

VNT 1/1998 vp

**Valtioneuvoston tiedonanto
eduskunnalle Suomen osallistumisesta
euroalueeseen**

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.2.1998

VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO EDUSKUNNALLE SUOMEN OSALLISTUMISESTA EUROALUEESEEN

1. Johdanto

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulee osallistua euroalueeseen, kun tämä aloittaa toimintansa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti 1 päivänä tammikuuta 1999. Tätä kantaa tukevat niin taloudelliset kuin poliittiset näkökohdat. Osallistumalla euroalueeseen alusta alkaen turvaamme parhaiten sekä vakaan talouskehityksen jatkumisen että mahdollisuutemme vaikuttaa taloudellisen ympäristömmme ja Euroopan kehittämiseen. Ratkaisu euroalueeseen osallistuvista jäsenvaltioista tehdään Euroopan unionin neuvostossa. Hallitus pyrkii toimimaan siten, että Suomi olisi niiden jäsenvaltioiden joukossa, jotka muodostavat euroalueen vuoden 1999 alusta lähtien.

Hallitus on päätenyt siihen, että eduskuntaa pyydetään ottamaan kantaa Suomen euroalueeseen osallistumisesta tiedonannon perusteella. Tiedonanto antaa eduskunnalle mahdollisuuden käsitellä yhteisen rahan käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä perusteellisesti.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset edellyttävät, että kaikki vaadittavat edellytykset täyttävät valtiot lukuun ottamatta niitä, jotka ovat sopimuksen yhteydessä sopineet erityisjärjestelyistä (Iso-Britannia ja Tanska), ottavat talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa käyttööseen yhteisen rahan. Perustamissopimuksen sisältämät talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat määräykset ovat Suomessa tulleet kokonaisuudessaan voimaansaatetuiksi supistetuksa perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä voimaansaatamislailla.

Hyväksyessään Suomen liittymistä EU:n jäseneksi koskeneen lakiesityksen vuonna 1994 eduskunta edellytti, että Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella. Samalla edellytettiin, että hallitus arvioi Suomen osallistumista ottaen huomioon

eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä esiintuodut näkökohdat kuten kansantalouden ja valtiontalouden valmiudet osallistua yhteiseen rahapolitiikkaan ja yhteisen rahan käyttöönottoon sekä varautuen siitä aiheutuvien vakavien tasapainohäiriöiden mahdollisuuteen. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta painotti tässä yhteydessä työllisyyden asemaa EU:n talouspoliittisessa yhteistyössä sekä pyrkimyksiä tasata eri jäsenvaltioiden ulkoisista syistä poikkeavaa kehitystä yhteisin toimenpitein.

Suomen osallistuminen euroalueeseen ei tule uutena asiana, vaan se on ollut esillä EU-jäsenyyden valmisteluista lähtien. Jo EU-jäsenyyttä koskevien neuvottelujen alkaessa vuonna 1993 Suomi ilmoitti, että "hallitus pyrkii määrätietoisesti tilanteeseen, jossa edellytykset kolmanteen vaiheeseen siirtymiseen ensimmäisessä vaiheessa täytyvät".

Nykyinen hallitus on täsmentänyt kantaansa talous- ja rahaliittoon sitä mukaa, kun on varmistunut, että hanke toteutuu aikataulun mukaisesti ja että riittävä euroalueen laajuus ja vakaus on mahdollista saavuttaa.

Hallitusohjelmassa keväällä 1995 todettiin, että hallitus pyrkii siihen, että Suomi täyttää Euroopan unionin talous- ja rahaliiton lähenytymiskriteerit, jotta voisimme niin päätettäessä liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistytessä.

Kesäkuussa 1995 julkistetussa talous- ja rahaliittoa koskeneessa EU-ministerivaliokunnan kannanotossa täsmennettiin talous- ja rahaliittoon liittyviä tavoitteita ja valmisteluja koskevia suunnitelmia. Niiden mukaan Suomi tähtää siihen, että se voisi olla mukana niiden maiden joukossa, jotka ensiksi siirtyvät EMUn kolmanteen vaiheeseen. Samalla todettiin, että hallitus saattaa osallistumisen yhteisen rahan käyttöön eduskunnan päätettäväksi.

Toukokuussa 1997 hallitus antoi talous- ja rahaliittoa koskeneen selonteon Suomen vaihtoehtoista ja kansallisesta päätöksente-

osta. Tämä selonteko perustui osittain talous- ja rahaliiton vaikutuksia käsitelleen pääministerin asettaman asiantuntijatyöryhmän raporttiin, joka valmistui keväällä 1997.

Antamassaan selonteossa valtioneuvosto totesi, että eduskunnan poliittisen kannan ilmaisemiseksi hallitus pitää perustelluimpana menettelynä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi VJ 36 §:n mukaisella tiedonannolla.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa koskevaa selontekoa käsitellessään, että ongelmattomimpia päätöksentekotapoja olisivat VJ 36 §:n mukainen tiedonanto tai erillinen lakiehdotus.

Valtioneuvoston EMU-selontekoa käsitellessään eduskunta edellytti lisäksi, että EMU-asiantuntijaryhmän raportissa esitettyä eri vaihtoehtoihin liittyvää selvitystyötä jatketaan siten, että tutkimusten tulokset ovat käytettävissä riittävän ajoissa ennen kuin eduskunta tekee päätöksen Suomen liittymisestä euroalueeseen.

Tämän tiedonannon taustalla on keväällä annettu hallituksen selonteko, EMU-asiantuntijaryhmän raportti sekä pyydetty lisäselvitykset, joita syksyn 1997 kuluessa on toimitettu eduskunnan käyttöön. Lisäselvitykset vastaavat pääministerin asettaman asiantuntijaryhmän ja eduskunnan esille nostamiin kysymyksiin. Niissä on käsitelty muun muassa markan kelluttamista, julkisen talouden rahoitusaseman kestävyyttä pitemmällä aikavälillä sekä EMUn vaikutuksia alueelliseen kehitykseen, EU-instituutioiden toimintaan, sosiaaliturvaan ja verotukseen. Lisäksi tulopoliittinen selvitystoimikunta on laatinut selvityksiä työmarkkinoiden sopeutumisesta talous- ja rahaliiton olosuhteisiin.

2. Euroalueen muodostaminen

2.1 Muodostamisperusteet

Maaliskuussa 1998 Euroopan unionin komissio ja Euroopan rahapoliittinen instituutti (ERI) antavat neuvostolle kertomukset jäsenvaltioiden edistymisestä talous- ja rahaliiton toteuttamiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi. Tässä yhteydessä todetaan, ovatko jäsenvaltiot saavuttaneet lähentymis-

tavoitteet kestävällä tavalla. Lisäksi tutkitaan, onko kunkin jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö, keskuspankin perussääntö mukaanlukien, sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa 107 ja 108 artiklan mukaisesti sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) perussäännön kanssa, joissa edellytetään keskuspankin itsenäisyyttä.

Toukokuun alussa 1998 tekee valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa koontuva Euroopan unionin neuvosto päätöksen, mitkä jäsenvaltiot täyttävät yhteiseen rahaan siirtymisen edellytykset.

Päätöstä tehtäessä näiden edellytysten olemassaolo arvioidaan kunkin jäsenvaltion kohdalta erikseen. Arviointiperusteet ovat seuraavat:

- **Hintavakauden kestävyys.** Hintojen nousuvauhti ei tarkasteluajankohtaa edeltävän vuoden aikana ylitä enemmällä kuin 1,5 prosenttiyksiköllä enintään kolmen parhaiten suoriutuneen jäsenvaltion inflaatiovauhtia.

- **Kestävä julkisen talouden rahoitusasema.** Tarkastelun ajankohtana ei saa olla voimassa 104 c artiklan mukaista neuvoston päätöstä siitä, että jäsenvaltiolla on liiallinen julkisyhteisöjen alijäämä. Artiklan 104 c ja sopimuksen pöytäkirjan mukaan neuvosto päättää erikseen liiallisen alijäämän olemassaolosta, jos budjettialijäämä tai julkisen velka ylittää säädetyt viitearvot. Viitearvot, jotka julkisen talouden alijäämälle ovat 3 % ja julkiselle velalle 60 % bruttokansantuotteesta, on esitetty sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa. Alijäämäkriteerin tulkintaa on täsmennetty seuraavasti. Liiallista alijäämää ei ole

- * jos alijäämän suhde bruttokansantuotteeseen on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, tai

- * jos alijäämän viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja suhde on lähellä viitearvoa.

