero, valmisteverot) harmonisointi
2. Pääomaliikkeiden vapauttamiseen liittyvät verokysymykset
3. Yhtiöverotuksen harmonisointi
4. Muu verotuksen harmonisointi.

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

Harmonisoinnin päätavoitteena on EY:n jäsenmaiden rajoilla tapahtuvien verokontrollien poisto EY:n sisämarkkinaohjelman mukaisesti 1.1.1993 alkaen. Tämä on edellytyksenä ilman rajoja toimivien sisämarkkinoiden toteutumiselle. Verotuksen harmonisointi pyritäänkin EY:n komission mukaan toteuttamaan siinä määrin kuin sisämarkkinoiden tehokas toiminta edellyttää.

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

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

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

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

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

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

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

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

Kun pitemmällä aikavälillä tuotannontekijöiden liikkuvuuden esteet vähenevät ja yhteisö tiivistää toimintaansa talous- ja rahaliiton suuntaan, yrityksillä ja henkilöille on nykyistä helpompaa siirtää pääomiaan ja sijaintiaan sinne, missä veron jälkeinen tuotto on paras. Tämän seurauksena voi otaksua investointi- ja muiden taloudellisten päätösten tulevan entistä herkemmiä verotuksessa oleviin eroihin nähden. Tällöin verotuksen neutraalisuusnäkökohdat korostuvat entisestään.

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

Konkreettisesti lähiajan verotusongelmat EY:ssä liittyvät seuraavien kysymysten ratkaisemiseen: tavaroiden liikkumista haittaavien maan rajoilla tapahtuvien viranomaiskontrollien poistaminen, pääomaliikkeiden vapauttamiseen liittyvien verosäännösten harmonisointi ja yritysten yhtäläisten kilpailuedellytysten turvaaminen yhtenäistyvillä markkinoilla.

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

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

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

5.2. Välillisen verotuksen harmonisointi

Välillinen verotus käsittää sekä arvonlisäverotuksen että valmisteverotuksen. Valmisteveroista harmonisoinnin kohteena ovat alkoholin, tupakan ja öljytuotteiden verotus.

5.2.1. Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin tausta

Arvonlisäverotuksen harmonisoinnin perustana on kaksi vuosina 1967 ja 1968 annettua direktiiviä. Ne edellyttävät jäsenmaita ottamaan arvonlisäverotuksen käyttöönsä välillisessä verotuksessa. Uusilta jäsenmailta Espanjalta, Kreikalta ja Portugalilta on edellytetty 1980-luvulla arvonlisäverojärjestelmän käyttöön ottoa jäseneksi liittymisen yhteydessä.

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

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

Arvonlisäverojärjestelmä on katsottu siinä määrin yhtäläiseksi, että siihen on voitu perustaa kunkin jäsenmaan maksuosuus EY:n budjetista. Tosin tätä perustetta on viime vuosina arvosteltu ja haluttu siirtyä BKT-pohjaiseen jäsenmaksuun. Itse asiassa sanotaan, että päämotiivina arvonlisäveropohjan harmonisoimiselle oli aikoinaan se, että oli saatava mahdollisimman yhtenäinen pohja kunkin maan maksuosuuksien määrittämiselle.

Kuten liitteestä 1 käy ilmi eri maissa arvonlisäverotuksen taso on tällä hetkellä hyvin erilainen, ja samoilla hyödykkeillä on hyvinkin erilaisia verokantoja eri maissa. Mikäli erot jäsenmaiden verotasoissa säilyisivät nykyisenkaltaisina, verorajojen poistaminen johtaisi myös varsin suureen rajojen yli tapahtuvaan veroarbitraasiin ja mahdollisesti myös veronkierron lisääntymiseen. Siksi verokontrolleja jouduttaisiin lisäämään. Verotasojen muuttaminen taas johtaa jäsenvaltioissa budjetin sopeuttamisongelmiin: eräissä maissa verotaso on liian korkea, toisissa taas liian alhainen. Verorajojen poistaminen ilman harmonisointia aiheuttaisikin todennäköisesti varsin suuria ongelmia.

5.2.2. Välillisen verotuksen yhtenäistämisen viimeaikainen historia

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

- Luoda arvonlisäverotukseen kahden verotason (4-9 %:n ja 14-20 %:n) veroluokat. Ns. välttämättömyshyödykkeet oli tarkoitus sisällyttää alempaan veroluokkaan.
- Harmonisoida muu välillinen verotus määrämällä yhtenäiset valmisteverot alkoholille, tupakalle ja öljytuotteille.
- Siirtyä arvonlisäverotuksessa yhtenäiseen verotusmenettelyyn kotimaan myyntien ja viennin osalta. Tästä seuraava tarve tasoittaa jäsenvaltioiden vero-

tuloja tuli hoitaa komission ylläpitämällä **clearing-järjestelmällä**, jolla verotuotot ohjattaisiin verotettavien hyödykkeiden lopulliseen kulutusmaahan.

Perusideana ehdotuksessa oli se, että arvonlisäverotuksessa ei enää tehtäisi eroa kotimaisen myynnin ja vientimyyntin välillä, vaan että verotus tapahtuisi yrityksessä samalla periaatteella riippumatta siitä, myydäänkö tuote kotimaahan vai ulkomaille. Tämä siirtyminen nykyisestä määränpäämaaperiaatteesta uuteen alkuperämaaperiaatteeseen verotusmenettelyssä johtaa kuitenkin siihen, että verotuotot eivät enää automaattisesti ohjautuisi tavaran lopulliseen kulutusmaahan. Siksi oli tarkoitus luoda erityinen clearingmekanismi turvaamaan verotuottojen oikea kohdentuminen jäsenmaiden kesken.

