

Talous- ja rahaliitto – Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko

ISBN 951-53-1446-1
Oy Edita Ab
Helsinki 1997

SISÄLLYS

	sivu
1 JOHDANTO	1
2 TALOUS- JA RAHALIITON MERKITYS EUROOPAN YHDENTYMISKEHITYKSESSÄ	4
2.1 Talous- ja rahaliitto kansainvälisessä taloudessa	4
2.2 Talous- ja rahaliitto osana EU:n kehittämistä	5
2.3 Taloudellinen lähentyminen	7
2.4 EU:n laajentuminen	7
2.5 Yhdentymiskehityksen jatko ja joustavuus	9
3 SUOMEN KANSANTALouden TOIMINTAEDELLYTYKSET EUROALUEELLA JA SEN ULKOPUOLELLA	11
3.1 Talous- ja rahaliitto ja euroalue talouden toimintaympäristöinä	11
3.1.1 Yleiset talouspoliittiset toimintapuitteet	11
3.1.2 Finanssipolitiikan yhteiset järjestelyt	12
3.1.3 Rahapolitiikka euroalueella	13
3.1.4 Valuuttakurssipolitiikka euroalueella	15
3.1.5 ERM 2 ja poikkeusmaiden talouspolitiikka	15
3.2 Toimintavaihtoehdot talous- ja rahaliitossa	16
3.3 Yhteisen rahan vaikutuksista Suomen talouteen	18
3.3.1 Tehokkuus-, vakaus- ja rakennevaikutukset	18
3.3.2 Yleisarvio, epävarmuudet ja riskit	22
3.4 Suomen kansantalouden mahdollisuudet ja uhkat euroalueen ulkopuolella	24
3.4.1 Taloudellisen toiminnan edellytykset	24
3.4.2 Yleisarvio, epävarmuudet ja riskit	26
3.5 Keskeisiä erityiskysymyksiä	27
3.5.1 Häiriöt, niiden torjunta ja niihin sopeutuminen	27
3.5.2 Metsäsektori	28
3.5.3 Työmarkkinat	29
3.5.4 Hyvinvointivaltio	31
3.5.5 Alueellinen kehitys	32

4	PÄÄTÖKSENTEKO JA LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA	34
4.1.	Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskeva päätöksentekomenettely ja lainsäädäntöjärjestys	34
4.1.1	EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain merkityksestä	34
4.1.2	Eduskunnan päätös Suomen siirtymisestä euroalueeseen	37
4.1.3	Eduskunnan osallistuminen euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden valintaa ja EKP:n johtokunnan nimittämistä koskevaan päätöksentekoon	39
4.2	Perustuslain sanamuodon muuttamistarve	40
4.3	Kotimaisen lainsäädännön muu muuttamistarve	43
4.3.1	Raha- ja keskuspankkilainsäädäntö	44
4.3.2	Muu lainsäädäntö	45
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	48
5.1	Talouspolitiikan lähtökohdat ja tavoitteet 2000-luvulle siirryttäessä	48
5.1.1	Talouden tila - 1990-luvun perintö	48
5.1.2	Talouspolitiikan tavoitteet 2000-luvulla	49
5.2	Talous- ja rahaliitto sekä euroalueeseen liittyminen talous- ja Eurooppa-politiikan näkökulmasta	50
5.3	Talous- ja rahaliittoa sekä euroalueeseen liittymistä koskeva päätöksentekomenettely	54

1 JOHDANTO

Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen alkaa Eurooppa-neuvoston tekemän päätöksen mukaisesti 1.1.1999¹. Tällöin lähentymisehdot täyttävien jäsenvaltioiden on määrä siirtyä yhteisen rahan, euron käyttöön, keskittää rahapolitiikkansa Euroopan keskuspankki-järjestelmän kautta toteutettavaksi ja käynnistää talous- ja finanssipolitiikan yhteensovittamista palvelevat tehostetut järjestelyt.

Miten talous- ja rahaliiton lopullinen toteuttaminen tulee muuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimintaedellytyksiä? Miten voidaan arvioida liittymisen yhteisen rahan ja rahapolitiikan alueeseen vaikuttavan yksittäisen jäsenvaltion yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksiin? Näitä kysymyksiä on pohdittu niin yhteisön tasolla kuin kaikissa jäsenvaltioissakin jo pitkään.

¹ Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevaa terminologiaa ja eri jäsenvaltioiden asemaa kolmannessa vaiheessa on syytä täsmentää. Talous- ja rahaliiton kolmas vaihe koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioita paitsi Isoa-Britanniaa, jolta osallistuminen siihen edellyttää erillistä ilmoitusta. Tanska siirtyy kolmanteen vaiheeseen, mutta on Maastrichtin sopimuksen yhteydessä neuvottelemansa valinnanvapauden perusteella ilmoittanut pysyttelevänsä yhteisen rahan alueen ulkopuolella. Muut kolmesta jäsenvaltiosta siirtyvät perustamissopimuksen mukaan kolmanteen vaiheeseen joko lähentymisehdot täyttäneinä ja yhteisen rahan käyttöön osallistuvina tai jäsenvaltioina, joita koskee poikkeus. Edelliset jäsenvaltiot muodostavat euroalueen ja jälkimmäiset ovat poikkeusmaita.

Eduskunnan suuri valiokunta edellytti lausumassaan lokakuussa 1996, että hallitus pitää eduskunnan jatkuvasti ajan tasalla talous- ja rahaliiton valmistelujen edistymisestä sekä esittää analyysin ja oman kantansa eri vaihtoehtojen vaikutuksista Suomelle sekä asiaan liittyvästä päätöksenteosta.

Hallitus on tiedottanut eduskunnalle talous- ja rahaliittohankkeen edistymisestä valtiopäiväjärjestyksen edellyttämällä tavalla. Eduskunnan suurta valiokuntaa on säännöllisesti informoitu Ecofin-neuvoston käsitteilyyn tulossa olleista talous- ja rahaliittoa koskevista asioista. Eduskunnalle on niin ikään toimitettu tiedoksi ehdotukset talous- ja rahaliittoa koskevaksi toissijaiseksi lainsäädännöksi. Avointa julkista keskustelua talous- ja rahaliiton vaikutuksista on edistetty monin tavoin.

Tämä selonteko pyrkii täsmentämään nykyisen tietämyksen pohjalta kuvaa talous- ja rahaliiton merkityksestä Suomelle sekä euroalueeseen liittymistä koskevasta päätöksenteosta ja lainsäädännöstä. Tässä tarkoituksessa tarkastellaan talous- ja rahaliiton merkitystä Euroopan yhdentymiskehityksessä, sekä erityisesti sitä, mitä merkitsisi Suomen osallistuminen yhteisen rahan alueeseen heti vuoden 1999 alusta ja mitä puolestaan merkitsisi euroalueen ulkopuolelle jääminen. Päätöksenteon ja lainsäädäntöjärjestyksen osalta tarkastellaan EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain merkitystä, eduskunnan päätöksentekoa euro-

alueeseen liittymisestä sekä kotimaisen lainsäädännön muutostarpeita. Selonteko tukeutuu Euroopan unionia koskevan politiikan ja talouspolitiikan lähtökohtien osalta hallituksen aiempiin linjauksiin ja Suomea velvoittaviin sopimuksiin. Tärkeän taustamateriaalin tätä selontekoa laadittaessa ovat muodostaneet marraskuussa 1996 asetetun EMU-asiantuntijatyöryhmän kuluvaan kevään aikana laatimat raportit.

* * *

Suomen tullessa Euroopan unionin jäseneksi talous- ja rahaliiton toteuttamisessa oli jo meneillään nykyinen toinen vaihe. Hallitus totesi ohjelmassaan keväällä 1995 pyrkivänsä siihen, että Suomi täyttää Euroopan unionin talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerit, jotta Suomi voisi niin päätettäessä liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistyessä. Tällä tarkoitettiin yhteisen rahan käyttöön ottamista. Liittymisestä todettiin päätettävän eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella.

Kesäkuussa 1995 julkistetussa talous- ja rahaliittoa koskeneessa EU-ministerivaliokunnan kannanotossa täsmennettiin talous- ja rahaliittoon liittyviä tavoitteita ja valmisteluja koskevia suunnitelmia. Tuolloin ilmoitettuja valmistelevia toimia on toteutettu kotimaassa samalla kun Suomi on muiden EU:n jäsenvaltioiden rinnalla osallistunut EU:ssa talous- ja rahaliiton jatkovalmisteluihin.

Osana valmistautumista talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen Suomi laati ensimmäisen lähentymisohjelmansa, joka annettiin eduskunnalle tiedoksi vuoden 1996 talousarvioesityksen yhteydessä syyskuussa 1995. Ohjelma tarkistettiin syyskuussa 1996. Uusi

lähentymisohjelman tarkistus tullaan toimitamaan eduskunnalle vuoden 1998 talousarvioesityksen antamisen yhteydessä ensi syksynä.