Vastaavasti velkakriteerin kohdalla on otettava huomioon

- * ylittääkö julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen viitearvon ottamatta lukuun

tapauksia, joissa tämä suhde pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa.

Liiallisten alijäämien muodostumista valvoo Euroopan komissio, joka laatii liiallisen alijäämän esiintyessä tai uhatessa kertomuksen. Tässä yhteydessä otetaan huomioon jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja julkisen talouden rahoitusasema sekä se, ylittävätkö julkisen talouden alijäämät julkiset investointimenot. Liiallisia alijäämiä ei neuvoston päätöksen mukaan ollut vuonna 1996 Alankomailla, Irlannilla, Luxemburgilla, Suomella ja Tanskalla. Niiden jäsenvaltioiden tilanne, joita koskee edelleen päätös liiallisista alijäämistä, arvioidaan vuoden 1997 tietojen perusteella komission ja ERI:n kertomuksissa. Mikäli julkisen talouden rahoitusasema näissä jäsenvaltioissa osoittautuu kestäväksi, neuvosto kumoo liiallisia alijäämiä koskevan päätöksen komission suosituksen perusteella.

* **Valuuttakurssien vakaus.** Tämä edellyttää Euroopan valuuttajärjestelmän valuuttakurssimekanismissa (ERM) määrättyjen tavomaisten vaihteluvälien noudattamista ainakin kahden vuoden ajan siten, ettei valuutan ulkoista arvoa ole maan omasta aloitteesta alennettu suhteessa toisen jäsenvaltion valuuttaan.

* **Korkokriteeri.** Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltion saavuttaman lähentymisen ja Euroopan valuuttajärjestelmän valuuttakurssimekanismin osallistumisen pysyvyys ilmenee pitkän aikavälin korkokannassa. Korkokriteeri on täsmennetty pöytäkirjassa siten, että jäsenvaltioiden pitkän aikavälin korkokanta saa ylittää korkeintaan kahdella prosenttiyksiköllä enintään kolmen hintavakaudeltaan parhaiten suoriutuneen jäsenvaltion vastaavan tason.

Arvioidessaan yhteiseen rahaan siirtymisen edellytyksiä komissio ja ERI ottavat huomioon lisäksi perustamissopimuksen mukaisesti ecun kehityksen, markkinoiden yhdentymisen tulokset, vaihtotaseiden tasapainon ja kehityksen sekä yksikkötyökustannusten ja muiden hintaindeksien kehityksen. Myös Euroopan parlamentti käsittelee lähentymisraportteja ja antaa lausuntonsa ennen kuin ECOFIN-neuvosto käsittelee niitä 1 päivänä toukokuuta 1998.

2.2 Päätöksenteko

Toukokuun 1 päivänä 1998 EU:n neuvosto (ECOFIN) kokoontuu arvioimaan komission ja ERI:n kertomusten perusteella, komission esittämään suositukseen nojautuen kunkin jäsenvaltion osalta, täyttääkö se yhteisen rahan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset, sekä antaa päätelmänsä suosituksina valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvalle neuvostolle. Päätökset tehdään määränemmistöllä.

Tämän jälkeen Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa ECOFIN-neuvoston suosituksesta valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvalle neuvostolle.

Valtion- tai hallitusten päämiesten muodostama neuvosto kokoontuu 2 päivänä toukokuuta 1998 vahvistamaan määränemmistöllä, neuvoston suositusten perusteella, mitkä jäsenvaltiot täyttävät yhteisen rahan käyttöönottoon vaadittavat edellytykset.

Tämän jälkeen ECOFIN-neuvosto tekee vielä tarpeelliset päätökset valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuneen neuvoston päätelmien johdosta. Näitä ovat päätökset euroa koskevasta sekundaarilainsäädännöstä, suositus Euroopan keskuspankin (EKP) johtokunnan kokoonpanoksi sekä ilmoitus euron muuntokurssien määrittämiseen käytettävistä kahdenvälisistä valuuttakursseista. Euroa koskeva sekundaarilainsäädäntö sisältää asetukset euron käyttöönotosta sekä eurometallirahojen yksikköarvoista ja teknisistä eritelmistä. EKP:n johtokuntaa ja valuuttakursseja koskeviin päätöksiin, joissa vaaditaan yksimielisyyttä, osallistuvat vain euroalueen jäsenvaltiot.

Ennen kuin EKP:n johtokunta voidaan lopullisesti nimittää, on kuultava Euroopan parlamenttia ja ERI:n neuvostoa. Johtokunnan jäsen ehdokkaat kutsutaan Euroopan parlamentin kuultaviksi. Sen jälkeen euroalueen jäsenmaiden hallitukset nimittävät johtokunnan ja EKP ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä aloittavat toimintansa. Tämän tulee tapahtua viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1998.

Euroalueen ulkopuolelle jääviä jäsenvaltioita, jotka eivät täytä yhteisen rahan edellytyksiä, kutsutaan perustamissopimuksessa "jä-

senvaltioiksi, joita koskee poikkeus". Perustamissopimus määrittelee ne asiat, joissa näiltä jäsenvaltioilta pidätetään äänioikeus neuvostossa. Näitä ovat edellä mainittujen lisäksi

- liiallisten alijäämien menettelyn sanktioista päättäminen,
- EKPJ:n tavoitteiden, perustehtävien sekä luottolaitosten ja rahoitusjärjestelmän vakauden valvonta,
- setelien ja metallirahojen liikkeellelaskeminen,
- EKP:n asetukset, päätökset sekä suositukset ja lausunnot, jotka koskevat EKPJ:ää, sekä
- muodolliset sopimukset, jotka koskevat euron suhdetta muihin kuin yhteisön valuuttoihin, yleiset valuuttakurssipoliittiset suositukset sekä yhteisön kannat talous- ja rahaliiton kannalta erityisen merkittävistä kansainvälisen tason kysymyksistä.

Sen jälkeen kun EKP:n muodostamista koskevat päätökset on tehty, antaa komissio ERI:n suosituksesta viralliset esityksensä EKP:a koskevaksi sekundaarilainsäädännöksi.

Euroopan rahapoliittinen instituutti antoi vuoden 1997 alussa selvityksen yhteisen rahapolitiikan toimintakehikon täsmentämisestä. Rahapolitiikan perusrakenteista päätetään lopullisesti sen jälkeen, kun keväällä 1998 päätös euroalueen muodostamisesta on tehty.

Euroalueen muodostamista koskevilla päätöksillä on välittömiä seurausvaikutuksia myös yhteisötasolla ja eri EU-instituutioiden toimintaan. Komissio on laatinut tiedonannon niistä muutoksista, joita euron käyttöönotto edellyttää yhteisöpolitiikalta, eri toimielimiltä ja yhteisön lainsäädännöltä. Koska nykyisin yhteisöpolitiikan toteuttaminen nojaa hyvin suuressa määrin ecumääräisiin suorituksiin, merkitsee ecun korvaantuminen eurolla heti vuoden 1999 alusta lähtien sitä, että huomattava joukko yhteisötason säädöksiä tullaan muuttamaan. Keskeiset muutokset kohdistuvat yhteisöbudjettiin, hallintoon ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Euron käyttöönotto yhteisötason toiminnassa on jäsenvaltioihin verrattuna tästä syystä erittäin etupainotteista.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamispäivänä 1 päivänä tammikuuta 1999 kokoontuva ECOFIN-neuvosto tekee päätöksen euron lopullisista muuntokursseista, joilla euroalueen kansallisten valuuttojen kurssit kiinnitetään peruuttamattomasti suhteessa euroon.

2.3 Euroalueen laajuus ja vakaus

Vuoden 1999 alusta Euroopan unionin jäsenvaltiot siirtyvät talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen Isoa-Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta. Näillä kahdella maalla on perustamissopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen mukaan mahdollisuus jäädä kokonaan kolmannen vaiheen ulkopuolelle.

Komission syksyllä esittämien vuotta 1997 koskevien ennustelukujen samoin kuin tuoreiden kansallisten kehitysarvioiden pohjalta näyttää todennäköiseltä, että pääosa jäsenvaltioista täyttää euroalueeseen osallistumisen edellytykset. Näyttää todennäköiseltä, että euroalueen ulkopuolelle jäävät Ison-Britannian ja Tanskan lisäksi Kreikka ja Ruotsi.

Iso-Britannia käyttää mahdollisuuttaan jäädä talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen ulkopuolelle. Maan hallitus on kuitenkin ilmoittanut harkitsevansa liittymistä kolmanteen vaiheeseen myöhemmin. Iso-Britannia ei kuulu myöskään valuuttakurssimekanismin ERM:iin.