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

Suunnitelma sai osakseen suurta kritiikkiä jäsenmaiden taholta. **Erityisesti kritiikin kohteeksi joutui komission ehdotus clearing-järjestelmästä.** Useat jäsenmaat katsoivat, että ehdotettu järjestelmä ei ole tarpeeksi luotettava. Liitteessä 1 havainnollistetaan clearing-järjestelmän toimintaa nykyiseen verotusmenettelyyn verrattuna.

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

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

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

- 1) Veroprosentit pidetään edelleen kahden tasoisina: alempi asteikko pysyisi aiemman ehdotuksen mukaisesti 4 ja 9 %:n välillä kuitenkin niin, että **tietyillä ehdoilla jäsenmaat voisivat ylläpitää myös nollaveroja.** Tässä oli ajateltu Iso-Britannia, joka omista sisäisistä syistään oli voimakkaasti vastustanut nollaveroluokan poistamista. Nollaveroluokkaan oli kuitenkin tarkoitus sisällyttää vain hyvin rajoitettu määrä tuotteita. Normaali verotaso, joka aiemmassa ehdotuksessa oli 14-20 %, korvattaisiin **minimiverolla**, joka voisi olla esim. 15 % ja jonka yli jäsenmaat voisivat vapaasti mennä.

- 2) Komissio ehdotti vuoteen 1992 ulottuvaa **siirtymäaikaa**, jonka kuluessa jäsenmaat voisivat vähitellen sopeuttaa verotasojaan harmonisointiehdotuksen mukaisiksi. Eräät maat - mm. Ranska, Italia ja Tanska - olivatkin jo päättäneet sopeuttaa verorakennettaan komission ehdotuksen mukaiseksi.
- 3) Useisiin ongelmallisiin verotuskohteisiin ehdotettiin erityistoimenpiteitä. Nämä kohdistuisivat mm. **postimyyntiin, autojen myyntiin** (vero maksettaisiin rekisteröintimaassa), **paikallishallinnon ostoihin, pankkien ja vakuutusyhtiöiden verotukseen sekä samaan ryhmään kuuluvien eri maissa toimivien yritysten verotukseen.**
- 4) Paljon eriäviä mielipiteitä aiheuttaneesta verotuottojen **clearing-järjestelmästä luovuttaisiin**. Sen tilalle ehdotettiin yksinkertaistettua menettelyä, jossa käytettäisiin perustana ulkomaankauppatilastoja yksittäisten kauppojen asemasta.
- 5) Komission mukaan järjestelmän käytännön toiminnan kannalta hyvin tärkeä asia on **tuotteiden luokittelu**, johon tulee kiinnittää suurta huomiota.
- 6) **Valmisteveroissa luovuttaisiin yhden verotason periaatteesta.** Harmonisointiesitys sisältäisi nyt tiettyjä kynnysarvoja ja minimirajoja. Tämä sallisi myös valmisteverotuksen asteittaisen lähenemisen ja antaisi aikaa mm. alkoholijuomaverotuksen suurten erojen asteittaiseen lähentämiseen. Komission esityksessä tunnustettiin myös valmisteverotukselle **tiettyjä yhteiskuntapoliittisia tehtäviä** kuten energian säästö ja terveyspoliittiset tavoitteet. Tätä näkökulmaa oli korostanut erityisesti Tanska.
- 7) Erityistä huomiota komissio aikoi kiinnittää siihen, että **raajakontrollitoimenpiteet** todella häviävät suunnitellun aikataulun mukaisesti vuoden 1992 loppuun mennessä.
- 8) Matkustajien verovapauksia koskeva ehdotus oli tarkoitus toimittaa ministerineuvostolle kesäkuussa ja valmisteveroja koskeva esitys ennen elokuun loppua v.1989.

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

Ministerineuvoston mukaan **arvonlisäverotuksen tekninen toimittaminen tulisi säilyttää entisellä pohjalla eli pitää vientimyyntit edelleen verottomina ja verottaa niitä vasta tavarankulutuksessa.** Tällä järjestelyllä vältettäisiin kokonaan komission ehdottama clearing-järjestelmä. Neuvosto kuitenkin vaati samalla rajoilla

tapahtuvan verokontrollin poistamista sisämarkkinaohjelman mukaisesti. Komission mukaan taas maan rajoilla tapahtuvien verotarkastusten poistaminen ministerineuvoston päättämällä tavalla antaa aiheen epäillä suurempaa houkutusta veron kiertoon. Verotarkastukset siirtyisivät neuvoston kannan mukaisesti kokonaan yrityksiin nykyisten tulliasemien sijasta.

Neuvosto oli sitä mieltä, että jäsenmaiden tulisi verokantoja muuttaessaan lähestyä komission ehdottamia rajoja. Toisin sanoen

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

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

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

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

5.2.3. Tilanne nyt

Ministerineuvosto (ECOFIN) teki 24.6.1991 periaatepäätöksen uusista verokannoista: normaaliverokanta olisi minimi 15 % ja tämän lisäksi olisi alennettu 5 %:n verokanta tietyille hyödykkeille. Huolimatta tästä periaatepäätöksestä lopullinen direktiivi verokannoista kuitenkin vielä puuttuu tätä kirjoitettaessa.

Kesällä 1991 päätettiin myös ottaa käyttöön toistaiseksi vuodesta 1993 vuoteen 1996 saakka ulottuva väliaikaisratkaisu verotuksen toimittamiseksi. Maan rajoilta on tarkoitus poistaa verokontrolli v.1993 alusta lukien, mutta verotuksen suoritus tapa säilyy nykyisellään eli määränpäämaaperiaatteen mukaisena. Tämä merkitsee sitä, että kontrolli siirtyy rajoilta suoraan verovelvollisiin yrityksiin. Tämä merkitsee myös tuntuvaa muutosta verohallinnossa ja verotuksen valvonnassa.

Uuden kontrollijärjestelmän luominen on parhaillaan käynnissä. Se perustuu automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään, jossa jäsenmaat voivat vaihtaa tietoja veronalaisten yritysten identifiointitiedoista ja liiketoimista.