Valtiovarainministeriössä on huhtikuusta 1996 lähtien toiminut erityinen EMU-projekti, joka koordinoi kansallista yhteiseen rahaan siirtymistä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Projektin puitteissa on laadittu Suomelle kansallinen siirtymissuunnitelma. Siinä yksilöidään yhteisen valuutan käyttöönoton edellyttämät keskeiset lainsäädäntö- ja muut muutostarpeet ja esitetään aikataulu niiden toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanslia asetti marraskuussa 1996 lähinnä kansantaloustieteen professoreista koostuvan EMU-asiantuntijatyöryhmän, jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa keskeiset talous- ja rahaliiton merkitykseen Suomen kansantalouden kannalta vaikuttavat tekijät. Työryhmä on laatinut 15 väli- ja taustaraporttia talous- ja rahaliittoon liittyvistä erityiskysymyksistä sekä koko hanketta ja sen vaihtoehtoja koskevan pääraportin.

Hallitus tulee saattamaan yhteisen rahan käyttöön osallistumisen eduskunnan ratkaistavaksi. Hallitus pitää luontevimpana menettelynä tähän tiedonantoa eduskunnalle ennen sitä valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvaa EU:n neuvoston kokousta, joka vahvistaa päätöksellään ne jäsenvaltiot, jotka täyttävät euroalueeseen osallistumiselle asetetut edellytykset. Hallitus toivoo, että eduskunnan perustuslakivaliokunta lausuu selonteon käsittelyn yhteydessä valtiosääntöoikeudellisen kantansa euroalueeseen osallistumisesta.

Tämän selonteon luvussa 2 tarkastellaan talous- ja rahaliiton asemaa ja merkitystä Eu-

roopan yhdentymiskehityksessä. Luvun 3 tarkoituksena on antaa kokonaiskuva yhteisen rahan käyttöönoton taloudellisista ja talouspoliittisista vaikutuksista samoin kuin vastaavista ulkopuolelle jäämisen vaikutuksista. Luvussa 4 selvitetään seikkaperäisesti Suomen päätöksentekomenettelyä ja lainsäädännön muutostarpeita talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamista silmälläpitäen.

Johtopäätösluvussa 5 tarkastellaan ensin lyhyesti Suomen kansantalouden tilaa ja talouspolitiikan tavoitteita 2000-luvulle siirryttäessä. Tämän jälkeen kootaan yhteen selonteon keskeiset päätelmät niin euroalueeseen liittymistä ja tähän kytkeytyvää talouspolitiikkaa koskevien näkemysten kuin edessä olevan päätöksenteko- ja lainsäädäntöprosessinkin osalta.

2 TALOUS- JA RAHALIITON MERKITYS EUROOPAN YHDENTYMISKEHITYKSESSÄ

2.1 Talous- ja rahaliitto kansainvälisessä taloudessa

Taloudellinen toiminta tulee kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden osalta muuttumaan lähivuosina. Monet muutokset koskevat koko unionin aluetta ja jopa koko maailmantaloutta samankaltaisina.

Maailmantalous tulee kokemaan suuria muutoksia tulevallakin vuosikymmenellä. Markkinoiden yhdentyminen jatkuu voimakkaana maailmanlaajuisena prosessina, osaksi markkinavoimien ja osaksi hallitusten välisen yhteistyön tuloksena. Maailmankaupan painopisteet siirtyvät. Nykykehityksen jatkuessa Keski- ja Itä-Euroopan maiden rooli kansainvälisessä taloudessa alkaa toden teolla vahvistua samalla kun Aasian talouksien rooli korostuu entisestään. Monet muut, vaikeasti arvioitavat muutokset ovat mahdollisia. Tuotantotoiminnan sijoittumista harkitaan yhä useammin maailmanlaajuisesta näkökulmasta alueellisen kasvun, kustannuskehityksen, tuotantoresurssien ja teknologian sanellessa liiketaloudellisia reunaehtoja päätöksille.

Talouspolitiikan puitteet kaikissa kansainväliseen vaihdantaan osallistuvissa kansantalouksissa muovautuvat maailmantalouden ke-

hitystä seuraillen. Kansantalouksien keskinäisen riippuvuuden ja kilpailun lisääntyminen, kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden kiinteytyminen ja kasvu sekä jo saadut kokemukset talouspolitiikan harjoittamisesta tässä ympäristössä korostavat hintavakauden ja julkisen talouden kurinalaisuuden merkitystä talouden tasapainolle ja kasvuille otollisen ilmapiirin syntymiselle.

Samalla painottuu rakenteellisten uudistusten merkitys. Ne toimenpiteet, joita talous- ja rahaliiton olosuhteisiin sopeutuminen on nostanut esille, ovat samansuuntaisia kuin kansainvälisen talouden entistä tiiviimpi yhdentyminen näyttäisi jo sinänsä edellyttävän.

Olennaista on, että monet muutokset ovat tapahtumassa maailmanlaajuisesti, Euroopan yhdentymisen syventämishankkeista riippumatta. Euroopan unioninkin puitteissa paljon on tapahtumassa jo aiempien hankkeiden, ennen muuta sisämarkkinoiden luomisen vuoksi. Talous- ja rahaliitto on tämän hetken merkittävin hanke, mutta sekin on vain osa pitkään jatkunutta muutosprosessia.

2.2 Talous- ja rahaliitto osana EU:n kehittämistä

Kun Euroopan talousyhteisö luotiin, yhteisen valuuttakurssijärjestelmän tarvetta ei ollut näkyvissä. Kansainvälinen valuuttayhteistyö perustui Bretton Woods -kiinteäkurssijärjestelmään, jonka tarjoamaa vakautta pidettiin riittävänä. Yhteismarkkinoiden luomisen ja syvenevän yhdentymisen myötä havaittiin kuitenkin vakaiden valuuttakurssisuhteiden merkitys yhteisön toiminnalle ja kehitykselle. Jäsenvaltioiden väliset jyrkät valuuttakurssien vaihtelut vaikeuttivat yhteisöpolitiikan toteuttamista ja loivat jännitteitä talousyhteisön sisälle. Talous- ja rahaliiton suunnittelu käynnistyi yhteisön piirissä 1960-luvun lopulla jo ennen kuin Bretton Woods -järjestelmä hajosi v. 1971.

Ensimmäisen talous- ja rahaliiton toteuttamiseen tähdännyt ohjelma - ns. Werner-suunnitelma - painottui jossain määrin toisin kuin nykyinen EMU-suunnitelma. Tuolloin oltiin valmiita puuttumaan huomattavasti nykyistä enemmän jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa ja budjettia koskevaan suvereniteettiin. Tämä saattoi olla myös yksi niistä syistä, joiden vuoksi monet jäsenvaltiot myöhemmin vetäytyivät hankkeesta. Toisaalta yhteiseen rahaan siirtyminen ei ollut Werner-suunnitelman kannalta yhtä selkeä päämäärä kuin se on nykyisessä EMU-suunnitelmassa. Tästä ajanjaksosta jäi perinnöksi lähinnä kaksi institutionaalista elementtiä.

Toinen oli valuuttakäärmejärjestelmä, jonka oli määrä rajoittaa yhteisön sisäisiä valuuttakurssiheilahteluja ja jota korvaamaan myöhemmin - v. 1979 - perustettiin nykyinen Euroopan valuuttajärjestelmä (EMS). Valuuttajärjestelmän sisältämä valuutta-

kurssimekanismi (ERM) on kiinteiden, mutta sopeutettavissa olevien valuuttakurssien järjestelmä, johon kaikkien jäsenvaltioiden oletettiin ajan myötä liittyvän. Toinen piirre oli se, että uuden valuuttajärjestelmän myötä otettiin käyttöön yhteinen valuuttayksikkö, ecu.

Kokemukset yhteisen valuuttajärjestelmän toiminnasta olivat tiedossa, kun uusi yritys talous- ja rahaliiton synnyttämiseksi käynnistyi 1980-luvun kuluessa. Yhteisöalueella tapahtunut kehitys oli kahdessa suhteessa rohkaisevaa. Jäsenmaiden väliset inflaatioerot olivat alkaneet selvästi kaventua. Vuosikymmenen loppua kohden voitiin havaita myös valuuttakurssiolojen vakiintuneen.

Kansainvälinen taloudellinen ympäristö oli samanaikaisesti muuttunut entistä vaativammaksi. Eurooppa oli menettämässä asemiaan maailmanlaajuisessa kilpailussa. Tämä koski ennen muuta maanosan kilpailukykyä suhteessa Yhdysvaltoihin ja Japaniin, mutta kilpailijoina nousivat esiin myös Kaakkois-Aasian dynaamiset taloudet. Eurooppa näytti olevan tuomittu kierteeseen, jolle on ominaista hidastuva kasvu, työpaikkojen menetykset ja kärjistyvät tasapaino-ongelmat.