Kreikka jäänee euroalueen ulkopuolelle tässä vaiheessa, koska se ei kaikilta osin täytä lähentymisen ehtoja. Kreikka on pyrkinyt kriteerien saavuttamiseen ja edennytkin viime vuosien aikana selvästi.

Ruotsi ei täytä kaikkia lähentymiskriteerejä, koska se ei ole valuuttakurssijärjestelmä ERM:n jäsen. Valtiopäivillä on tehty päätös, jonka mukaan Ruotsi jättäytyy euroalueen ulkopuolelle tässä vaiheessa.

Tanska jää perustamissopimuksen mukaista oikeuttaan käyttäen euroalueen ulkopuolelle. Tanska on ilmoittanut sitovansa valuuttansa arvon tiiviisti euroon. Näin Tanska jatkaisi uudessa valuuttakurssijärjestelmässä (ERM2)

hyvin samanlaista politiikkaa, kuin se on noudattanut jo pitemmän aikaa nykyisen ERM-järjestelmän puitteissa.

Yhteisen rahan käyttöönotto on ainutkertainen taloudellisen ympäristön muutos, joka ei saa heikentää luottamusta rahoitusmarkkinoiden vakauteen. Tästä syystä on painotettava siihen osallistuvien jäsenvaltioiden talouskehityksen vakautta sekä erityisesti julkisen talouden kestävyyttä.

Yhtä tärkeä näkökohta on se, että euroalueen tulisi olla mahdollisimman laaja. Jotta yhteisen rahan käyttöönotosta saatavat hyödyt voisivat toteutua alusta lähtien, olisi pyrittävä siihen, että yhteismarkkinoihin osallistuvista 15 jäsenvaltiosta mahdollisimman moni tulisi mukaan alusta lähtien. Tämä olisi suotavaa myös poliittisesti. Eräiden jäsenvaltioiden jääminen alkuvaiheessa euroalueen ulkopuolelle ei saa johtaa unionin poliittiseen kahtiajakoon.

Arvio eri jäsenvaltioiden edellytyksistä liittyä euroalueeseen on erillinen kysymys ja sitä koskeva hallituksen kannanotto saatetaan aikanaan eduskunnan tietoon osana normaalialue neuvoston kokousten valmistelumenettelyä.

Euron vakauteen vaikuttavat useat seikat. On tärkeää, että euroalue muodostetaan lähentymisehtojen mukaisesti. Kriteereihin sisältyy kuitenkin perustamissopimuksen mukaisesti tietty liikkumavara, jonka puitteissa suhdanteiden vaihtelut ja tilastotietoihin liittyvät epävarmuudet voidaan ottaa huomioon. Asetelmat euroalueen muodostumisen suhteen ovatkin erityisesti viimeksi kuluneen puolen vuoden aikana selkiytyneet ja epävarmuudet rahamarkkinoilla ovat vähentyneet. Tätä osoittaa sekin, että Euroopan rahoitusmarkkinat ovat olleet vakaat huolimatta edessä olevasta keskeisestä päätöksestä. Eri jäsenvaltioiden korkotasojen lähentyminen on heijastanut rahoitusmarkkinoiden luottamusta EMU-projektin etenemisen suhteen.

Euroalueen vakautta vahvistavat perustamissopimuksen säännökset ja niiden täsmentäminen tähtäävä vakausta- ja kasvusopimus. Niissä määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet julkisen talouden vakauden säilyttämiseksi myös talous- ja rahaliiton kolman-

nen vaiheen aikana. Tämä on erityisen tärkeää pienten maiden kannalta. Vakausta- ja kasvusopimuksen solmimisen jälkeen voidaan entistä paremmin luottaa siihen, että kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet harjoittamaan kurinalaista talouspolitiikkaa. Samoin on luotu hälytysjärjestelmä, joka varsin varhaisessa vaiheessa reagoi mahdollisiin poikkeamiin. Samalla määriteltiin ne erityistilanteet, joissa sellaiseen jäsenvaltioon, joka on joutunut ilman omaa syytään vakavan häiriön kohteeksi, ei kohdisteta sopimuksessa määriteltäviä sanktioita.

Luottamusta vakauteen ja talouspolitiikan kestävyYTEEN vahvistavat myös Euroopan keskuspankin itsenäinen asema sekä sille asetetut selkeät rahapolitiikan tavoitteet. On tärkeää, että nämä tavoitteet hyväksytään laajalti yhteiskunnassa. Tätä edistää Euroopan keskuspankin jatkuva vuoropuhelu niin neuvoston kuin muidenkin talouspolitiikan toimijoiden kanssa. Rahapolitiikan hyväksyttävyyttä vahvistaisi myös se, että Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit perustelisivat päätöksiään ja kävisivät julkista keskustelua.

Kestävyttä ja sitoutumista voidaan arvioida monella tavalla. Eräs keskeinen kriteeri on jäsenvaltioiden taloudellinen lähentyminen. Useat sellaiset jäsenvaltiot, joilla menneisyydessä on ollut vaikeuksia hintavakauden ja julkisen talouden tasapainon ylläpitämisen suhteen, ovat muutaman viime vuoden aikana osoittaneet huomattavaa kurinalaisuutta. Tällä on ollut merkittävä vaikutus talouden toimintaympäristöön Euroopassa. Se on heijastunut korkotason alentumisena, talouskasvun nopeutumisenä ja työllisyysnäköymien paranemisena koko yhteisöalueella. Talous- ja rahaliiton toteuttamiseen kytkeytyvän talousstrategian hyödyt alkavat tulla vähitellen näkyviin. Erityisesti korkotason alentumisen myötä talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen hyödyt ovat toteutuneet osin jo ennakolta.

Eri jäsenvaltioissa toteutettavat rakenteelliset uudistukset, jotka parantavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä ja markkinoiden toimivuutta, ovat myös merkittäviä talous- ja rahaliiton kannalta. Vaikka rakenepolitiikka kuuluu pääosin kansalliseen toimivaltaan, on tarkoitus, että talouspolitiikan yhteensovittaminen ja rakenteelliset kysy-

mykset tulevat esille myös neuvoston keskusteluissa yhä painokkaammin. Talouspolitiikan kestävyys on keskeinen osa monenkeskistä eri jäsenvaltioiden talouksia koskevaa seurantaa.

3. Euroalueeseen osallistumisen taloudelliset vaikutukset

3.1 Euroalue ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä

Euroalueen muodostaminen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä luovat uuden talouspoliittisen ympäristön. Euroopan keskuspankille on keskitetty rahapolitiikan päätöksenteko. Sen sijaan rahapolitiikan täytäntöönpano on edelleenkin hajautettua kansallisille keskuspankeille. EKP:n päätöksentekoa ja toimintaa jäsentää se, että keskuspankin tavoitteet määritellään selkeästi perustamissopimuksessa. Olennaista on, että toimenpiteiden mitoitukset ja ajoitus tapahtuvat koko euroalueen, ei jonkin yksittäisen jäsenvaltion kehityksen pohjalta.

Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja keskuspankin toimintaa johtaa kolme elintä; johtokunta, neuvosto ja yleisneuvosto. Neuvostoon kuuluvat euroalueen maiden keskuspankkien pääjohtajat sekä EKP:n johtokunnan jäsenet. Neuvosto määrittelee yhteisön rahapolitiikan, asettaa suuntaviivat sen täytäntöön panemiseksi sekä tekee virallisia korkoja ja varantojen hankkimista koskevat päätökset. EKP:n neuvostossa on jokaisella jäsenellä yksi ääni ja päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Johtokunta toteuttaa rahapolitiikkaa neuvoston antamien suuntaviivojen ja päätösten mukaisesti. Johtokunnassa on korkeintaan kuusi jäsentä.

Yleisneuvostoon, joka toimii niin kauan kuin poikkeusmaita on, kuuluvat EKP:n puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kaikkien kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Yleisneuvosto suorittaa niitä ERI:lta jääviä tehtäviä, jotka koskevat poikkeusmaita, sekä myötävaikuttaa eräisiin EKP:n toimiin.

Luxemburgissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa käytiin keskustelua talouspolitiikan tehostetun yhteensovittamisen periaatteista ja niistä tavoista, joita siinä sovelletaan toisaalta euroalueen puitteissa ja toi-

saalta kaikkien EMUn kolmanteen vaiheeseen osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. Tässä yhteydessä todettiin, että euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden ministerit voivat kokoontua epävirallisesti keskustelemaan kysymyksistä, jotka liittyvät heille kuuluviin, yhteisestä rahasta johtuviin erityisiin vastuualueisiin. ECOFIN-neuvosto on edelleenkin perustamissopimuksen mukaisesti päätöksentekoeelin.