Arvonlisäverotuksen toimittamista koskeva direktiivi hyväksyttiin 16.12.1991. 27.1.1992 annetulla asetuksella pyritään estämään veronkierto ja verokertymien väheneminen.

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

5.2.4. Valmisteveron harmonisointi

Tausta

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

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

Vuonna 1987 komissio ehdotti koko yhteisön alueelle tuotekohtaisesti samat valmisteverot. Valtavat erot jäsenmaiden verotasoissa pakottivat kuitenkin komission luopu-

maan suunnitelmistaan ja hakemaan esitykseen lisäjoustoja. Kesäkuussa 1989 komissio esitti suuntaviivat, joilla esitystä korjataan joustavampaan suuntaan.

Aiemman kiinteän tuotekohtaisen veron sijaan tehtiin ehdotus tuoteryhmittäisistä **minimiverotasoista**, lukuunottamatta eräitä öljytuotteita, joissa ei voida sallia suurta vaihtelua verotasossa kilpailutilanteen vääristymien ehkäisemiseksi. **Esityksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden tulee saattaa voimaan ko. minimi- ja kynnyksarvot 1.1.1993.**

Pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin verotuksen "**tavoitearvot**", jotka eivät ole pakollisia, mutta edustavat yhteisön tavoitteita, joissa on otettu huomioon **terveys-, energia-, liikenne- ja ympäristöpoliittisia tavoitteita**. Nämä politiikkatavoitteet on komission mukaan otettu huomioon jo minimiarvoja asetettaessa. Esimerkiksi **lyijyttömän bensiinin** minimiveroksi esitettiin 287 ECUa/1000 l, kun lyijyllisen osalta luku on 337 ECUa/1000 l. Vuonna 1993 kaikkien jäsenmaiden tulisi pitää lyijyllisen ja lyijyttömän erona vähintään 50 ECUa/1000 l (eli n. 25 p/l) lyijyttömän eduksi.

Alkoholin ja tupakan osalta minimiverotaset asetettiin korkeammiksi kuin vuoden 1987 ehdotuksen minimitasot, mutta alemmiksi kuin tavoitearvot, joiden katsotaan heijastavan terveystavoitteita. **Kaasuöljylle, raskaalle polttoöljylle ja kevyelle polttoöljylle** esitettiin edelleen vaihteluväliä. Verotaset heijastavat yhteisiä **teollisuus- ja liikennepoliittisia tavoitteita**.

Keskipitkällä aikavälillä on tarkoitus tarkentaa sekä minimi- että tavoiteverotasoja riippuen finanssi-, terveys-, energia-, liikenne- ja ympäristöpolitiikan kehittymisestä. Kaikkien jäsenmaiden verojen tulisi 1.1.1993 olla minimitasojen yläpuolella tai annetuissa vaihteluväliseissä. Tämän ajankohdan jälkeen jäsenmaiden tekemien muutosten tulisi lähentyä tavoitearvoja.

Valmisteverojärjestelmää koskeva direktiivi hyväksyttiin ministerineuvostossa 25.2.1992. Tupakan ja mineraaliöljyjen verotasoista on päästy myös sopimukseen, alkoholin verotuksen osalta tilanne on osittain auki.

Tämänhetkiset verotasot näyttävät seuraavilta:

Komission ehdotukset eräiden valmisteverojen tavoite- ja vähimmäistasoiksi Euroopan talousyhteisössä vuonna 1993 verrattuna Suomen veroihin (Ecu=5,54 mk)

	Vähimmäistaso	Tavoitetaso	Suomen verotaso 1.6.1992
Alkoholi (40%)	24,75 mk/l	31,50 mk/l	135,90 mk/l
Viini	0	1,05 mk/l	20,37 mk/l
Olut	0,50 mk/l	1,05 mk/l	7,74 mk/l
Savukkeet	57 %		53,35 %
Lyijytön bensiini	1,61 mk/l	2,49 mk/l	1,88 mk/l
Lyijyllinen bensiini	1,89 mk/l	2,77 mk/l	2,33 mk/l
Dieselöljy	1,37 mk/l		1,04 mk/l
	1,51 mk/l enimmäistaso)		(1,71 mk/l polttoaine- vero+liikev.vero)
Kevyt polttoöljy	0,10 mk/kg		0,04 mk/l
Raskas polttoöljy	0,10 mk/kg		0,04 mk/kg

Vaikutukset jäsenmaihiin

Tupakkaverotuksen tasossa ei jäsenmaihiin kohdistu merkittäviä muutostarpeita. Suurimmat paineet kohdistuvat Espanjaan ja Kreikkaan, mutta terveystaloudellisista syistä muutos olisi joka tapauksessa perusteltavissa.

Alkoholin osalta useimmat jäsenmaat ovat jo nyt minimiverotasojen yläpuolella. Alapuolella olevilta mailta esitys ei edellytä kohtuuttomia muutoksia. Muutokset voidaan sitäpaitsi jakaa useammalle vuodelle. Jotkut maat ovat jo ryhtyneet sopeutukseen. **Viinin osalta viiden jäsenmaan on luotava valmistevero**, koska sitä ei tällä hetkellä ole. Nämä maat ovat: SLT, Italia, Portugali, Espanja ja Kreikka. Kaikissa maissa viini on kuitenkin arvonlisäverollista. Minimiveroksi on esitetty kuitenkin vain 0,09 eua litralta (n. 45 p/l). Mm. Ranskassa vaadittava veron korotus on hyvin vähäinen.

Öljytuotteissa suurin muutostarve kohdistuu **dieselöljyyn**. Useat jäsenmaat ovat ehdotetun vaihteluvälin ulkopuolella. **Polttoöljyjen** osalta tilanne on jäsenmaissa homogeenisempi. Tanskassa, Kreikassa ja Italiassa verotaso on kuitenkin niin korkea, että sitä on alennettava. Tähän onkin ryhdytty jo 1987 esityksen pohjalta. Muiden maiden osalta vaadittava korotus on vähäinen.