Sisämarkkinaohjelma, joka yhteisön piirissä käynnistettiin 1980-luvun puolivälissä, sisälsi ajatuksen neljästä vapaudesta: tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työvoiman vapaasta liikkuvuudesta. Euroopan kilpailukyvyyn ongelmina nähtiin talouden rakenteelliset vääristymät ja markkinoiden sirpaloituminen. Sisämarkkinaohjelman toteuttamisella voitiin puuttua näihin haittoihin. Euroop-

paan oli luotava samalla kertaa sekä tehokkaampia tuotannollisia rakenteita että entistä paremmin toimiva kilpailuympäristö.

Pääomaliikkeiden vapauttaminen käynnisti talous- ja rahaliiton ensimmäisen vaiheen 1990-luvun alussa. Tämä askel liittyi kiinteästi jo pitemmän aikaa käynnissä olleeseen yleismaailmalliseen kehitykseen. Pääomavirtojen kytkennät ulkomaankaupan maksuvirtoihin olivat höllentyneet ja samalla valuuttakurssien vaihtelut olivat lisääntyneet. Valuuttavirratt heijastivat entistä enemmän ja entistä välittömämmin taloudellisen kehityksen ja talouspolitiikan muutoksia sekä niihin kohdistuvia odotuksia. Uusissa olosuhteissa valuuttakeinottelun mahdollisuudet ovat samalla tuntuvasti lisääntyneet. Vuosikymmenen alkupuolen valuuttamyllerrys osoitti, että vapaiden pääomaliikkeiden olosuhteissa kaikki kiinteään valuuttakurssiin perustuvat järjestelmät, joihin liittyy mahdollisuus tehdä kurssitarkistuksia, ovat alttiita keinotteluluontoisille pääomansiirroille.

Lähtökohdat rahataloudellisen tasapainon ylläpitämiselle yhteisön piirissä muuttuivat siten täysin tälle vuosikymmenelle tultaessa. Keskeiseen asemaan ovat näissä olosuhteissa nousseet keskipitkän aikavälin vakaustavoitteet, etenkin julkisen talouden osalta. Samalla on korostunut sitoutuminen matalaan inflaatioon, jonka takeena pidetään itenäistä keskuspankkia.

Talous- ja rahaliittohankkeen toiseen vaiheeseen siirryttiin Maastrichtin sopimuksen tultua voimaan. Toisen vaiheen myötä tulivat voimaan mm. talouspolitiikan yhteensovittamiseen liittyvät uudet menettelytavat sekä keskuspankin asemaa määrittävät säädökset.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen on johdonmukainen jatko tähänastiselle Euroopan yhdentymiskehitykselle ja erityisesti sisämarkkinahankkeelle. Yhteiseen rahaan siirtymisellä on keskeinen merkitys Euroopan taloudellisen ja poliittisen dynamiikan kannalta. Talous- ja rahaliitto on keino edistää yhteisön kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevia päämääriä. Jäsenmaiden sitoutuminen matalaan inflaatioon ja julkisen talouden tervehdyttämiseen tukee yritystoiminnan kilpailukykyä kiristyvässä maailmanlaajuisessa kilpailussa. Talous- ja rahaliitto korostaa pitemmän aikavälin vakaustavoitteita. Tämä vahvistaa talouspolitiikan jatkuvuuteen kohdistuvaa luottamusta.

Euroopan sisäisillä valuuttakurssivaihteluilla on ollut haitallisia vaikutuksia myös perinteisen yhteisöpolitiikan toteuttamiseen. Selvimmin tämä on näkynyt yhteisessä maatalouspolitiikassa. Yhteiseen rahaan siirtyminen saattaa yksinkertaistaa ja tehostaa yhteisöpolitiikan toteuttamista ja lisätä sen läpinäkyvyyttä. Euron merkitys yhteisön sisäisessä maksuliikenteessä ja taloudenpidossa tulee olemaan alusta lähtien selvästi euron saamaa merkitystä suurempi. Myös maksuvirtojen valvonta helpottuu euron käyttöön siirryttäessä.

Keväällä 1998 on edessä euroalueen osanottajia koskeva unionitason ratkaisu. Vaikka kyse on poliittisesta päätöksestä, on poliittinen liikkumavara kuitenkin rajoitettu. Yhteisen rahan käyttöönotto on ainutkertainen tapahtuma, jossa puututaan talouspolitiikan ja itse talousjärjestelmän kannalta keskeisiin instituutioihin. Jäsenvaltioiden rahaolojen vakautta ei voida missään oloissa vaarantaa.

2.3 Taloudellinen lähentyminen

Euroopan yhdentymisen perimmäisenä tavoitteena pidetään usein maanosan sisäisen turvallisuuden vahvistamista. Tätä päämäärää edistävät yli rajojen ulottuvan taloudellisen yhteistyön ja kanssakäymisen lisääntyminen sekä entistä tiiviimpi yritystoiminnan integroituminen ja verkostoituminen. Vaikka Euroopan yhdentymisen painopiste on ollut taloudessa, samalla on edistetty myös jäsenmaiden tiiviimpää poliittista yhteistyötä. Talous ja politiikka ovat EU:ssa läheisesti toisiinsa kytkeytyneitä.

Myös talous- ja rahaliiton toteuttamiseen liittyy pyrkimyksiä, jotka tähtäävät unionialueen poliittisen yhtenäisyyden lujittamiseen. Vaikka kolmannen vaiheen alku jakaisikin nykyiset jäsenvaltiot kahteen ryhmään, useimpien maiden kohdalla tilanne olisi väliaikainen. Juuri laajentumisen kynnyksellä on aiheellista korostaa poliittisen yhtenäisyyden ja taloudellisen vakauden yhteyttä. Talous- ja rahaliiton myötä syntyy uusia yhteisiä instituutioita (yhteinen raha, keskuspankki), jotka vahvistavat yhtenäisyyttä.

Taloudellisten rakenteiden samankaltaistumisen myötä eri jäsenmaiden väliset kansalliset vastakohtaisuudet saavat yhä pienemmän merkityksen. Tällöin on entistä helpompi sovittaa yhteen myös yhteiskuntapolitiittisia pyrkimyksiä.

2.4 EU:n laajentuminen

Talous- ja rahaliitossa on toistaiseksi kysymys toisiinsa jo kytkeytyneiden teollisuusmaiden talouspolitiikan yhteensovittamisesta. Tästä syystä EU:n jo vireillä oleva laa-

Toisaalta mitä tiiviimmin eri jäsenmaiden taloudet ovat yhdentymisen tuloksena kytkeytyneet yhteen sitä suurempaa haittaa yksittäisen maan häiriökäyttäytyminen voisi aiheuttaa koko alueen elinkeinotoiminnalle ja talouspolitiikan vakaustavoitteille.

Talous- ja rahaliiton etenemisen kannalta on olennaista, että lähentyminen on edistynyt riittävästi. Jäsenmaiden talouksien kehitystasoissa ja rakenteissa onkin tapahtunut yhdentymisen seurauksena huomattavaa lähentymistä. Myös yksimielisyys talouspolitiikan tavoitteista ja keinoista on tämän kehityksen myötä lisääntynyt.

Talous- ja rahaliiton valmisteluissa on keskeinen merkitys yksityisen elinkeinotoiminnan sitoutumisella sen toteuttamiseen. Suurin osa talous- ja rahaliiton käytännön valmisteluista tapahtuu yksityisen sektorin, erityisesti rahoitussektorin piirissä. Yritysten ja pankkien on tehtävä ne päätökset ja investoinnit, jotka sitovat niiden tulevan toiminnan rahaliiton toteuttamiseen. Komission käsityksen mukaan suuret eurooppalaiset yritykset ja pankit ovat jo tämän päätöksen tehneet. Tämä heijastaa yritysten vahvaa uskoa hankkeen toteutumiseen. Siihen on sijoitettu runsaasti sekä poliittista että taloudellista pääomaa.

jentuminen muodostaa sille uudenlaisen haasteen. Laajentumisen myötä unionin jäseniksi ja talous- ja rahaliittoon on tulossa talouksia, joiden kehitystasot ja rakenteet

poikkeavat tuntuvasti nykyisistä jäsenvaltioista.

Suomi tukee pyrkimyksiä tehdä mahdolliseksi jäsenyyttä hakeneiden maiden liittyminen Euroopan unioniin ja sen myötä talous- ja rahaliittoon. Liittymisedellytysten toteuttaminen ja euroalueeseen osallistumisen edellyttämä lähentyminen on ennen muuta jäsen ehdokkaiden omista toimenpiteistä riippuvaa. Mitä nopeammin talouksien sopeutuminen kohti nykyistä EU-tasoa etenee, sen nopeammin ja kitkattomammin voi laajentumisprosessikin edetä kohti täyttä talous- ja rahaliiton jäsenyyttä. Jäsenyyttä hakeneita maita on pyrittävä tukemaan näissä ponnisteluissa.