Perustamissopimuksen mukaan ECOFIN-neuvoston puheenjohtaja raportoi EKP:n neuvostolle unionin taloudellista tilannetta koskevasta neuvoston arviosta sekä jäsenvaltioiden talouspolitiikasta. Myös valuuttakursisikehitystä ja näkymiä koskevia neuvoston näkemyksiä voidaan ottaa käsiteltäväksi. Vaikka valuuttakursseja yleensä pidetään muun talouspolitiikan seurauksena, ECOFIN-neuvoston toimivaltaan kuuluu valuuttakursseja koskevien yleisten suuntaviivojen käsittely. EKP:n puheenjohtaja osallistuu neuvoston istuntoihin aina, kun neuvosto käsittelee EKP:n tavoitteisiin ja tehtäviin liittyviä asioita kuten talouspolitiikan yleislinjoja. EMUn kolmannen vaiheen aikana toimintansa aloittava talous- ja rahoituskomitea, johon kuuluvat EKP:n ja komission edustajat sekä kaksi kunkin jäsenvaltion nimeämää jäsentä, muodostaa sen keskeisen elimen, jossa tätä neuvoston ja keskuspankin vuoropuhelua voidaan valmistella. Jäsenvaltioiden edustus on sama kuin nykyisessä rahapolitiisessa komiteassa.

EKP:n kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhteisen rahapolitiikan hyväksyttävyyden edistämiseen. Keskuspankin olisi oltava mahdollisimman avoin sekä valmis sen tavoitteita ja keinoja koskevaan julkiseen keskusteluun. Suomen Pankille on EMU-oloissa asetettava periaatteessa samat vaatimukset kuin EKP:lle. Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa on tarkoitus edistää sen avoimuutta. Samaan aikaan pyritään muilla tavoin luomaan puitteet Suomen Pankin sekä parlamentaarisen hallituksen että työmarkkina- ja muiden etujärjestöjen vuoropuhelulle. Talousneuvosto voi jossain määrin uudelleen organisoituna tarjota tähän hyvän pohjan.

3.2 Talouspolitiikan toimintaympäristö

Rahapolitiikkaa koskeva päätöksenteko kes-

kitetään Euroopan keskuspankkiin. Muu talouspolitiikka perustuu edelleen kansalliseen päätöksentekoon, joskin sitä tullaan sovittamaan yhteen unionitasolla. Amsterdamin sopimuksen mukaisesti unionille luodaan myös yhteinen työllisyysstrategia. Siihen liittyy joukko yhteisesti sovittuja tavoitteita, joita toteutetaan kansallisen työllisyyspolitiikan keinoin ja seurataan unionitason menettelyin. Luxemburgin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti neuvosto tiivistää myös rakennepolitiikan seurantaan. Talouspolitiikkaa koskevan unionitason yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen vaikuttaa talous- ja rahaliiton ohella sisämarkkinoiden kehitys, jonka myötä jäsenvaltioiden taloudet ovat kietoutumassa yhteen entistä tiiviimmin.

Osallistuminen euroalueeseen ei muuta kansallisen budjettipolitiikan liikkumavaraa. Perustamissopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tervehdyttämään julkista taloutta ja ylläpitämään keskipitkällä aikavälillä tasapainoista tai ylijäämäistä julkista taloutta. Nämä velvoitteet ovat yleisiä hyvän taloudenpidon perusperiaatteita eivätkä ne rajoita suhdanteita tasaavaa finanssipolitiikkaa normaalien suhdannevaihtelujen olosuhteissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämärajoitteet eivät päde, jos johonkin jäsenvaltioon kohdistuu ilman sen omaa syytä vakava häiriö. Sopimus korostaa tarvetta varautua talouskehityksen vaihteluihin.

Finanssipolitiikan merkitys lisääntyy talous- ja rahaliiton olosuhteissa. Suomen mahdollisuudet käyttää julkista taloutta häiriöiden tasaamiseen ovat jo näillä näkymin parantuneet ja näitä mahdollisuuksia voidaan edelleen parantaa vahvistamalla asteittain julkisen talouden tasapainoa.

Pitkän aikavälin kannalta keskeistä on myös se, että julkinen talous voidaan säilyttää riittävän vahvana, jotta väestön ikääntymisen myötä eteen tuleva rahoitus ei aiheuta kansantaloudelle liiallisia rasituksia. Tästä syystä oma tavoitteenasettelumme on selvästi vaativampaa, kuin mitä perustamissopimuksen mukaiset velvoitteet sinänsä edellyttävät. Tämänkään ongelman kanssa emme ole yksin, vaan samanlaista tavoitteenasettelua joudutaan harkitsemaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Talous- ja rahaliitto ei rajoita mahdollisuuksia harjoittaa omista lähtökohdistamme määrittyvää yhteiskuntapolitiikkaa. Hallitus pyrkii pohjoismaisen hyvinvointivaltion jatkuvuuden turvaamiseen ja alueellisten kehityserojen tasoittamiseen. Sitä varten vahvistetaan julkista sektoria ja sen rakenteita sekä pyritään luomaan edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle koko Suomen alueella.

Rakennepolitiikan korostuminen liittyy pyrkimykseen lisätä Euroopan talouksien työllisyyttä ja kasvua. Talouskasvun hitaus on ollut paljolti seurausta rakenteellisista esteistä ja myös työttömyyden on arvioitu olevan suureksi osaksi rakenteellista. EU:n yhteinen työllisyysstrategia, josta sovittiin marraskuussa 1997 Luxemburgin ylimääräisessä työllisyyshuippukokouksessa, nojautuu suurelta osin yhdessä sovittuun talouspolitiikan peruslinjaukseen. Tämä talouspolitiikan toimintalinja, joka Euroopan komission arvion mukaan tukee sekä talouskasvun voimistumista että uusien pysyvien työpaikkojen muodostumista, liittyy kiinteästi talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen valmisteluun. Työllisyyden edistäminen ei ole ristiriidassa yhteisen rahan käyttöönottoon pyrkivän talouspolitiikan toimintalinjan kanssa. Myös talous- ja rahaliitossa on ensisijaisen tärkeää, että työllistämisen ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta haitallisia rakenteellisia esteitä kyetään purkamaan. Rakenteelliset uudistukset ovat toinen puoli EU:n yhteisestä työllisyysstrategiasta, jonka toinen puoli rakentuu talouskasvun varaan.

Jäsenvaltioiden tarve sovittaa yhteen talouspoliittisia toimia riippuu paljolti yli rajojen ulottuvista taloudellisista heijastusvaikutuksista ja markkinoiden aikaansaamista paineista. Esimerkiksi verotuksessa on pyritty lähinnä sopimaan haitallisen verokilpailun ehkäisemisestä. Verotuksessa keskeinen periaate on edelleenkin, että on edettävä toissijaisuusperiaatetta noudattaen.

Työmarkkinaosapuolilla tulee olemaan keskeinen merkitys yhteisten pelisääntöjen soveltamisessa. Jo nyt on laajalti sisäistetty, että kustannus- ja ansiokehityksen tulee olla sopusoinnussa hintavakauden tavoitteen kanssa.

Suomen julkinen talous on perinteisesti ollut ylijäämäinen. Tämän vuosikymmenen alun

poikkeuksellisen syvän laman myötä se kääntyi jyrkästi alijäämäiseksi. Kun tasapainoa on vähitellen kyetty kohentamaan, on ollut kysymys aikaisemmin vallinneen tilanteen palauttamisesta ja normalisoimisesta. Julkisen talouden tervehdyttäminen sekä julkisen velan, erityisesti valtion velkaantumisen katkaiseminen sekä velkasuhteen alentaminen on vakausehdoista riippumatta kansallinen tavoitteemme.

3.3 Vaikutukset kansantalouteen

Missä määrin Suomi pystyy hyödyntämään talous- ja rahaliiton tarjoamia mahdollisuuksia, riippuu paljolti siitä, kuinka eri osapuolet, kotitaloudet, yritykset, etujärjestöt sopeuttavat toimintansa muuttuvaan ympäristöön ja käyttävät hyväkseen avautuvia mahdollisuuksia. Euroalue tarjoaa kansantaloudellemme lisää tehokkuutta ja pitkäjännitteistä vakautta, mikä parantaa edellytyksiä investoinneille, talouskasvulle sekä pysyvien työpaikkojen luomiselle. Lisäksi osallistuminen antaa Suomelle jatkuvan vaikutusmahdollisuuden Euroopan unionin kehittämisessä.