Bensiinin minimiveron saavuttamiseksi veroa on nostettava Belgiassa, Luxemburgissa ja Portugalissa ja vähäisemmässä määrin SLT:ssä, Kreikassa ja Englannissa.

Veron kokoaminen

Komission esityksen mukaan veron kokoaminen tulee perustumaan veron kantamiseen tavarankulutusmaassa. Verokontrollia varten suunnitellaan tukkukaupassa olevien tavaroiden siirtämistä rajan yli valtuutettujen liikkeiden välityksellä, alkoholituotteiden ja tupakan leimaamista ja polttoaineiden värjäämistä sen osoittamiseksi, että verot on maksettu.

5.3. Pääomaliikkeiden verotus

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

Korkotulojen verotus vaihtelee 0 ja 50 %:n välillä eri jäsenmaissa. Eroja voi olla lisäksi obligaatiokorkojen ja pankkitalletuskorkojen osalta sekä toisaalta oman maan asukkaiden ja ulkomaalaisten osalta. Kreikassa tehdään lisäksi ero yksityissektorin ja henkilöiden korkotulojen kesken. Eräissä maissa pankeilla on automaattinen velvoite antaa korkotulotiedot verottajalle ja korkotuloja verotetaan normaalin tuloveron mukaisesti. Kun korkotulojen verotus on järjestetty näinkin eri tavalla eri jäsenmaissa, oli aihetta pelätä verotuksen ohjaavan entistä voimakkaammin pääomaliikkeitä uudessa tilanteessa. Näin itse päätavoite kohdistaa pääomat sinne, missä niiden todellinen taloudellinen tuotto olisi maksimaalinen syrjäytyisi verotuksellisten seikkojen vuoksi.

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

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

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

Komission ehdotus sisälsi seuraavia yksityiskohtia:

- **15 %:n minimivero** vastaisi suunnilleen yhteisömaiden keskiarvoa.
- **Esitys ei koske osinkotuloja.** Komission mukaan osinkotulojen verotus tulee käsitellä yhtiöverotuksen yhteydessä. Kun toisaalta on eriteltävissä perusteluja sille, että osingot pitäisi käsitellä osana yhtenäistä pääomatulojen verotusta, korkotulojen verotuksen yhtenäistämistä erillisenä toimenpiteenä kiirehti kuitenkin pääomaliikkeiden vapauttamispäätös.
- **Esitys jättää verotuksen ulkopuolelle euro-obligaatiot.** Esityksellä ei haluttu heikentää eurooppalaisten finanssikeskusten asemaa ulkopuolisiin nähden.
- **15 %:n lähdeveroa ei tarvitse soveltaa, jos korkotulojen verotus on järjestetty muutoin esim. normaalin tuloverotuksen yhteydessä.** 15 %:n minimi voidaan ylittää jäsenmaissa, jos se katsotaan tarpeelliseksi.
- **Verotus ei koske pientalletusten korkoja.**
- **Pääomapaon estämiseksi kolmansien maiden asukkaat vapautetaan veroista.**
- **Yritysten väliset liiketoimet jäävät ehdotuksen ulkopuolelle.**

Komission mukaan esityksen tarkoituksena ei ole ollut "**säännöstellä kaikkea**" eikä aiheuttaa tarpeetonta harmonisointia. Komission mukaan esitys oli hienovarainen kompromissi monien erilaisten toiveiden kesken:

- Ehdotus on **joustava** jätettäessä laajan liikkumavaran jäsenvaltioille sekä veroasteen (15 % on minimi, joka voidaan kansallisesti ylittää) että verovapauksien osalta.
- Esitys on **yksinkertainen.** 9 jäsenmaata 12:sta soveltaa jo tätä nykyä lähdeveroa **omien kansalaistensa** korkotuloihin. Esitys laajentaa veron koskemaan **yhteisömaiden kansalaisia.** Sen sijaan kolmansien maiden kansalaiset jäävät veron ulkopuolelle.
- Ehdotus jättää neuvottelutien avoimeksi **kolmansien maiden** kanssa koska vero ei kohdistu EY:n ulkopuolisiin. Erityisen tärkeässä asemassa ovat tällöin Japani ja USA, joiden kanssa toivotaan myös harmonisointia.

- Ehdotus on **realistinen** ottaessaan huomioon jäsenmaissa vallitsevan tilanteen, tarpeen harmonisoida pääomaliikkeiden verotus ja pientallettajien aseman eikä se aseta esteitä rahoitusorganisaatioiden ja rahoitusinstituutioiden kehitykselle.

Luxemburg vastusti lähdeveroesitystä alusta pitäen. Kun lisäksi Saksan liittotasavalta luopui puoli vuotta voimassa olleesta lähdeverostaan kesällä 1989, jouduttiin tilanteeseen, jossa lähdeveroesityksellä ei enää ollut poliittisia edellytyksiä toteutua. Näin ollen voitaneen katsoa lähdeveroajatuksen ainakin tältä erää käytännössä rauenneen vaikka EY:n komissio ei olekaan virallisesti luopunut esityksestään. Esitys on edelleen ministerineuvoston pöydällä ratkaisua odottamassa

Näin ollen kahdeksan maan alueella 1.7.1990 toteutunut pääomaliikkeiden täydellinen vapauttaminen tapahtui ilman verotuksen harmonisointia. Muutos sujui kuitenkin rauhallisesti. Ainakaan lyhyellä aikavälillä ei havaittu tavallisuudesta poikkeavia pääomaliikkeitä. Syynä voi olla ennalta varautuminen liberalisointiin niin, että merkittävimmät siirrot oli toteutettu jo asteittain ennen päätöksen voimaan tuloa. Jäljellä olevat vaikutukset toteutunevat siten pitemmän ajan kuluessa taloudenpitäjien sopeuttaessa sijoitussalkkujaan uuteen tilanteeseen.