On ilmeistä, että seuraavan laajentumisvaiheen toteuttaminen vie aikaa. Tämä aiheutuu siitä, että uusien jäsenmaiden tulotaso on nykyisiin verrattuna hyvin alhainen. Jotta laajeneminen onnistuisi eikä rasittaisi yhteisöbudjettia kohtuuttomasti, sen toteuttaminen edellyttää sekä rakenteellisia uudistuksia hakijamaissa että yhteisöpolitiikan säännösten muuttamista.

Seuraava laajentumisvaihe poikkeaa siinä suhteessa aikaisemmasta, että yhteisöbudjetin liikkumavara jäänee todennäköisesti hyvin vähäiseksi. Solidaarisuuden osoittaminen yhteisön varoin on tuskin mahdollista yhtä suuressa mittakaavassa kuin Espanjan, Portugalin ja Kreikan tullessa jäseniksi. On mahdollista, että myönnytyksiä tämän sijasta joudutaan harkitsemaan annettavaksi jos-

sain muussa muodossa, esimerkiksi markkinoille pääsyä helpottamalla.

Laajentumisella on positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jotka liittyvät markkinoiden avautumiseen ja kaupan kasvuun. Laajentuminen saattaa myös osaltaan lisätä ja aikaistaa niitä sopeutumispaineita, joita nykyisiin jäsenmaihiin kohdistuu maailmanlaajusten taloudellisten muutosten tuloksena. Tällä saattaa olla oma vaikutuksensa myös talous- ja rahaliiton toimintaan.

Talous- ja rahaliiton näkökulmasta laajentumisen vaikutukset eivät ole vielä täysin arvioitavissa. Kun komissio julkistaa uusia jäsenvaltioita koskevat lausuntonsa ja arvioi yhteisöpolitiikan muutostarpeita laajentumisen seurauksena, saadaan tästä nykyistä selvempi kuva.

Laajentumisen yhteydessä talous- ja rahaliiton kannalta keskeinen merkitys tulee olemaan euroalueen ulkopuolelle jääviä maita koskevilla valuuttakurssijärjestelyillä (ERM 2). Tiiviimpään yhdentymiseen valmistautuvat maat kytkettäneen ERM 2-järjestelmään jatkamaan lähentymistään. Muihinkin siirtymäjärjestelyihin jouduttaneen turvautumaan. Kysymys voisi olla erilaisista siirtymä-ajoista, joita sovellettaisiin maataloudessa, rakennepolitiikassa, työvoiman liikkuvuuden kohdalla ja muillakin alueilla. Olennaista on, että kolmannen vaiheen aikana kaikkien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden on noudatettava samalla tavoin kurinalaista talouspolitiikkaa kuin euroalueen valtioidenkin.

2.5 Yhdentymiskehityksen jatko ja joustavuus

Lähiaikoina on Euroopan unionin piirissä tehtävä useita sellaisia ratkaisuja, jotka ohjaavat EU:n kehitystä ja toimintaa pitkälle eteenpäin. Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen käynnistäminen on tärkein näistä toisiinsa vaikuttavista ja ratkaistavaksi tulevista asioista. Muita ajankohtaisia kysymyksiä ovat hallitustenvälisen konferenssin (HVK) loppuunsaattaminen, EU:n laajentuminen sekä yhteisöbudjetin keskipitkän ajan menokehyksistä päättäminen. Viimeksi mainittujen ratkaisujen yhteydessä joudutaan ottamaan kantaa myös yhteisöpolitiikan perinteisiin ydinalueisiin kuten yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseen sekä rakennerahastojen tulevaisuuteen.

On ilmeistä, että seuraavan kahden ja puolen vuoden aikana unionin päätöksentekelimet ja poliittinen yhtenäisyys joutuvat kovalle koetukselle. Kysymys on ratkaisuihin, joissa kaikilla jäsenvaltioilla on elintärkeiksi koettuja kansallisia etuja valvottavanaan ja jotka muokkaavat tuntuvasti unionin luonnetta ja toimintatapoja.

Euroopan yhdentymiskehitys ei tapahdu minkään valmiin, ennalta laaditun suunnitelman tai aikataulun mukaisesti. Ei vain jäsenvaltioiden välillä, vaan myös niiden sisällä on selvästi poikkeavia käsityksiä siitä, miten unionitason yhteistyötä tulisi kehittää. Mielipide-eroissa painottuvat eri tavoin yhdentymiskehitykseen liitetyt erilaiset taloudelliset ja poliittiset pyrkimykset. Näiden erojen vuoksi yhdentyminen voi edetä lähinnä sen mukaan, mikä kulloinkin on jäsenvaltioita toisiinsa sitova pienin yhteinen nimittäjä.

Taloudellisessa mielessä kiistaton yhdistävä tekijä ovat yhteismarkkinat, joiden häiriintymätöntä toimintaa ei yhteisön piirissä haluttane vaarantaa. Unionin poliittisen yhtenäisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvaisuuden kannalta keskeiset lähtökohdat ja periaatteet on todettu perussopimuksissa. Myös näiltä osin yhdentymisen saavutukset, jotka on saatu aikaan yhteisöpolitiikan eri muodoilla, ovat verraten riidattomia.

Viime aikoina on ollut vaikea löytää sellaista poliittista tahtoa, joka yksimielisesti tukisi yhteisötason toimivallan lisääntymistä. Näin siitä huolimatta, että vastaan on tullut monia konkreettisia ongelmia, jotka ovat luonteeltaan yli rajojen ulottuvia ja joissa ratkaisujen etsiminen tapahtuisi luontevasti yhteisötasolla. Osittain nämä ongelmat ovat nousseet esiin juuri yhdentymisen syvenemisen - kuten sisämarkkinoiden kehittymisen - myötä.

Seuraavan kerran unionin poliittista tahtoa mitataan kuluvan vuoden kesäkuussa Amsterdamin Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jonka on määrä saattaa loppuun meneillään oleva hallitustenvälinen konferenssi. Konferenssi etsii keinoja, jotka tehostaisivat unionin toimintaa ja päätöksentekomekanismeja sen jäsenmäärän kasvaessa.

Hallitustenvälisessä konferenssissa on tutkittu mahdollisuutta, että osa jäsenvaltioista voisi harjoittaa perustamissopimuksen puitteissa muita tiiviimpää yhteistyötä. Joustavuuden vuoksi yhdentymisen syvenemisen ja laajenemisen ei tarvitse olla toisensa poisulkevia. Mikäli yhdentymisen syveneminen

ja laajeneminen nähtäisiin selvästi vaihtoehtoisina kehityssuuntina, pysähtyisi yhteistyön tiivistäminen helposti pitkäksi aikaa uusien jäsenvaltioiden sisääntulon seurauksena. Joustavuuden lisäämisen tulee kuitenkin tapahtua hallitusti, yhteisesti sovittujen pelisääntöjen mukaisesti eikä se saa vaarantaa unionin peruseriaatteita.

Talous- ja rahaliitto on tärkein jo sovituista unionin hankkeista, joissa joustavuutta tosiasiallisesti sovelletaan. Eräät jäsenvaltiot eivät kolmannen vaiheen alkaessa täytä euroalueen liittymisehtoja ja eräillä jäsenmailla on oikeus omasta halustaan jättäytyä ulkopuolelle. Talous- ja rahaliitto täyttää pääosin ne ehdot, jotka hallitustenvälinen konferenssi näyttäisi asettavan joustavan yhdenmukaisen toteuttamiselle. Sitä koskeva päätös on tehty yksimielisesti, kaikilla halukkailla ja kykenevillä jäsenmailla on oikeus osallistua siihen ja toiminta tapahtuu EU:n olemassa olevien institutionaalisten puitteiden sisällä.

Toisaalta on arvioitu, että talous- ja rahaliiton myötä unioniin voisi syntyä eräänlainen sisäpiiri, ns. kova ydin, jonka puitteissa yhteistyö voisi laajeta koskemaan myös muita kysymyksiä. Tähän saattaisi liittyä maiden välillä tiivistyvä poliittinen yhteis-

työ. Kysymys ei olisi niinkään unionin toimivallan laajenemisesta uusille aloille, vaan pikemminkin nykytoiminnan tehostamisesta sen ydinalueilla. Mitään tiiviimpään yhteistyöhön pakottavaa automatiikkaa talous- ja rahaliiton toteutumiseen ei kuitenkaan liity.