Yhteisen rahan vaikutukset ovatkin pääosin myönteisiä. Valuuttakurssiriskin poistuminen on itsessään tärkeä kustannussäästö. Kustannusten aleneminen kansainvälisessä vaihdannassa ja tästä koituva taloudellisen toiminnan tehostuminen sekä mahdollisuudet voimavarojen entistä tehokkaampaan käyttöön ovat rahaliiton kiistattomia etuja. Vaikka viimeksimainitusta tulevat kasvuvaikutukset eivät lyhyellä ajalla olisikaan suuria, pitkällä aikavälillä ne kumuloituvat. Laaja talous- ja rahaliitto kasvattaisi kustannussäästöjä.

Yrityssektorille yhteisen rahan käyttöönotto tuo uusia mahdollisuuksia. Talouden vakauden lisääntyminen merkitsee epävarmuustekijöiden vähenemistä. Tämä parantaa yritysten mahdollisuuksia sitoutua pitemmän aikavälin hankkeisiin.

Valuuttakurssiepävarmuus on ollut erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kannalta merkittävä ongelma, joka on vaikeuttanut yli rajojen ulottuvaa tuotanto- ja vientitoimintaa sekä rahoituksen hankkimista. Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä ei ole käytännössä samanlaisia mahdollisuuksia suojautua valuuttariskeiltä kuin suuryrityksillä. Voidaan

arvioida, että yhteinen raha antaa Euroopan yrityksille kokonaan uusia mahdollisuuksia solmia erilaisia alihankinta- ja muita yhteyksiä sekä verkostoitua yli rajojen. Tämä merkitsee sisämarkkinoiden toiminnan kannalta huomattavaa muutosta. Kilpailu lisääntyy ja tuotanto- ja muut yritystoiminnot tehostuvat.

Yhteinen raha lisää vakautta myös maataloussektorilla, kun yhteisesti rahoitettuihin ecu-määraisiin tukiin liittyvä kurssiriski poistuu. Agenda 2000-esityksen mukaiset uudistukset korostavat tulevaisuudessa näiden tukien merkitystä viljelijöiden tuloissa. Monimutkaisen maatalouden valuuttajärjestelmän poistuminen yksinkertaistaa politiikkaa ja yhteisellä valuutta-alueella tukien avoimuus eri maiden, alueiden ja tuotantosuuntien kesken paranee.

Kuluttajat hyötyvät siitä, että markkinoiden läpinäkyvyys paranee ja kilpailu lisääntyy. Eri jäsenvaltioiden välillä on hintatasoissa ja -rakenteissa yhä suuria markkinoiden toiminnan puutteista kieliviä eroja. Muutos vienee aikaa, mutta monopolistisista rakenteista aiheutuvia markkinoiden vääristymiä on euroalueen muodostamisen jälkeen entistä vaikeampi ylläpitää.

Suurimpana ongelmana euroalueeseen osallistumisessa on pidetty niin sanottuja epäsymmetrisiä häiriöitä. Nämä ovat yksittäisen maan talouskehitykseen kohdistuvia poikkeamia, joihin keskitetysti hoidettu rahapolitiikka ei voi tuoda apua. Niiden merkitys jatkossa riippuu taloudellisten rakenteiden ja talousyksiköiden käyttäytymisen muutoksista.

Merkittäviä häiriöitä Suomen kansantaloudessa on esiintynyt aika ajoin. Kokonaistuotanto on supistunut 1960-luvulta lähtien kaksi kertaa, viidentoista vuoden välein. Häiriöiden mahdollisuutta tulevaisuudessa ei pidä kuitenkaan korostaa liikaa, varsinkin kun niiden luonne muuttuu yhteiseen rahaan siirryttäessä. Suuret häiriöt Suomen taloudessa ovat liittyneet talouskehityksen murroksiin eivätkä normaaleihin suhdannevaihteluihin. Kysymys on ollut kertaluontoisista tapahtumista kuten 1970-luvulla öljyn hinnan kohoamisesta ja myöhemmin rahoitusmarkkinoiden vapautumisesta ja Neuvostoliiton-kaupan voimakkaasta supistumisesta. Osaksi suuret vaihtelut ovat olleet myös si-

säsyntyisiä, eli seurausta omista toimenpiteistämme. Tapahtuneen murroksen myötä monet talouden rakenteisiin liittyneet vinoutumat ja käyttäytymiseen sisältyneet jäykkyydet ja ominaispiirteet ovat poistuneet, joten talouden toiminta on monessa suhteessa muuttunut.

Metsäsektori, joka on perinteisesti ollut vientimme suhdanneherkin toimiala, on edelleen Suomen kansantalouden kannalta tärkeä. Suuria muutoksia on kuitenkin tapahtunut viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana. Metsäteollisuuden rakenne on kehittynyt siten, että suhdanneherkempien tuotteiden kuten sellun ja sahatavaran viennin osuus on vähentynyt selvästi. Suomi tuottaa ja vie pääasiassa korkealaatuisia painopapereita, joiden markkinat ovat raaka-aineluontoisia tuotteita vakaammat. On myös pidettävä mielessä, että metsäsektorin merkitys on paljon korostuneempi viennissä kuin tuotannossa ja työllisyydessä. Yhteisen rahan olosuhteissa tuotanto-osuuden merkitys korostuu vientiosuuden kustannuksella. Metsäteollisuuden rinnalle onkin kehittynyt korkeatasoiseen osaamiseen ja huipputeknologiaan perustuvaa teollisuutta kuten koneiden ja sähkötekniikan tuotteiden valmistusta.

Suomen kansantalous on entistä avoimempi ja tuotantorakenne on erityisesti viime vuosina monipuolistunut. Kansantalous ei ole enää ratkaisevalla tavalla riippuvainen sen enempää yhdestä toimialasta kuin yksittäisistä markkina-alueistakaan. Vahva kilpailukyky ja yrityssektorin aikaisempaa vahvempi rahoitusrakenne ovat turvanneet viime vuosien hyvän vientimenestyksen markkinoiden vaihteluista huolimatta. Epäsymmetristen häiriöiden merkitys jää sitä vähäisemmäksi mitä monipuolisempi on tuotantorakenne ja mitä parempi on yritysten reaaliin kilpailu- ja muuntumiskyky.

Ulkomaankaupan välityksellä Suomeen kohdistuu varmasti myös jatkossa muista alueista poikkeavia häiriöitä, mutta yhteisen rahan olosuhteissa nämä jäävät sektorikohtaisiksi eivätkä entistä monipuolisemman rakenteemme vuoksi uhkaa koko kansantaloutta. Yritykset ovat jo hyvän aikaa varautuneet tällaisiin häiriöihin vahvistamalla taseiden rakennetta. Kilpailukykyinen yrityssektori ja vahva julkinen talous ovat parhaat puskurit häiriöitä vastaan. Kaikissa tilanteissa tämä ei

ehkä riitä. Suomessa vallitsee konsensusmainen yhteistyöperinne eri työmarkkinaosapuolten välillä, mikä lisää mahdollisuuksia reagoida nopeasti koko kansantaloutta kohtaaviin häiriöihin.

Talous- ja rahaliiton vaikutuksista on laadittu runsaasti erilaisia selvityksiä. Jo valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomessa (VNS 1/1991 vp) selostettiin talous- ja rahaliiton merkitystä Suomen taloudelle ja talouspolitiikan päätöksenteolle.

Ensimmäiset kokonaisarviot EMUn vaikutuksista esitettiin Suomessa jo siinä vaiheessa, kun käytiin EU-jäsenyyttä koskevaa kansanäänestystä edeltänyt kansalaiskeskustelu. Tässä yhteydessä sekä Elinkeinoelämän tutkimuslaitos että Valtion taloudellinen tutkimuskeskus arvioivat, että EU-jäsenyyden taloudelliset hyödyt liittyvät keskeisesti nimenomaan talous- ja rahaliittoon.

Viime keväänä eduskunnalle annettussa selonteossa (VNS 4/1997 vp) selostettiin laajalti pääministerin asettaman EMU-asiantuntijaryhmän tekemiä selvityksiä. Selontekokeskustelun jälkeen eduskunnalle on toimitettu luettelo EMUa koskevista keskeisistä tutkimuksista ja selvityksistä. Lisäksi eduskunta on saanut useita (16) yhteisen rahan käyttöönottoa koskevia lisäselvityksiä. Nämä selvitykset, jotka koskevat mm. valuutan kierrättämistä, suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymistä ja hyvinvointivaltion tulevaisuutta, alueellista kehitystä, EU-instituutioiden toimintaa, verotuksen ja tulonsiirtojen kehitystä sekä verokilpailua, tuovat lisävalaistusta eräisiin kysymyksiin, joita sekä eduskunta että pääministerin asettama asiantuntijaryhmä nostivat esiin.