Lähdeveron vaihtoehtoja

EY:n talous- ja rahaneuvoston kokouksessa 10.7.1989 EY:n veroasioista vastaava komission jäsen Christine. Scrivener esitteli vaihtoehtoja korkotulojen lähdeverotukselle. Kattavana periaatteena kaikissa vaihtoehtoissa on tiivistää jäsenvaltioiden veroviranomaisten välistä yhteistyötä veronkierron ja veron välttämisen minimisoimiseksi lähtien siitä, että kaikilla jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia siitä, ettei veroväärinkäytöksiä tapahdu. Esitellyt vaihtoehdot olivat seuraavat:

- **Toimenpiteet, jotka kannustavat säästäjiä ilmoittamaan korkotulonsa.** Verovelvollisille olisi ilmoitettava niin tarkasti kuin mahdollista heidän velvollisuutensa ja riskinsä siinä tapauksessa, että he antavat vääriä tietoja. Tiedottamisesta olisivat vastuussa sekä veroviranomaiset että rahoituslaitokset.
- **Veroviranomaisten vastavuoroisen avunannon voimistaminen** eliminoimalla jäsenvaltioilta mahdollisuus kieltäytyä yhteistyöstä toisen jäsenvaltion veroviranomaisen pyytäessä tietoja epäiltäessä verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä.
- **Pääomaliikkeiden seurannan tehostaminen** kehittämällä pääomaliikkeitä koskevien tietojen saantia hallinnollisia ja tilastollisia tarkoituksia varten. Näillä toimenpiteillä ei kuitenkaan saisi rajoittaa pääomaliikkeitä.

Tämä voisi merkitä esimerkiksi suuruudeltaan tietyn rajan ylittävien pääomaliikkeiden ilmoittamisvelvollisuutta.

- **Lakisääteisen keskinäisen avunannon yleistäminen** siten, että kaikki jäsenmaat ratifioivat Euroopan neuvoston sopimuksen keskinäisestä avunannosta verotuksen alalla.
- **Kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen.** Koska pääomaliikkeiden vapauttaminen koskee myös kolmansia maita, tarvittaisiin keskusteluja USA:n, Japanin ja EFTA-maiden sekä OECD:n kanssa globaalista verotusmenettelystä.

Jää nähtäväksi tulevaisuudessa, millaisiin tuloksiin nämä ajatukset johtavat.

Harmonisoinnin puutteen seuraukset

Korkotulojen harmonisoinnin puute pakottaa yksittäisiä maita alentamaan korkotulonsa verotusta kilpailusystä. Esimerkiksi Belgia on alentanut korkotulojen verotusta 25 %:sta 15 %:iin pienentääkseen verotussyistä tapahtuvaa pääomapakoa mm. naapurivaltioon Luxemburgiin, jossa korkotuloja ei veroteta lainkaan. Belgia on myös tehnyt aloitteen IMF:lle, jotta se ryhtyisi toimenpiteisiin maailmanlaajuisen pääomatulojen verotuksen harmonisoinnin aikaansaamiseksi. Myös Ranska, Italia ja Espanja ovat olleet huolestuneita pääomatulojen verotuksen järjestelyistä pääomaliikkeiden vapautuessa.

5.4. Yhtiöverotus

5.4.1. Historiaa

1960-luvulta alkaen yhtiöverotuksen harmonisointia pyrittiin toteuttamaan seuraavien kohteiden mukaisesti:

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

Viimeksi mainitun osalta 1.7.1989 voimaan tullut EY:n asetus antaa mahdollisuuden perustaa eurooppalaisten yritysten yhteistyöryhmittymä jäsenmaiden lainsäädännöstä riippumatta. Säädöksen tarkoituksena on helpottaa yritysten välistä yhteistyötä rajan yli. Yhteistyöryhmittymän (EEIG) verotus tapahtuu siten, että tulos jaetaan osakkuusyritysten panostusten mukaisessa suhteessa kunkin ryhmittymään osallistuvan yrityksen kotimaassa verotettavaksi.

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

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

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

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

Yhtiöverotuksessa oli toisena tärkeänä tavoitteena koko yhtiöverotuksen harmonisointi.

Komissio teki ehdotuksen yritysverokannan ja itse yritysverojärjestelmän harmonisoinniseksi jo vuonna 1975. Lähtökohtana oli 45 - 55 %:n verokanta. Asia jäi pöydälle sen vuoksi, ettei Euroopan parlamentti katsonut tarkoituksenmukaiseksi sellaista harmonisointia, jossa verotettavan tulon määrittely olisi kovin erilainen eri maissa. Jäsenmaiden yritysverotuksessa verotettavan tulon määrittelyssä onkin suuria eroja. Komissio valmisteli sittemmin luonnoksen yhtenäisestä tuloverotuksen pohjasta, mutta asia ei ole kuitenkaan edennyt komission luonnostelupöytää pitemmälle.

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

Eurooppayhtiö on tarkoitus toteuttaa EY-asetuksella, jolloin yritys voisi toimia tämän lainsäädännön alaisena kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. Eurooppayhtiölaki on kuitenkin käsitteeltään keskeneräinen. Direktiiviesityksessä annettaisiin yhtiölle

mahdollisuus vähentää toisessa jäsenvaltiossa syntyvä tappio toisaalla hankitusta voitosta.

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

5.4.2. Yhtiöverotuksen uusi suunta

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

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

Ensisijaisena tavoitteena on poistaa yhtiöiden tulon kaksinkertainen verottaminen EY-alueella sekä käsitellä neutraalilla tavalla rajojen yli tapahtuvia yritysjärjestelyjä (fuusioita, yritysostoja ja osakasjärjestelyjä) kotimaisten vastaavien tapausten kanssa. Ajatuksena on se, että verotus ei saisi olla este sisämarkkinoilla tehokkaiden yritysmodostelmien syntymiselle.