On epäilty, että tiiviimmän ytimen puitteissa yhteistyö saattaisi edetä esimerkiksi muille talouspolitiikan lohkoille kuten työllisyyspolitiikkaan ja veropolitiikkaan. Esimerkiksi verotuksen tai sosiaalipolitiikan harmonisointi rajoitetun sisämarkkinoiden osan puitteissa saattaisi kuitenkin olla ongelmallista silloin, kun tavaroiden, työvoiman ja pääoman liikkuvuus on vapaata. Välillisen verotuksen yhdenmukaistaminen jonkin rajatun maaryhmän puitteissa johtaisi sisämarkkinoiden toiminnan muutoksiin ja jopa uusiin vääristymiin. Sama koskee pääomatulojen verotuksen harmonisointia. Verotuksen ja muun pääosin kansallisella tasolla toteutettavan politiikan yhdenmukaistaminen etenisi tasapainoisimmin koko sisämarkkina-alueen puitteissa, markkinoiden synnyttämien paineiden tai neuvotteluihin perustuvan yhteisen näkemyksen pohjalta. Verotuksen harmonisoinnin osalta tavoitteena on tällä hetkellä lähinnä haitallisen verokilpailun rajoittaminen.

3 SUOMEN KANSANTALouden TOIMINTAEDELLYTYKSET EUROALUEELLA JA SEN ULKOPUOLELLA

3.1 Talous- ja rahaliitto ja euroalue talouden toimintaympäristöinä

3.1.1 Yleiset talouspoliittiset toimintapuitteet

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen keskeisinä elementteinä on sovittu yhteiseen rahan siirtymisestä, yhteisen keskuspankkijärjestelmän pystyttämisestä sekä talouspolitiikan ja finanssipolitiikan yhteensovittamista palvelevien järjestelyjen voimaansaatamisesta. Kaikki keskeiset periaatteet on kirjattu jo perustamissopimukseen. Niitä on kuitenkin tarpeellista täsmentää toissijaisella lainsäädännöllä ja sopimusjärjestelyillä.

Mikä olennainen muuttuu käytännön taloudellisen toiminnan ja talouspolitiikan näkökulmasta talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen käynnistyessä? Jäsenvaltioiden rahakantojen ja kaikkien niiden rahayksiköissä ilmaistujen rahoitusvaateiden sulautuminen yhdessä ja samassa rahassa - euroina - ilmaistaviksi sekä yhtenäisten euromääräisten rahoitusmarkkinoiden syntyminen on merkittävä yhteisötason muutos. Tähän kytkeytyy uusien rahapolitiikan instituutioiden perustaminen Euroopan keskuspankin (EKP) ja kansallisten keskuspankkien ottaessa Euroopan keskuspankkijärjestelmänä (EKPJ) huolehtiakseen yhteisestä rahapolitiikasta. Maksut suoritetaan ja rahoitusliiketoimet tehdään uudessa rahayksikössä niin euroalueella kuin kasvavassa määrin sen ulkopuolellakin. Finanssipolitiikka ja muu talouspolitiikka hoidetaan entiseen ta-

paan kansallisella tasolla, joskin käytännössä entistä korostuneemmin myös yhteistä etua ajatellen.

Perustamissopimus velvoittaa kaikki jäsenvaltiot harjoittamaan talouspolitiikkaansa yhteisön tavoitteiden saavuttamista palvelevalla tavalla ja sovittujen talouspolitiikan yleislinjojen puitteissa. Jäsenvaltioiden on pidettävä talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja yhteensovitettava talouspolitiikkansa neuvostossa. Talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa nämä talouspoliittisen yhteistyön piirteet vahvistuvat myös poikkeusmaiden piirissä. Euroalueen ulkopuolelle jäävien maiden edellyttään hoitavan talous- ja rahapolitiikkansa vakauten sekä liiallisten valuuttakurssivaihteluiden ja kilpailukykyvinoutumien välttämiseen pyrkien. Koko EU-alueen vakauden ja erityisesti sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden odotetaan myös osallistuvan ERM 2-valuuttakurssijärjestelmään.

Talouspolitiikan yhteensovittaminen ja mainittujen velvoitteiden valvonta rakentuu vuosittain sovittavien talouspolitiikan yleislinjojen varaan. Näiden linjausten laatimisprosessi on selkeästi määritelty, ja siihen osallistuvat perustamissopimuksen mukaan kaikki jäsenvaltiot. Talouspolitiikan yhteensovittamisjärjestelyt eivät tosin ole olleet tähän saakka merkitykseltään kovin keskeisel-

lä sijalla. Yhteisen rahan oloissa talouspolitiikan yleislinjojen ja niiden varaan rakentuvan talouspolitiikan valvontamenettelyn merkityksen voidaan kuitenkin olettaa huomattavasti lisääntyvän niin euroalueen maiden kuin ulkopuolistenkin näkökulmista katsottuna.

3.1.2 Finanssipolitiikan yhteiset järjestelyt

Vastuu finanssipolitiikasta säilyy talous- ja rahaliiton kolmannessakin vaiheessa selkeästi kansallisella tasolla. Maastrichtin sopimuksessa on kuitenkin rajoitettu finanssipoliittista liikkumavaraa tarkoituksena varmistaa hintavakauden säilyminen rahaliitossa. Julkisyhteisöiltä on kielletty keskuspankkirahoituksen käyttö ja erioikeudet muissa rahoituslaitoksissa. Yhteisöä ja jäsenvaltioita on myös kielletty ottamasta vastatakseen toisen jäsenvaltion julkisyhteisöjen sitoumuksista. Yhteisen rahan käyttöön osallistuvat maat sitoutuvat välttämään liiallisia alijäämiä, so. noudattamaan julkisen talouden lähentymisehtoja jatkuvasti.

Talous- ja rahaliiton päämäärien kanssa sopuinnussa olevan kansallisen tason finanssipolitiikan merkitys on siis selkeästi hyväksytty EY:n perustamissopimuksessa. Perustamissopimus ei kuitenkaan vielä tarjoa riittävän täsmällistä ja selkeää käytännön menettelyä budjettikurin turvaamiseksi. Siinä ei myöskään oteta huomioon sitä, että asetettu julkisen talouden alijäämärajoite edellyttää keskimääräisen alijäämän olevan suhdannekierron puitteissa selvästi viitearvoa (3 % BKT:sta) pienempi. Riittävän liikkumavaran luominen taantumavaiheita ja muita häiriöitä varten edellyttääkin normaalioloissa julkisen talouden rahoitusaseman olevan selvästi viitearvoa vahvempi.

Parhaillaan viimeisteltävällä vakaus- ja kasvusopimuksella täydennetään ja täsmennetään EY:n perustamissopimusta finanssipolitiikan säännösten osalta. Sopimuksen tarkoituksena on taata, ettei jäsenvaltioiden julkisen talouden tasapainottomuus vaaranna talous- ja rahaliiton onnistumista. Vakaus- ja kasvusopimus nähdään tarpeelliseksi kokonaistaloudellisen vakauden ja yhdentymishyötyjen turvaamiseksi, vastuun jakamiseksi rahapolitiikan kanssa ja kansallisen finanssipoliittisen liikkumavaran luomiseksi.

Vakaus- ja kasvusopimus rakentuu kolmen peruselementin varaan. Ensinnäkin luodaan kansallisiin vakausohjelmiin perustuva seuranta- ja ennakkoarvointijärjestelmä. Toiseksi vahvistetaan liiallisen alijäämän menettelyä kurinalaisuuteen kannustavaksi. Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää osapuolilta (jäsenvaltiot, komissio ja neuvosto) myös selkeää - Eurooppa-neuvoston päätöslauselman muotoon puettavaa - sitoutumista sovittuihin pelisääntöihin.

Finanssipolitiikan valvontaa tehostetaan edellyttämällä kultakin euromaalta vakausohjelmaa, jossa täsmennetään minkälaisiin keskipitkän ajan tavoitteisiin julkisen talouden ja julkisen velan osalta pyritään sekä esitetään keinot näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Tämän järjestelmän puitteissa jäsenvaltiot pyrkivät keskipitkällä aikavälillä ylläpitämään julkisen taloutensa tasapainon tuntumassa tai ylijäämäisenä. Vakausohjelmat tarkistetaan vuosittain, ja niiden toteutumista seurataan säännöllisesti. Poikkeamat tavoiteuralta saattavat antaa aiheen neuvoston suosituksiin julkista taloutta tasapainottavien toimenpiteiden suorittamiseksi.

Liiallisen alijäämän menettelyä puolestaan selkeytetään ja nopeutetaan, jotta se aikaansaisi todellisen ennaltaehkäisevän vaikutuksen. Menettelyn keskeisille vaiheille asetetaan tiukat aikarajat, ja säännöksiä sekä määritelmiä täsmennetään ennakoitavuuden lisäämiseksi neuvoston harkintavaltaa kuitenkin kokonaan poistamatta. Jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat olosuhteet ja tilanteet on siten mahdollista ottaa tarkoituksenmukaisessa määrin huomioon.