Lisäselvitysten perusteella voidaan arvioida, että useimmat taloudelliseen ympäristöömme kohdistuvat muutokset aiheutuvat joko EU-integraatiosta yleensä tai maailmanlaajuisista muutoksista kuten käynnissä olevasta globalisaatiosta. EMUlla on sinänsä verrattain vähän suoranaisia vaikutuksia esimerkiksi aluekehitykseen, EU-instituutioiden kehitykseen, sosiaaliturvaan ja verotukseen. Eräiltä osin EMU todennäköisesti osaltaan vahvistaa niitä vaikutuksia, jotka perimmältään aiheutuvat kansainvälisestä integraatiosta. Selvitykset osoittavat, että muut vaihtoehdot eivät

antaisi talouspolitiikalle käytännössä suurempaa liikkumavaraa, mutta mahdollisuudet vaikuttaa taloudelliseen ympäristöön ja sen kehitykseen olisivat heikommät.

4. Valmistautuminen talous- ja rahaliittoon

4.1 Kansalliset lainsäädäntötoimenpiteet

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 108 artiklan mukaan jokainen jäsenvaltio huolehtii siitä, että viimeistään päivänä, jolloin EKPJ perustetaan, sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa perustamissopimuksen ja EKP:n perussääntöjen kanssa. Määräys koskee niitä kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Se ei koske vastakkaisuuksia EY:n sekundaarilainsäädännön kanssa. Kansallisen keskuspankin riippumattomuutta koskevien säännösten tulee olla voimassa Euroopan keskuspankkijärjestelmää perustettaessa. Kansallisen keskuspankin muuta yhdistämistä EKPJ:ään koskevien lainmuutosten tulee olla voimassa talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa. Perustamissopimuksen 109 j artiklan 1 kohdan mukaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus perustamissopimuksen kanssa arvioidaan silloin, kun komissio ja ERI tekevät euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden valinnan perusteina pidettäviä kertomuksia. Lainsäädännön tila on siten yksi euroalueeseen osallistumisen kriteereistä.

Perustuslakivaliokunnan valtioneuvoston EMU-selonteosta antaman lausunnon (PeVL 18/1997 vp) mukaan EU-liittymissopimusta voimaan saatettaessa käytetyn poikkeuslakimenettelyn vuoksi Suomen siirtyminen yhteiseen rahaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riippuvainen hallitusmuodon 72 §:n sanamuodon muuttamisesta tai kumoamisesta. Vaikka hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti edellytys yhteiseen rahaan siirtymiselle, on perustuslain selkeyden turvaamiseksi valtiosääntöpoliittisesti asianmukaista ja perusteltua muuttaa perustuslain tekstiä tältä osin Suomen yhteiseen rahaan osallistumisen vuoksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutos on luontevimmin toteutettavissa viireillä olevan perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Edellä esitetyn mukaisesti

hallituksen esitykseen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ei ole sisällytetty Suomen rahayksikköä ja sen ulkoisen arvon muuttamista koskevaa säännöstä.

Säädöksiä, jotka eivät ole sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, ovat Suomen Pankista annettu laki (719/1997), rahalaki (358/1993) ja valuuttalaki (954/1985). Perustamissopimus ja perussääntö edellyttävät, että Suomen Pankista annettuun lakiin lisätään muun muassa säännökset Suomen Pankin kuulumisesta EKPJ:ään ja toimimisesta EKP:n suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. Suomen Pankin toiminnan tavoitetta, pankin tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset on myös tarkistettava EKPJ:n vaatimuksia vastaaviksi. Lisäksi Suomen Pankkia koskeva kielto ottaa vastaan rahapolitiikkaan liittyviä määräyksiä on laajennettava koskemaan kaikkia EKPJ:n tehtäviä. Myös säännökset peruskorosta muutetaan. Suomen Pankki ei talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa vahvista myöskään korkolaissa (633/1982) säädettyä Suomen Pankin viitekorkoa. Tämän vuoksi korkolakia on muutettava.

Rahalaissa säädetään muun muassa Suomen markan jakautumisesta penneihin, rahojen laillisen maksuvälineen ominaisuudesta, markan ulkoisesta arvosta määrittämisestä, valtion ja Suomen Pankin toimivallasta rahojen liikkeeseen laskussa sekä rahojen vastaanotto- ja lunastusvelvollisuudesta. Talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa nämä säännökset korvautuvat euron käyttöön ottamista koskevilla EY-asetuksilla (neuvoston asetus tietyistä euron käyttöön ottamiseen liittyvistä säännöksistä (EY) N:o 1103/97 ja asetusehdotus euron käyttöön ottamisesta (EY) EYVL N:o C 236, 2.8.1997). Rahalain useita säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin siirtymäkauden ajan siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa euron käyttöön ottamista koskevien EY-asetusten kanssa. Tämän vuoksi rahalaki on uudistettava kokonaisuudessaan. Suomen Pankkia ja rahalakia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle helmikuussa 1998.

Valuuttalaki antaa valtioneuvostolle oikeuden ottaa käyttöön valuutansäännöstelyvaltuudet maan ulkomaisen maksukyvyyn ja rahatalouden vakaan kehityksen turvaamiseksi sekä näitä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Lain nykyinen määräaika päättyy vuoden 1998 lopussa eikä sen voimassaoloa ole tarkoitus jatkaa.

Lukumääräisesti suurin osa euron käyttöön ottamiseen liittyvistä muutoksista koskee Suomen lainsäädännössä olevia viittauksia Suomen rahayksikköön, markkaan ja penniin tai ecuun. Viittaukset Suomen markkaan ja penniin muuttuvat 1 päivänä tammikuuta 2002 suoraan euron käyttöön ottamista koskevan asetuksen nojalla viittauksiksi euroon tai senttiin muutokurssin mukaisesti. Sen vuoksi säädöksissä olevia Suomen rahan määriä mainintoja ei oikeudellisesti ole välttämätöntä muuttaa. Oikeusvarmuuden ja selvyyden johdosta maininnat on kuitenkin syytä muuttaa. Muutokset tulisi tehdä silloin, kun se sopivasti käy päinsä. Käytännössä muutoksia tehtäisiin siinä yhteydessä, kun kyseistä säädöstä muutoinkin joudutaan tarkistamaan.

Lainsäädännössä olevien marka- ja pennimäärien muuntaminen euro- ja senttimääräksi muutokurssin mukaisesti johtaa käytännöllisiin ongelmiin kuten desimaaleja sisältäviin tarkkanumeroisiin ja epätasaisiin määriin. Tällaiset määrät on tarkoituksenmukaisuussyistä syytä pyöristää tasalukuihin. Myös lainsäädännössä olevat pienintä perittävää ja palautettavaa määrää, muita pyöristyksiä taikka erilaisia raja-arvoja koskevat säännökset johtavat samanlaiseen ongelmaan, joten myös ne on syytä muuttaa. Muutokset tehtäisiin siinä vaiheessa, kun kyseisiä säädöksiä muutoinkin joudutaan tarkistamaan.

Euron käyttöön ottamisen helpottamiseksi ja käyttöön otosta mahdollisesti aiheutuvien epäselvyyksien vähentämiseksi lainsäädäntöä voi olla tarkoituksenmukaista muuttaa eräissä yksittäisissä tapauksissa euron käyttöönoton yhteydessä. Ministeriöiden arvioiden mukaan muutoksia saatetaan tarvita ainakin seuraavissa tapauksissa. Käytännön tarpeet puoltavat sitä, että ennen euron käyttöön ottamista vahvistetut maakaaren mukaiset (540/1994) panttikirjat sekä yrityskiinnityslain (634/1984) ja muiden lakien mukaisesti kiinnitettyt velkakirjat voitaisiin hakeumuksen perusteella muuttaa euromääräisiksi ja samalla pyöristää joustavasti tasaluvuiksi. Jotta osakeyhtiö tai asunto-osakeyhtiö voisi muuttaa osakepääomansa ja osakkeiden nimellisarvon euromääräiseksi jo siir-

tymäkauden aikana, tarvitaan osakeyhtiölakiin (734/1978) ja asunto-osakeyhtiölakiin (809/1991) tätä koskeva säännös. Sama koskee osuuskunnan osuuspääomaa ja osuuksia osuuskuntalaisissa (274/1954). Kansallisella lainmuutoksella voidaan myös helpottaa osakkeiden epätasaisten euromääräisten nimellisarvojen muuttamista tasamääräisiksi. Myös arvo-osuusmuotoisten joukkovelkakirjalainojen muuttamista euromääräisiksi voitaisiin helpottaa muuttamalla arvo-osuusjärjestelmästä annettua lakia (826/1991) ja arvopaperimarkkinalakia (495/1989) ennen 1 päivänä tammikuuta 1999 alkavaa siirtymäkautta.