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

Komission uuden tavoitteenasettelun mukaan pyritään siihen, että kansalliset verosäädökset eivät diskriminoisi ylikansallista toimintaa. Periaatteessa tämä tarkoittaa sitä, että yritysten tulon kahdenkertainen verotus pyritään kokonaan eliminoimaan eri jäsenmaiden kesken ja pyritään ottamaan käyttöön yhtenäinen menettely tappiontasauksessa 1.1.1993 mennessä.

Tähän liittyen hyväksyttiin 23.7.1990 kolme varsin vanhaa direktiiviesitystä:

- 1) Esitys yritysfuusioiden, yritysten jakamisen, varojen lisäyksen ja osakkeiden vaihdon verotuksesta (annettu 16.1.1969).

- 2) Tytäryritysten emoyrityksille maksamien osinkojen verottaminen (annettu 16.1.1969).
- 3) Ehdotus verotuskiistojen sovittelumenettelystä jäsenvaltioiden kesken (annettu 29.11.1976).

Täydentääkseen uutta lähestymistapaansa komissio on lisäksi antanut vuonna 1991 kaksi direktiiviesitystä:

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

Veroasioista vastaavan komission jäsenen, Christine Scrivenerin mukaan komissio ei tule tinkimään enää tippaakaan nyt asetetusta uudesta tavoitteesta: **kaiken kaksinkertaisen verotuksen karsimisesta 1.1.1993 mennessä.** Scrivenerin mukaan kysymys on sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta perustavaa laatua olevasta kysymyksestä ja ministerineuvoston tulee toimia tämän mukaisesti vastuunsa tuntien.

Komissio perusti uutta lähestymistapaansa ns. subsidiariteettiperiaatteella. Tämän periaatteen mukaan kansalliselle tasolle jätetään mahdollisimman suuri liikkumavapaus ja keskustasolle vedetään vain kaikkein välttämättömimmät päätökset.

Komission mukaan nyt olisi keskityttävä edellä mainittuihin, sisämarkkinaohjelman toteuttamisen kannalta kiireellisimpiin asioihin. Harmonisointi-idea ei kuitenkaan kokonaan hylätä, vaan sillä arvellaan olevan pitkällä tähtäimellä jonkinlainen rooli. Pitkän aikavälin harmonisointitarpeiden selvittämiseksi asetetun Rudingin komitean tehtävänä oli tutkia:

- vinouttavatko jäsenmaiden yhtiöverotuksessa olevat erot investointipäätöksiä siten, että ne eivät ole sopusoinnussa sisämarkkinan kehittämisen kanssa
- jos vinouttavia vaikutuksia esiintyy, voidaanko olettaa markkinavoimien korjaavan nämä vinoumat vai tarvitaanko myös yhteisön tasolla tehtäviä päätöksiä

- pitäisikö yhteisön tasolla tehtävien toimenpiteiden keskittyä yhteen vai useampaan yhtiöverojärjestelmän elementtiin (ts. koko verojärjestelmään, erilaisten yritysmuotojen erilaiseen verotuskohteluun, veropohjaan vai veroasteisiin)
- pitäisikö ehdotettujen toimenpiteiden johtaa harmonisointiin, approksimointiin vai yhtenäisen kehikon muodostamiseen kansallista verotuskäytäntöä varten? Miten ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat yhteisön tavoitteisiin kuten koheesioon, ympäristönsuojeluun tai pienten ja keskisuurten yritysten oikeudenmukaiseen kohteluun ?

Työryhmä julkisti mietintönsä vuoden 1992 alkupuolella. Sen ehdotukset eivät sisältäneet ajatusta yhtenäisestä eurooppalaisesta yhtiöverosta. Sen sijaan sen kenties merkittävin ehdotus sisälsi ajatuksen yritysverotuksen minimitasosta. Tällä pyrittiin mm. siihen, ettei verokilpailu kokonaan söisi pois yhtiöverotusta ja näin turvattaisiin jäsenmaille tältäkin osin jonkinlainen veropohja.

Komissio harkitsee harmonisointikysymystä uudestaan työryhmän työn pohjalta. Ensimmäisten kommenttien perusteella vaikuttaa siltä, ettei kovin nopeaa etenemistä komitean ehdotusten suuntaan ole odotettavissa.

Yhtiöveron fiskaalinen merkitys

Liitteessä 3 näkyvät EY-maissa sovellettavat yhtiöverokannat. Yhtiöverotuksen fiskaalinen merkitys vaihtelee melko paljon eri jäsenmaissa. Irlannissa yhtiövero tuottaa vain 5 prosenttia, kun taas esimerkiksi Englannissa yhtiövero tuottaa 11 % ja Luxemburgissa 17 % verotuloista. Useimmissa tapauksissa EY:n komission esittämien reformien esteenä eivät kuitenkaan ole olleet niinkään valtiontaloudelliset syyt vaan pelko yritysten kansallisen verokohtelun erilaisuudesta.

Mahdollisena seurauksena nykytilanteesta on se, että jäsenmaiden välinen verokilpailu voimistuu tuntuvasti tulevaisuudessa. Tästä lienee seurauksena se, että fiskaalisesti vahvoissa asemissa olevat maat voivat tulevaisuudessa tarjota entistä suurempia investointihoukuttimia verohelpotusten muodossa. Samalla yhtiöverotuksen merkitys kokonaisverokertymän kannalta tulee edelleen pienenemään. Yhtenä esimerkkinä "yhtiöveroparatiisista" EY:n sisällä onkin tällä hetkellä Irlanti, jossa yhtiöverotus tuottaa enää vain 5 % koko verokertymästä. Irlanti pyrkiikin tietoisesti houkuttelemaan investointeja maahan kevyellä yhtiöverotuksella ja on hyvin haluton luopumaan tästä politiikasta.