Mikäli jäsenvaltio ei ryhdy tehokkaisiin toimiin havaitun liiallisen alijäämän korjaamiseksi, johtaa menettely talletusseuraamukseen viimeistään 10 kuukauden kuluessa menettelyn laukaisseesta raportista. Talletus on suuruudeltaan korkeintaan 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja se muuttuu sakoksi ja menetetään ellei liiallisesta alijäämästä päästä eroon seuraavien kahden vuoden aikana. Seuraamuksista koituvat tuotot (talletusten korot ja mahdolliset sakoiksi muuttuneet talletukset) on sovittu ohjattaviksi niille euroalueen maille, joilla ei ole liiallista alijäämää.

Finanssipolitiikan yhteensovittaminen tähtää vakaas- ja kasvusopimuksen solmimisen jälkeenkin lähinnä yksittäisten jäsenvaltioiden budjettikurin varmistamiseen koko alueen edun mukaisesti. Varsinaiseen yhteisötason finanssipolitiikkaan ei nykyisen (eikä suunnitellun) suuruisella budjetilla voida ryhtyä. Valtaosa EU:n budjetin resursseista ohjautuu maatalous- ja rakennepolitiikan tarpeisiin eikä ole näin käytettävissä suhdannepoliittiseen tasaukseen.

3.1.3 Rahapolitiikka euroalueella

Yhteisen rahapolitiikan toteuttajana Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) on vastuussa koko euroalueen hintavakaudesta.

Keskuspankkijärjestelmän ytimenä toimiva Euroopan keskuspankki (EKP) perustetaan vuonna 1998, sen jälkeen kun neuvosto on sopinut jäsenvaltioista, jotka siirtyvät euron käyttöön ensimmäisessä aallossa. Tämän jälkeen EKP:lla on puolisen vuotta aikaa valmistautua tehtävänsä vastaanottamiseen 1.1.1999. Valmisteluihin on kuitenkin ryhdytty kolmatta vaihetta valmisteleavassa Euroopan rahapoliittisessa instituutissa (ERI) jo paljon aikaisemmin. Äskettäin julkaistut EMI:n raportit selvittävät näiden valmisteluiden tämänhetkistä vaihetta rahapolitiikan toimintakehikon ja strategian osalta.

Rahapolitiikan operatiivisten tavoitteiden asettaminen ja toteuttaminen on selkeästi keskitetty Euroopan keskuspankille. EU:n neuvostolla taas on vastuu kolmansien maihin liittyvän valuuttakurssipolitiikan yleislinjauksista. Tämän lisäksi EU:n neuvosto antaa suosituksen (päämiesten tasolla tehtävää päätöstä varten) EKP:n johtokunnan kokoonpanosta, ja sille on myös annettu mahdollisuus vaikuttaa EKP:n ja EKP:n perussäännön teknisluonteisiin artikloihin tehtäviin muutoksiin.

Euroalueen ulkopuoliset maat eivät ole edustettuina EKP:n neuvostossa tai johtokunnassa, jotka tekevät euroalueen rahapolitiittiset päätökset. Ne ovat kuitenkin edustettuina yleisneuvostossa, joka vastaa nykyisen EMI:n tehtävien jatkamisesta.

Keskuspankin itsenäisyys on talous- ja rahaliiton keskeisimpiä periaatteita, mikä on myös selkeästi kirjattu perustamissopimukseen. Tällä tavoin on haluttu turvata rahapolitiikan pitkäjänteisyys ja tukea EKP:a kohtaan tunnettavaa luottamusta ja keskuspankin uskottavuutta sen toteuttaessa perustavoitettaan, hintavakauden ylläpitämistä.

On tarpeellista, että tiedon kulku ja ajatus-
tenvaihto on esteetöntä talouspolitiikasta ja
rahapolitiikasta vastuullisten toimielinten
välillä. Esimerkiksi finanssipolitiikan koko-
naismoitituksen täytyisi olla riittävän sopu-
sointuista suhteessa yhteiseen rahapolitiik-
kaan. Yhteydenpidon varmistamiseksi perus-
tamissopimus antaa ministerineuvoston pu-
heenjohtajalle puhe- ja aloiteoikeuden (mut-
tei äänioikeutta) EKP:n neuvostossa. EKP:n
puheenjohtaja puolestaan kutsutaan neuvos-
ton kokouksiin käsiteltäessä EKP:a koskevia
asioita. Neuvostolla, parlamentilla ja Eu-
rooppa-neuvostolla on mahdollisuus keskus-
teluun EKP:n toimialaan kuuluvista asioista
keskuspankin vuosikertomusta käsiteltäessä.

Hallitus on kesäkuussa 1995 julkistamas-
saan kannanotossa korostanut kannattavansa
talouspoliittisen yhteistyön tiivistämistä tal-
ous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa.
Epävirallisen vakausneuvoston luominen on
yksi mahdollisuus talouspoliittisen yhteis-
työn kehittämiseksi.

Maastrichtin sopimuksessa EKP:lle on läh-
tökohtaisesti määritetty ensisijaiseksi tavoit-
teeksi hintavakauden ylläpitäminen. Muita
tavoitteitakin voidaan edistää tai tukea edel-
lyttäen, ettei hintavakautta vaaranneta. Se
minkälaisella strategialla, mitä rahapolii-
ttisia välineitä ja mitä lähi- ja välitavoitteita
käyttäen hintavakauden ylläpitämiseen py-
ritään, jää perustamissopimuksessa tarkem-
min määrittelemättä.

Hintataso ei ole välittömästi keskuspankin
ohjattavissa. EKP:n on tältä osin turvaudut-
tava epäsuoriin vaikutusmahdollisuuksiin ja
valittava sopivat välineet välittymiskanavia
ajatellen. Se voi myös katsoa tarpeelliseksi
asettaa eriasteisia välitavoitteita, joilla tiede-
tään olevan selkeä yhteys hintavakauteen.

ERI on valinnut kahdeksi edelleen harkitta-
vaksi rahapolitiikan perusvaihtoehtoksi suoa-
ran inflaatiotavoitteen ja rahan määrän käy-
tön välitavoitteena. Koska perustavoite on
molemmissa vaihtoehdoissa sama eikä ta-
voitteiden käytännön toteutuksenkaan välillä
tarvitse välttämättä olla käytännössä kovin
suurta eroa, voidaan valmisteluja mm. väli-
neistön osalta hyvin jatkaa tältä pohjalta.
Alustavat pohdinnat käytettävästä rahapoli-
tiikan välineistöstä kohdistuvat lähinnä avo-
markkinaoperaatioihin ja maksuvalmius-
järjestelyihin. Myös mahdollisuus vähim-
mäisvarantotalletusten vaatimiseen on tar-
koitus säilyttää.

Jäsenvaltioiden näkökulmasta myönteiseksi
koettava ratkaisu on pyrkimys hajautettuun
rahapolitiikan toteutukseen, jolloin alueen
keskuspankit toimivat EKP:n rahapolitiikan
täytäntöönpanijoina. Olennaista tietysti on,
että voi olla vain yksi euroalueen rahapoli-
tiikka.

EMU-asiantuntijatyöryhmä viittaa EKP:n it-
senäisen aseman herättämään keskusteluun
rahapolitiittisen päätöksenteon demokraat-
tisuudesta ja legitimitetistä talous- ja raha-
liitossa. EKP:n toimintaolosuhteet poikkeaa-
vat kansallisista keskuspankeista siten, ettei
EKP ole samalla tavoin sitoutunut poliitti-
seen järjestelmään. Kansallisen keskuspan-
kin poliittista valtuutusta vastaa EKP:n
osalta jäsenvaltioiden keskinäinen Maas-
trichtin sopimus. Perusteellisessa kansalli-
sessa käsittelyssä hyväksytyn perustamisso-
pimuksen mukainen itsenäinen asema vel-
voittaa EKP:n toimimaan ensisijaisesti euro-
alueen hintavakauden turvaamiseksi. Asian-
tuntijaryhmän mukaan on syytä edellyttää,
että EKP antaa avointa ja selkeää tietoa ta-
voitteistaan ja tilannearvioistaan ja peruste-
lee toimenpiteensä pyrkiessään perustehtä-

vänsä toteuttamiseen. Rahapolitiikan tavoitteita ja mahdollisuuksia koskevat epäilykset ja väärinkäsitykset olisivatkin välitön uhka EKP:n rahapolitiikan uskottavuudelle. Ne heijastuisivat euron korkotasoon.

3.1.4 Valuuttakurssipolitiikka euroalueella

Ensimmäinen valuuttakurssipoliittinen toimenpide euroalueen toiminnan käynnistyessä on heti ensimmäisenä päivänä tehtävä päätös euroalueeseen liittyvien maiden keskinäisten valuuttakurssien pysyvästä kiinnittämisestä. Päätös tehdään yksimielisenä EU:n neuvostossa komission ehdotuksesta ja EKP:n lausunnon saamisen jälkeen. Päätöksentekoon osallistuvat vain euroalueeseen kuuluvat jäsenvaltiot.