4.2 Käytännön valmistautuminen

Osana valmistautumista talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen Suomi laati kesällä 1995 ensimmäisen lähentymisohjelmansa, joka annettiin eduskunnalle tiedoksi vuoden 1996 talousarvioesityksen yhteydessä. Lähentymisohjelmaa on sen jälkeen tarkistettu kahteen kertaan.

Yhteisen rahan käyttöönotto merkitsee asiallisesti sitä, että kansallinen rahayksikkö voidaan tulkita tästä eteenpäin euron ilmenemismuodoksi. Käyttöönoton jälkeen seuraa kolmen vuoden siirtymäkausi, jonka aikana sekä marka että euro ovat Suomen rahayksiköitä, mutta vain marka esiintyy seteleinä ja kolikkoina. Eurosetelit ja -kolikot lasketaan liikkeelle 1 päivänä tammikuuta 2002 ja markan asema laillisena maksuvälteenä lakkaa 1 päivänä heinäkuuta 2002, ellei kansallisesti päätetä lyhyemmästä rahanvaihtojaksosta. Tämän jälkeen Suomen Pankki vaihtaa markkoja ja pennejä euroiksi ja senteiksi vielä kymmenen vuoden ajan.

Siirtymäkauden aikana euro otetaan käyttöön siten, että euron käytölle ei ole esteitä, mutta sen käyttöön ei myöskään pakoteta. Tämän periaatteen noudattaminen ilman ennakosunnitelmaa tai sopimista eri yhteiskunnan osapuolten välillä johtaisi sekaannukseen. Tästä syystä tarvitaan käytännön valmistautumista ja ennakolta tapahtuvaa suunnittelua.

Valtiovarainministeriö asetti 17 päivänä huhtikuuta 1996 EMU-projektin, jonka tehtäväksi annettiin varmistaa, että kaikki yhteiskunnan osapuolet pystyvät siirtymään ilman häi-

riöitä yhteisen rahan käyttöön. Projektin tehtävänä on huolehtia, että Suomen lainsäädäntö voidaan saada vastaamaan muutoksen ja yhteisen rahan asettamia vaatimuksia ja että yhteiskunnan osapuolilla on riittävä tieto, mitä käytännön muutoksia yhteisen rahan käyttöönotto edellyttää. Kattavalla kansallisella suunnitelmalla pyritään myös löytämään euroon siirtymiselle mahdollisimman kilpailukykyinen ja kustannuksia säästävä ratkaisu. Projektissa on mukana noin viisikymmentä julkisen ja yksityisen sektorin tahoa, joten eri osapuolten pyrkimykset ovat tulleet laajalti huomioon otetuiksi.

Valtiovarainministeriö julkisti 16 päivänä huhtikuuta 1997 Suomen kansallisen siirtymäsuunnitelman euron käyttöönottamiseksi. Suunnitelman täsmennetty versio julkistettiin 18 päivänä joulukuuta 1997.

Valtionhallinnossa siirtymisen suunnittelu on aloitettu kaikilla hallinnonaloilla. Suurimmat muutostarpeet ovat yksiköissä, joissa käsitellään eniten rahamääräisiä tapahtumia ja joissa ovat suurimmat tietojärjestelmät. Tietojärjestelmätasolle suunnittelu onkin jo viety muun muassa verohallituksessa, tullihallituksessa, kansaneläkelaitoksessa, valtiokonttorissa ja tilastokeskuksessa. Se minä ajankohtana mikin julkisen sektorin osa ryhtyy asioimaan yksityisen sektorin yksiköiden kanssa euroissa, ratkaistaan kunkin viranomaisen omin päätöksin. Nämä päätökset on jo pääosin tehty ja julkistettu siirtymäsuunnitelmassa. Yritykset voivat asioida useimpien viranomaisten kanssa euroissa heti 1 päivänä tammikuuta 1999 alkaen.

Euroopan keskuspankkijärjestelmä ottaa sisäiseksi rahayksiköksen euron 1 päivänä tammikuuta 1999 ja asioi siitä lähtien pankkien kanssa euroissa. Vuoden 1997 syyskuussa Euroopan rahapoliittinen instituutti julkaisi rahapolitiikan välineitä ja menettelyjä koskevan kuvauksen. Pankkien aseman uuden rahayksikön käyttöönotossa on ratkaiseva, koska euro esiintyy siirtymäkauden aikana pelkästään tilirahana. Pankit ovat suunnitelmissaan lähteneet siitä, että ne pysyvät tarjoamaan asiakkailleen euromääräistä maksujenvälityspalvelua heti siirtymäkauden alusta lukien.

Suomen monikansalliset yritykset ottavat euron laskentayksiköksen heti siirtymäkau-

den alusta tai varsin pian sen alettua. Tämä tuo näille yrityksille suoranaista hyötyä, koska käsiteltävien valuuttojen lukumäärä vähenee. Ulkomaankauppaa käyvät yritykset tulevat asioimaan toisten yritysten kanssa euroissa siirtymäkauden aikana, vaikka käyttävätkin omana laskentayksikkönään markkaa. Kotimarkkinayritykset ja erityisesti palveluala ja vähittäiskauppa siirtyvät euron käyttöön yhtä aikaa asiakkaitensa kanssa eli vuoden 2002 alusta lukien. Yritysten valmistautumisen aste vaihtelee toimialasta riippuen. Suuret monikansalliset yritykset ovat valmisteluissa varsin pitkällä, kun taas useissa palvelualojen yrityksissä valmistelu aloitetaan sen jälkeen, kun päätös mukaan tulevasta maista on tehty.

Kansalaisia euro koskettaa laajassa mitassa vasta sen jälkeen, kun setelit ja kolikot on laskettu liikkeeseen eli vuoden 2002 alusta. Siihen asti palkat, eläkkeet ja sosiaali-tuudet maksetaan ja tulot käytetään pääosin markkoissa. Siirtymäkauden aikana kansalaisten on kuitenkin asteittain totuteltava uuden rahayksikön käyttöön. Totutteluun tarvittavaa tietoa tulevat tarjoamaan viranomaisten lisäksi myös monet yksityisen sektorin tahot. Valtiovarainministeriö aloittaa suoraan kansalaisille suunnatun tiedon jakamisen ensi toukokuussa, jos Suomi liittyy euroalueeseen vuoden 1999 alusta lukien.

Unionitasolla talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheeseen valmistautuminen on edennyt pitkälle. Madridissa joulukuussa 1995 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätösten pohjalta Euroopan komissio on valmistellut joukon ehdotuksia euron käyttöönottoon liittyen. Euron oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntö on saatu valmiiksi. Perustamis-sopimuksen 235 artiklan pohjalta säädetty asetus yhteisen rahan nimestä, ecun korvautumisesta yhteisellä rahalla, eurolla, pyöristyssäännöistä ja euron vaikutuksesta sopimusten jatkuvuuteen on hyväksytty neuvostossa. Myös 109 artiklan pohjalta säädettävä euron käyttöönottoa koskeva asetus on saanut poliittisen hyväksynnän. Lopullisesti tämä asetus hyväksytään, kun euroalueen valtiot on nimetty.

Käytännön valmistautumisen edistämiseksi Euroopan komissio on organisoinut yhteistoimintaa asiasta vastaavien kansallisten viranomaisten kanssa. Valmistautuminen on

useimmissa jäsenvaltioissa edistynyt saman tapaisen aikataulun puitteissa ja saanut saman tapaisia muotoja. Esimerkiksi useimmat jäsenvaltiot ovat julkaisseet Suomen kansallista siirtymäsuunnitelmaa vastaavan suunnitelman.