5.5. Muu verotuksen harmonisointi

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

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

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

Ympäristöverotus

Ympäristöverotus on saamassa lisääntyvää huomiota keinona, jolla pyritään estämään ympäristön pilaantumista. EY:n komissio onkin antanut vuonna 1991 tiedonannon yhdistetystä hiilidioksidi- ja energiaverosta. Tällä verolla tähdättäisiin siihen, että hiilidioksidipäästöt eivät vuonna 2000 olisi nykyistä korkeammat.

Yhdistetyn hiilidioksidi- ja energiaveron edellytyksenä on pidetty sitä, että se otetaan globaalisesti käyttöön. Muussa tapauksessa EY:n teollisuus joutuisi veron vuoksi huonompaan kilpailuasemaan. Asian eteenpäinmeno on kuitenkin pysähtynyt toistaiseksi siihen, että Yhdysvallat ei katso voivansa tulla mukaan tällaiseen veroratkaisuun. Nähtäväksi jää muuttuuko poliittinen ilmapiiri tässä asiassa tulevaisuudessa.

Leimaverotus

Vuonna 1969 hyväksyttiin direktiivi, jonka mukaan jäsenvaltioiden oli verotettava voittoa tavoittelevien yhteisöjen oman pääoman korotuksia 1-2 %:n suuruisella verol-

la. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat kantaa arvopapereiden siirtoleimaveroja. Vuonna 1973 verokanta laskettiin 0,5-1 %:iin.

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

5.6. Tilanne Suomen jäsenyyden kannalta

Tässä yhteydessä ei ole enää mahdollista ryhtyä käsittelemään yksityiskohtaisesti verotuksen harmonisointikysymystä Suomen mahdollisen EY-jäsenyyden toteutuessa. Seuraavassa tyydytään ainoastaan kiinnittämään huomiota muutamiin keskeisiin kohtiin.

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

EY edellyttää jäsenmailta arvonlisäverojärjestelmää. Tämä on Suomessa toteutumassa joka tapauksessa. Arvonlisäverotuksen yleisen tason tulee olla vähintään 15 % ja alemman verokannan 5 %. Tässä suhteessa ilmeisesti joudutaan ainakin sopeuttamaan tilanne niiden tavaroiden osalta, jotka kuuluvat alemman verokannan piiriin. Veron ylärajaa ei ole määrätty, mutta sille asettaa katon kilpailun vääristymisen uhka. Jos verotaseroet ovat kovin suuret, yksittäiset kuluttajat käyttävät paljon aikaa ja resursseja tavaroiden hankkimiseen alemman verotason maista. Yleensä katsotaan, että verokantojen ero voi olla 5-6 prosenttiyksiköä ilman, että aiheutuu vielä merkittäviä vinoutumia.

Merkittävistä veroista erityisesti alkoholiveron alentamiseen tulee kohdistumaan melkoista tarvetta. Jos mitään harmonisointitasoa ei tämän osalta saada päätetyksi, voitaneen Suomessa kuitenkin pitää haluttaessa jonkin verran korkeampi verotaso ilman suurempia häiriöitä. Tason kuitenkin täytynee olla nykyistä huomattavasti alempi.

Yhtiöverotuksen osalta ei ole näillä näkymin tarvetta suuriin ja merkittäviin muutoksiin. Leimaverotuksessa on jo toteutettu EY:n esitys poistaa siirtoleimavero pörssissä kaupattavilta osakkeilta.

Polttoaineverotuksen tasoon ei ole tarvetta tehdä suurempia tarkistuksia. Sen sijaan EY:n kaavailut moottoriajoneuvoverosta johtaisivat toteutuessaan raskaan ajoneuvokaluston osalta jonkin verran nykyistä ankarampaan verotukseen.

Vapautuvilla markkinoilla Suomi kohtaa joka tapauksessa entistä ankarampaa kansainvälisen verokilpailun. Tämä tulee kohdistumaan myös Suomen tuloverotuksen korkeaan marginaaliveroon, vaikka marginaaliverot eivät olekaan harmonisoinnin kohteena. Korkea marginaalivero voi kuitenkin olla eräänä lisäkannustimena harkittaessa maastamuuttoa. Suureen maastamuuttomäärään Suomessa ei pitkän ajan väestökehitystä silmällä pitäen olisi varaa. Toisaalta, kun paineet kokonaisveroasteen alentamiseen ovat olemassa, julkiseen menotalouteen kohdistuu tältäkin suunnalta supistamispainetta. Suuren julkisen velkaantumisen oloissa tilanne näyttää pulmalliselta.

5. 7. Loppuarviointeja

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

Verotuksen harmonisointi tapahtuukin kahta tietä: toisaalta keskitetyn harmonisointilainsäädännön ja toisaalta kansallisen verokilpailun kautta. Jotta verokilpailu ei kokonaan hävittäisi veropohjia ja siten vaarantaisi julkisen sektorin välttämätöntä rahoitus pohjaa, näyttää EY:n komissio valinneen viime aikoina linjan, jossa verokilpailua pyritään hillitsemään erilaisilla minimiverokannoilla. Tämänkin ajatuksen johdonmukainen toteuttaminen kohtaa vaikeuksia kaikkein liikkuvimpien tuotannon tekijöiden kohdalla. Tämän osoittaa korkotulojen verotuksesta käyty keskustelu. Siinähan EY:kään ei voi tehokkaasti toimia yksin vaan sen on otettava huomioon globaalinen näkökulma: pääoma liikkuu nykyisin hyvin nopeasti maapallon osasta toiseen. Jos tällaista liikkuvinta pääomaa haluttaisiin verottaa, se edellyttäisi maailmanlaajuisia sopimuksia.