Valuuttakurssisuhteista euroalueen ulkopuolisiin maihin voi päättää perustamissopimuksen mukaan neuvosto komission tai EKP:n suosituksesta. Neuvosto voi joko tehdä muodollisia sopimuksia valuuttakurssijärjestelmästä suhteessa muihin valuuttoihin tai laatia yleiset linjaukset tällaisia valuuttoja koskevaa valuuttakurssipolitiikkaa varten. Neuvoston ohjeet eivät saa vaarantaa EKP:n vastuulla olevaa hintatason vakautta. EKP:n tehtäviin kuuluu valuuttamarkkinatoimien käytännön toteutus.

Euroalueen maiden valuuttasuhteissa muiden EU-maiden ja kolmansien maiden kanssa euron käyttö mitä todennäköisimmin yleistyy laajemmaksi kuin euroalueen valuuttojen nykyiset käyttösuudet sinänsä edellyttäisivät. Ennen pitkää eurosta saattaa tulla vakava kilpailija Yhdysvaltain dollarille niin maailmankaupan laskutus- ja hinnoitteluvälityksinä kuin rahoitussaatavien määrävälityksinä ja varantovaluuttanakin.

Euron asema maailman valuuttojen joukossa tulee luonnollisesti riippumaan euroalueen sisäisen vakaustavoitteen toteutumisesta. Tähän vaikuttavat mm. lähentymisprosessin riittävyys, rakenteellisten uudistusten eteneminen ja euromääräisten rahoitusmarkkinoiden kehitys. Jos näissä suhteissa edistytään hyvin, eurosta muodostuu vakautta luova elementti koko kansainväliseen valuuttajärjestelmään.

3.1.5 ERM 2 ja poikkeusmaiden talouspolitiikka

Uusi, talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen olosuhteisiin sovitettu valuuttakurssijärjestelmä (ERM 2) on katsottu tarpeelliseksi, jotta euroalueen ulkopuolelle jääville jäsenvaltioille voitaisiin turvata tulevaisuudessa mahdollisuus liittyä euroalueeseen ja jotta sisämarkkinoiden toimivuus voitaisiin taata. Järjestelmän pyrkimyksenä on välttää niin liiallista lyhytaikaista valuuttakurssien vaihtelua kuin pidempiaikaisia valuuttakurssikehityksestä johtuvia kilpailukykyvaikutuksia.

Jäsenvaltion poikkeusasema euroalueen ulkopuolella on tarkoitettu väliaikaiseksi ja kestoltaan mahdollisimman lyhyeksi järjestelyksi. ERM 2-järjestelmää koskeva neuvoston päätöslauselma on tarkoitus hyväksyä Eurooppa-neuvoston kokouksessa Amsterdamissa kesäkuussa 1997. Lisäksi tehdään aikanaan asiaa koskeva sopimus EKP:n ja euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden keskuspankkien kesken.

Uusi valuuttakurssijärjestelmä korvaa 1.1.1999 nykyisen ERMin. Uuteen järjestelmään osallistuminen on vapaaehtoista, mutta poikkeusmaiden odotetaan liittyvän sii-

hen. Perustamissopimuksessa edellytetään, että euroalueen ulkopuolella olevat jäsenvaltiot pitävät valuuttakurssipolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana.

Eurosta tulee järjestelmän keskusvaluutta, jonka suhteen euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden valuutoille määritellään keskuskurssit ja vaihteluvälit. Vaihteluvälit tulevat olemaan laajat (+/- 15 %), joskin euroalueen ulkopuolisella valtiolla on mahdollisuus sopia omalta kohdaltaan myös kapeammista vaihteluväleistä, mikäli taloudellinen lähentyminen on edennyt riittävästi. Euroopan keskuspankin ja poikkeusmaiden kansallisten keskuspankkien interventiot vaihteluvälin rajoilla olisivat automaattisia ja rajoittamattomia. Interventiot voitaisiin kuitenkin keskeyttää, mikäli niiden katsottaisiin vaarantavan hintavakauden tavoitteen.

Poikkeusmaat velvoitetaan laatimaan vuosittaiset lähentymisohjelmat. Nämä ovat nykyisiä yksityiskohtaisempia, ja ne laaditaan samojen periaatteiden mukaan kuin euroalueen mailta edellytettävät vakausohjelmat. Niiden

puitteissa tarkastellaan lisäksi raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa. ERM 2 edellyttää myös talous- ja rahapolitiikan yhteensovittamista. Talous- ja rahoituskomitea avustaa ministereitä ERM 2:n toiminnan seurannassa sekä jäsenvaltioiden rahapoliittisen ja taloudellisen tilanteen jatkuvassa arvioinnissa ja antaa säännöllisesti selonteon neuvostolle ja komissiolle. Keskuspankkien tasolla EKP:n yleisneuvosto seuraa valuuttakurssijärjestelmän toimintaa ja toimii yhteensovittavana tekijänä sekä interventio- ja rahoitusjärjestelmän hallinnoijana.

Poikkeusmaiden lähentymistilannetta tarkastellaan euroalueeseen liittymistä silmälläpitäen vähintään kahden vuoden välein kolmannen vaiheen alkamisen jälkeen. Euroalueen ulkopuolelle alkuun jäänyt jäsenvaltio voi myös itse pyytää neuvostoa harkitsemaan lähentymisensä riittävyttä yhteisen rahan käyttöönoton näkökulmasta. Tarkoituksena on, että myöhemmin euroalueelle siirtyviä kohdeltaisiin lähentymisehtojen ja muiden menettelyjen kannalta yhtäläisesti ensimmäisenä yhteisen rahan käyttöön ottavien kanssa.

3.2 Toimintavaihtoehdot talous- ja rahaliitossa

Muodollisesti - voimassaolevien sopimusten perusteella - kysymys rahaliittoon osallistumisesta koskee lähinnä tarkoituksenmukaista ajoitusta. Mikäli lähentymisehdot keväällä 1998 todetaan täytetyiksi, jäsenvaltiot (Iso-Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta) ovat sitoutuneet osallistumaan yhteisen rahan alueeseen.¹

¹ Lähentymistilannetta Suomessa ja Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa on kuvattu valtiovarainministeriön kansantalousosaston julkaisussa "Talous- ja rahaliiton toimintaperiaatteet ja toteuttaminen" (toukokuu 1997).

Useimmat jäsenvaltiot joutuvat edelleen ponnistelemaan ennen muuta julkisen talouden lähentymiskriteerien täyttämiseksi. Suomen osalta lähentymisehtojen täyttäminen ei näytä muodostuvan ongelmaksi. Hintavakauden, korkotason ja julkisen talouden osalta lähentymiskriteerien täyttymisnäköymät ovat hyvät. Valuuttakurssin tosiasiallinen vakaus koko EU-jäsenyyden ajan ja loka-kuussa 1996 tapahtunut liittyminen ERM-järjestelmään osoittanevat myös kurssivakausehdon täyttyvän.

Tuleva lähentymistilanteen tarkastelu keväällä 1998 on tärkeä käynnistyvän rahanliiton vakaustavoitteiden kannalta. Kestävä lähentyminen on välttämätön ehto riittävälle uskottavuudelle. Tehokkuustavoitteiden kannalta taas on tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot voivat jatkaa lähentymistään ripeästi ja johdonmukaisesti kohti euroalueen jäsenyyttä. Reitin tähän tavoitteeseen tulee olla mahdollisimman suora ja tasainen.

Julkisen talouden lähentymiskriteerien täyttämiseksi jäsenvaltioiden on tarpeen ylläpitää varsin tiukkaa finanssipolitiikkaa. Vaikka tämä saattaa lyhyellä aikavälillä julkisen kysynnän hidastumisen kautta hillitä kasvua, uskotaan tavoitteena olevan kestävä kasvun ja vakauden tuottamien hyötyjen ylittävän monin verroin lyhyen ajan haitat. Rahapolitiikan jo tapahtunut ja mahdollisesti matalan inflaation oloissa jatkuvakin keventyminen kompensoi julkisen talouden otteen kireyttä.

Olennaista Suomen päätöksenteon kannalta on muodostaa selkeä kuva siitä, mitä vaihtoehtoja euroalueeseen liittymiselle on talouspoliittisesta näkökulmasta. EMU-asiantuntijatyöryhmä on tarkastellut tätä kysymystä päätyen kolmeen vaihtoehtoiseksi katsomaansa perusstrategiaan. Nämä vaihtoehdot ovat 1) yhteiseen rahaan siirtyminen ensimmäisten joukossa, 2) ulkopuolelle (toistaiseksi) jääminen ja liittyminen ERM 2-valuuttakurssijärjestelmään sekä 3) ulkopuolelle jääminen ja markan kelluttaminen.