Varautuminen euroalueen muodostamiseen on heijastunut yleisemminkin yksityisen elinkeinoelämän toimenpiteissä. Tämä näkyy etenkin vakavaraisuuden ja terveiden rahoitusrakenteiden ylläpitämisen entistä voimakkaampana painottumisena yritysten tavoitteenasettelussa. Yhdessä julkisen talouden tervehdyttämisen kanssa tämä on tärkein keinoista, joilla voidaan varautua taloudellisten häiriöiden mahdollisuuten ennakolta. Tämän lisäksi merkittävä tekijä on myös sopimus niin sanotuista puskurirahastoista.

Työmarkkinakeskusjärjestöt totesivat touku-kuussa 1997 yhteisessä kannanotossaan, että työmarkkinoilla ja koko kansantaloudessa on varauduttava taloushäiriöihin ja työllisyyden ylläpitämiseen olosuhteissa, joissa entisen kaltaista mahdollisuutta valuuttakurssimuutoksiin ei ole. Tässä tarkoituksessa sovittiin, että käynnistetään selvitystyö sosiaalivakuutuksen yhteyteen rakennettavista puskurirahastoista. Tämän mukaisesti työmarkkinakeskusjärjestöt ja Työeläkelaitosten liitto sopivat tätä koskevista toimista marraskuussa 1997. Tavoitteena on, että puskuria kerätään, kun työttömyyden ja etuusmenojen aleneminen antaa siihen tilaa. Tavoiteltu noin 3 miljardin markan taso on saavutettavissa vuosiin 2002-2004 mennessä.

Lisäksi on sovittu, että henkilöstörahastojen ja tulospalkkausjärjestelmien hyväksikäyttö otetaan huomioon, kun yritystasolla valmistaudutaan EMUn voimaantuloon. Puskurirahastojen mitoitusta ja vaikutuksia koskeva selvitystyö on vielä meneillään ja tuloksista raportoidaan sitä mukaa, kun ne valmistuvat.

5. Yhteenveto

Osallistuminen euroalueeseen tuo Suomen kansantalouteen sekä taloudelliseen tehokkuuteen että vakauteen liittyviä hyötyjä. Nämä seikat myötävaikuttavat talouskasvun nopeutumiseen ja uusien pysyvien työpaikkojen syntymiseen. Talous- ja rahaliitto merkitsee rahapolitiittisen päätöksenteon keskitty-

mistä Euroopan keskuspankkiin, jolle perustamissopimuksessa on määriteltä selkeät tavoitteet ja toimintapuitteet. Muuta talouspolitiikkaa koskeva päätöksenteko on edelleen kansallista. Perustamissopimus sekä vakausta kasvusopimus luovat yleiset puitteet finanssipolitiikalle. Oma talouspolitiittinen tavoitteenasettelumme on jo pitempään ollut näiden sopimusten mukaista, joten Suomen kannalta ne eivät ole rajoite vaan takuu siitä, että kaikki euroalueen maat sitoutuvat meidän kanssamme samanlaisiin vakaustavoitteisiin. EMU ei merkitse uhkaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion tulevaisuudelle, sosiaaliturvajärjestelmälle eikä alueelliselle kehitykselle. Näihin aloihin liittyviä tavoitteita voidaan parhaiten saavuttaa suotuisan taloudellisen kehityksen olosuhteissa, joita osallistuminen euroalueeseen osaltaan edistää.

Talouspolitiikkaa sovitetaan jatkossa entistä tiiviimmin yhteen EU-maiden kesken. Yhdentymisen myötä tapahtunut EU-alueen talouksien entistä läheisempi yhteenkietoutuminen lisää tarvetta koordinoida jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa. Tätä koskevia päätöksiä tehtiin joulukuussa 1997 Luxemburgin Eurooppa-neuvostossa, jossa todettiin muun muassa tarve painottaa entistä enemmän rakennepoliittisia kysymyksiä neuvoston työskentelyssä.

Taloukskasvun hitaus Euroopassa on ollut paljolti seurausta rakenteellisista esteistä ja myös työttömyyden on arvioitu olevan suureksi osaksi rakenteellista. EU:n yhteinen työllisyysstrategia, josta sovittiin marraskuussa 1997 Luxemburgin ylimääräisessä työllisyyshuippukokouksessa, nojautuu suurelta osin yhdessä sovittuun talouspolitiikan peruslinjaukseen. Tämä talouspolitiikan toimintalinja, joka on Euroopan komission arvion mukaan luonut mahdollisuudet talouskasvun voimistumiseen ja uusien pysyvien työpaikkojen muodostumiseen EU-alueella, liittyy kiinteästi talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen valmisteluun. Talous- ja rahaliitto ja työllisyyden edistäminen eivät ole keskenään ristiriitaisia tavoitteita.

Euroalue on toteutumassa laajana. Jäsenvaltioiden osoittama lähentyminen sekä kasvu- ja vakaussopimus edesauttavat sitä, että yhteinen raha tulee olemaan samalla kertaa myös vakaa. Osallistuminen euroalueen muodostamiseen heti alusta alkaen tarjoaa

mahdollisuuden vaikuttaa niihin keskeisiin ratkaisuihin, joiden perusteella yhteistä raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa ryhdytään harjoittamaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän puitteissa. Selvitykset osoittavat, että muut vaihtoehdot eivät antaisi käytännössä talouspolitiikalle suurempaa liikkumavaraa, mutta mahdollisuutemme vaikuttaa taloudelliseen ympäristöömme ja sen kehitykseen olisivat selvästi heikommat. Todennäköisesti myös talouskasvu ja työllisyys jäisivät heikommiksi euroalueen ulkopuolella, koska talouspolitiikan uskottavuus jouduttaisiin hankkimaan pelkästään omin avuin varsin tiukalla raha- ja finanssipolitiikalla.

Kansalaisiin euroalueeseen osallistumisesta aiheutuvat välittömät vaikutukset ovat vähäisiä. Konkreettiset vaikutukset tulevat näkyviin vuonna 2002, kun yhteiset setelit ja kolikot tulevat liikenteeseen. Kuluttajat hyötyvät kilpailun lisääntymisestä ja markkinoiden vääristymien poistumisesta. Suurimmat vaikutukset myös kansalaisten kannalta tulevat kuitenkin ajan myötä, kun talouskehityksen ja työllisyyden perusedellytykset kohentuvat.

Valmistelut euroalueeseen liittymiseksi ovat edenneet pitkälle. Lainsäädännön osalta keskeiset muutokset koskevat kansallista keskuspankkilainsäädäntöä, jonka on oltava sopusoinnussa perustamissopimuksen ja Euroopan keskuspankin perussäännön kanssa. Suomen lainsäädäntö ei tätä vaatimusta vielä kaikin osin täytä. Laki Suomen Pankista ja rahalaki tullaan uudistamaan kokonaisuudessaan. Valuuttalain määräaika päättyy vuoden 1998 lopussa eikä sen voimassaoloa ole tarkoitus jatkaa.

Valtiovarainministeriön keväällä 1996 asettamaan EMU-projektiin on osallistunut noin viisikymmentä yksityisen ja julkisen sektorin eri tahoa. Projekti varmistaa, että kaikki yhteiskunnan osapuolet pystyvät ottamaan yhteisen rahan käyttöön ilman häiriöitä. Varautuminen euroalueen muodostamiseen onkin käynnistynyt yksityisen sektorin piirissä, jossa valtaosa käytännön valmistelutyöstä tehdään. Ensi vaiheessa valmistautuminen on koskenut ennen muuta pankki- ja rahoitussektoria, johon muutoksen välittömimmät vaikutukset kohdistuvat. Myös vientiteollisuus on osin muuttamassa käyttäytymistään, mikä näkyy etenkin vakavaraisuuden ja terveiden rahoitusrakenteiden entistä voimakkaampana painottumisena yritysten tavoitteenasettelussa. Työmarkkinoiden osapuolet ovat mukana sopeuttamassa taloutta uusiin olosuhteisiin. Tämä on näkynyt viimeaikojen maltillisissa tuloratkaisuissa. Lisäksi marraskuussa 1997 syntyneellä niin sanottuja EMU-puskureita koskevalla sopimuksella sovittiin työeläkevakuutus- ja työttömyysturvamaksujen muutosten käyttämisestä suhdannevaihtelujen tasaamiseen.

Hallitus on perehtynyt huolellisesti eri vaihtoehtojen vaikutuksiin ja katsoo punnittuaan saamaansa runsasta tietoa aineistoa, että kansalaisten ja kansakunnan edut voidaan parhaiten turvata osallistumalla euroalueeseen alusta lähtien. Yhteisen rahan käyttöönotto antaa Suomelle parhaat mahdollisuudet vaikuttaa sekä oman taloudellisen toimintaympäristön että koko Euroopan kehittämiseen.