Toinen verokilpailun seurausvaikutus on se, että verotus tulee entistä enemmän rasiittamaan suhteellisen vähän tai ei lainkaan liikkuvia tuotannon tekijöitä. Työvoiman liikkuminen on verraten vitkasta Euroopassa ja siksi tuloveroissa voi säilyä melko suurikin kansallisia eroja. Sen sijaan paineet esimerkiksi kiinteistöverojen nousuun ovat olemassa. Tavaroiden osalta arvioidaan, että 5-6 prosenttiyksikön erot maiden kesken eivät vielä saa aikaan merkittäviä vinoutumia.

Liite 1

**Arvonlisäverojärjestelmä nykyisin ja EY:n komission
esittämä clearingmenettely**

Nykyinen järjestelmä

Myyjä (Ranska)

Myynti DM 100
Vienti ei
arvonlisäverollista



Tuonnille
14 % ALV
= DM 14



Yritys(Saksa)

Myyntihinta DM 200
plus 14 % ALV = DM 228
Hyödykkeen ALV DM 28
miinus välituotteen ALV DM 14
= tämän vaiheen ALV DM 14

Netto ALV Ranskassa: nolla

Netto ALV Saksassa: DM 28

Komission ehdotus

Myyjä (Ranska)

Myynti DM 100
plus 18.6% ALV
= DM 118.6

Vientitavarat, jotka
sisältävät Ranskan
arvonlisäveron



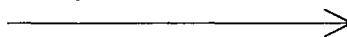
Yritys (Saksa)

Myyntihinta DM 200
plus 14% ALV = DM 228
Hyödykkeen ALV DM 28
miinus välituotteen ALV DM 18.6
= tämän vaiheen ALV DM 9.4

Netto ALV Ranskassa: DM 18.6

Netto ALV Saksassa: DM 9.4

Selvitysravirta = DM 18.6



ALV = Arvonlisävero

Liite 2

EY-jäsenmaiden soveltamat arvonlisäverokannat (lokakuu 1992)

	alennettu	vakio	korotettu ²
Saksa	71	14 ¹	-
Belgia	1 / 6 / 12	19,5	-
Tanska	-	25	-
Espanja	3 / 6	13 ¹	-
Kreikka	4 / 8	18	36
Ranska	2,1 / 5,5	18,6	-
Irlanti	2,3 / 10 / 12,5	16 / 21	-
Italia	4 / 9 / 12	19	38
Luxemburg	3 / 6	15	-
Alankomaat	6	18,5	-
Portugali	5	16	30
Iso-Britannia	-	17,5	-
(Suomi)		(22)	

¹ 1.1.1993 alkaen 15² poistuu 1.1.1993

Liite 3

Yhtiöverokannat EY-maissa 1992

Valtio	valtionverokanta	paikallisverokanta	kokonaisverokanta
Alankomaat	35	-	35
Belgia	39	-	39
Espanja	35	1,5	35,34
Irlanti	40/10	-	40/10
Iso-Britannia	33	-	33
Italia	36	16,2	47,83
Kreikka	46	-	46
Luxemburg	33	9,09	39,39
Portugali	36	3,6	39,6
Ranska	34 *	-	34
	42 **	-	42
Saksa	50 *	15	57,5
	36 **	15	45,6
Tanska	38		38

* jakamattomasta voitosta

** jaetusta voitosta

Suomi

19

n. 17

n. 36

PUBLISHED VATT-PUBLICATIONS

VATT-JULKAISUJA -SARJASSA AIEMMIN ILMESTYNEET JULKAISUT

1. Finland 1990 - 2005. A time of challenge and preparation. Helsinki 1991.
2. Neuvostoliitto, itäinen Eurooppa ja Suomi. Toimittaneet Pekka Sinko ja Pekka Sutela. Helsinki 1991.
3. Proceedings of the Workshop on Economic Instruments in Environmental Policy. Edited by Seppo Leppänen and Pirkko Valppu. Helsinki 1991.
4. Vuosikirja 1991. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Leena Saarinen. Helsinki 1991.
5. Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki 1992.
6. Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Intergration. Edited by Pekka Alajääskö and Seppo Leppänen. Helsinki 1992.
7. Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. Edited by Seppo Leppänen and Heikki A. Loikkanen. Helsinki 1992.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Reino Hjerppe

Ylijohtaja

Kansantalouden linja

Seppo Leppänen

Tutkimusjohtaja

Verotuksen ja tulonsiirtojen linja

Iikko B. Voipio (vv.)

Tutkimusjohtaja

Rolf Myhrman

Vs. tutkimusjohtaja

Julkisten palvelujen ja investointien linja

Heikki A. Loikkanen

Tutkimusjohtaja

JOHTOKUNTA

Valtiosihteeri Eino Keinänen

Puheenjohtaja

Ylijohtaja Sixten Korkman

Varapuheenjohtaja

Osastopäällikkö Markku Lehto

Pääjohtaja Markku Mannerkoski

Osastopäällikkö Kari Puumanen

Budjettipäällikkö Raimo Sailas

Ylijohtaja Reino Hjerppe

Erikoistutkija Pirkko Valppu



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

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

Government Institute for Economic Research

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on valtiovarainministeriön alainen tutkimusyksikkö. Se perustettiin vuonna 1990 yhdistämällä Taloudellinen suunnittelukeskus ja valtiovarainministeriön suunnitteluosastoa. Keskukseen tehtävänä on tutkia kansantalouden voimavarojen tehokasta kohdentumista, julkisen talouden toimivuutta sekä kansantalouden pitkän aikavälin ongelmia. VATT osallistuu talouspolitiikan valmisteluun sekä tutkimustensa avulla että asiantuntijana valtiohallinnon valmistelutyössä.

The Government Institute for Economic Research (VATT) is a research unit subordinate to the Ministry of Finance. It was established in 1990 by merging the Economic Planning Centre and the Planning Secretariat of the Ministry of Finance. The task of the Institute is to carry out research on the allocation of resources in the economy, the efficiency of the public sector, and long-term problems of the economy. VATT takes part in the preparation of economic policy both through its research projects and as an advisory body.



ISBN 951-561-049-4
ISSN 0788-4990