Perusvaihtoehtoina on Suomen kannalta pidettävä niin hallituksen asettaman tavoitteen kuin Suomen hyväksymien velvoitteidenkin pohjalta yhteisen rahan käyttöön siirtymistä ensimmäisten joukossa tai lähentymisvaiheen jatkamista poikkeusmaana. Jälkimmäiseen tulisi lähentymiskriteerien täyttämiseksi liittyä myös nykyisen ERM-kytkennän

korvaaminen uuteen ERM 2-järjestelmään liittymisellä. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti finanssipolitiikkaa ja muuta talouspolitiikkaa valvottaisiin EU:n tasolla vuosittaisten lähentymisohjelmien avulla.

Kolmantena vaihtoehtona mainittu mahdollisuus soveltaa valuuttakurssipolitiikassa vapaata kelluntaa merkitsisi ensinnäkin luopumista lokakuussa 1996 toteutetusta paluusta kiinteiden valuuttakurssien järjestelmään. ERM-järjestelmästä tai sitä seuraavasta ERM 2-järjestelmästä luopuminen tulkittaisiin helposti haluksi irrottautua euroalueeseen liittymisen edellyttämästä lähentymisprosessista. EU:n talouspoliittisten yhteistyöjärjestelyjen puitteissa voisi olla vaikeaa vakuuttaa muut osapuolet talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen yhteensopivuudesta yhteisötavoitteiden kanssa. Integraatiopoliittisesti ja oikeudellisestikin kelluttamiseen paluu merkitsisi selkeää luopumista omaksutuista velvoitteista. Talouspoliittisena vaihtoehtona kelluntaan liittyisi huomattavia rajoituksia ja ongelmia tulevaisuudessa. EMU-asiantuntijatyöryhmä on raportissaan pohtinut kellutusvaihtoehtoon liittyviä näkökohtia.

Tässä selonteossa tarkastellaan toimintavaihtoehtoina vain liittymistä euroalueeseen välittömästi sen käynnistyessä sekä poikkeusmaan asemaan jäämistä ja lähentymisvaiheen jatkamista. Kumpi näistä vaihtoehtoista edesauttaisi tavoitteiden saavuttamista parhaiten ja vähäisimmin kustannuksin? Tieteellisesti perusteltavissa olevaa yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen ei ole tarjolla. On kuitenkin tärkeää, että perusvaihtoehtoja, euroalueella toimimista ja sen ulkopuolelle toistaiseksi jäämistä tarkastellaan samoilla arviointiperusteilla ja samalla tarkkuudella. On tarpeen arvioida vaihtoehtoja myös työllisyyden, sosiaalipolitiikan ja aluepolitiikan kannalta.

3.3 Yhteisen rahan vaikutuksista Suomen talouteen

3.3.1 Tehokkuus-, vakaus- ja rakennevaikutukset

EMU-asiantuntijatyöryhmä tiivistää yhteisen rahan mukanaan tuomat keskeiset tehokkuushyödyt seuraaviin osatekijöihin:

- valuutanvaihdosta aiheutuvien kustannusten väheneminen,
- valuuttakurssiriskiä liittävän suojautumistarpeen väheneminen,
- euroalueen sisäisen vaihdannan lisääntyminen valuuttakurssiepävarmuuden poistumisen myötä,
- suorien sijoitusten lisääntyminen ja pääomien tehokkaampi kansainvälinen kohdentuminen,
- hintojen vertailtavuuden paraneminen ja kilpailun lisääntyminen.

Asiantuntijatyöryhmä toteaa, että kaikkien näiden hyötyjen suuruuden luotettava arviointi on vaikeaa ja riippuu mm. euroalueeseen osallistuvista maista. Yhteisen valuutan edullisuutta pitkän ajan taloudellisen tehokkuuden kannalta pidetään kuitenkin kiistattomana. Hyötyjen arvioidaan ylittävän monin verroin ne kertakustannukset, jotka maksujärjestelmien mukauttaminen yhteiseen rahaan aiheuttaa pankeille, yrityksille ja koko kansantaloudelle. Arviot kaikkien tehokkuushyötyjen vuotuisesta yhteismäärästä liikkuvat muutamasta prosentista kymmenyksestä lähelle yhtä prosenttia brutto-

kansantuotteesta. Vuosittain kertautuvana nämä vaikutukset johtaisivat aikaa myöten varsin suuriksi kohoaviin taloudellisiin etuihin.

Yritysten näkökulmasta euroalueeseen liittyminen täydentäisi merkittävästi sisämarkkinoiden edellytyksiä toimia todellisina kotimarkkinoina. Lainsäädännön tasolla jo pitkälle toteutetut sisämarkkinat voisivat saada käytännön tasolla vauhdittavan sysäyksen, jos valuutanvaihto- ja suojautumiskustannukset euroalueen puitteissa tyystin katoaisivat. Kilpailuolosuhteiden muutos jatkuisi ja tehostuisi. Etenkin pienten ja keskisuurten yritysten alttius ja mahdollisuudet ryhtyä kansainväliseen toimintaan euroalueen puitteissa paranisivat oleellisesti. Samalla myös kilpailupaineet lisääntyisivät. Rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen jatkuessa rahoitusmahdollisuudet monipuolistuisivat ja laajenisivat.

Rahoituslaitokset joutuisivat kantamaan suurimman välittömän kustannustaakan yhteisen rahan käyttöön siirryttäessä. Arvioiden mukaan kokonaiskustannus Suomessa vastaisi noin yhtä prosentin kymmenystä bruttokansantuotteesta. Rahoituslaitosten asema ei tästä vaarantuisi. Käynnissä oleva rakennesopeutus jatkuisi rahoitus- ja rahoituspalvelumarkkinoiden edelleen yhden-tyessä.

Kotitalouksien jo saamat sisämarkkinahyödyt vakiintuisivat ja vahvistuisivat niin lisääntyvän kilpailun kuin kustannussäästöjen ja markkinoiden paranevan läpinäkyvyydenkin vuoksi.

Valtion velanhoidon näkökulmasta euroalueeseen liittyminen loisi laajat markkinat valtion euromääräisille velkasitoumuksille ja valuuttakurssiriskin poistuminen alentaisi lainanhoitokuluja. Kotimaisten sijoittajien halu monipuolistaa sijoituksiaan muualle euroalueella voisi toisaalta vähentää kotimaasta tulevaa valtion velkasitoumusten kysyntää. Hallitusohjelman keskeisiin taloudellisiin tavoitteisiin kuuluva valtion velkaantuneisuuden kääntäminen laskuun asettaa tiukat puitteet valtiontalouden hoidolle lähivuosina toimittiipa euroalueella tai sen ulkopuolella.

Hintavakauden ylläpitäminen on Euroopan keskuspankkijärjestelmän ensisijainen tavoite. Hintavakauden katsotaan turvaavan varminnin myös hyvän työllisyyskehityksen kannalta välttämättömän yritteliäisyyttä ja kasvua kannustavan toimintaympäristön synnyn.

Lyhyellä aikavälillä ei hintavakaustavoitteen toteuttamisen kannalta tapahtuisi euroalueeseen liityttäessä mitään uutta, sillä samaan päämäärään pyrkii myös Suomen Pankki ja siihen on jo selvästi päästykin. Olennaista pidemmän ajan näkökulmasta kuitenkin on, että koko euroalueen puitteissa edellytykset päästä hintavakaustavoitteeseen vaikeissakin olosuhteissa voisivat olla merkittävästi aiempaa paremmat.

EMU-asiantuntijatyöryhmä näkee talous- ja rahaliiton vaikutusten kokonaistaloudelliseen kehitykseen riippuvan ennen kaikkea sen vaikutuksista talouspolitiikan uskottavuuteen. Etenkin pienelle, epävakaa ja korkeahkon inflaation leimaaman taloushistorian omaavalle maalle on osoittautunut vaikeaksi yhdistää rahapoliittista autonomiaa ja kiinteää valuuttakurssia pääomanliikkeiden

täydellisesti vapauduttua. Rahaliitto voisi tuoda tällaisille maille merkittävän vakaustellisen rahapolitiikan uskottavuuden lisääntymisen kautta. Monen maan näkökulmasta euroalue olisi myös sitä edeltäneitä eurooppalaisia valuuttajärjestelmiä tasapainoisempi sikäli, ettei se nojautuisi Saksan keskuspankin yksin päättämään rahapolitiikkaan.

Yhteisen rahapolitiikan turvin saatavat vakausedut heijastuisivat aiempaa matalampana ja vakaampana inflaationa. Tämä ja valuuttakursseja koskevan epävarmuuden väheneminen pienentäisivät korkojen riskilisää. Reaalikorot muodostuisivat kohtuullisiksi. Tämän vaikutuksen suuruus riippuisi mitä ilmeisimmin tarkasteltavan maan varhaisemmasta taloushistoriasta. Suomen ja Ruotsin osalta yhteiseen rahaan liittymisestä seuraavan reaalikorkojen alenemisen on eri tutkimuksissa arvioitu olevan 0,5 - 1,5 prosenttiyksikön suuruinen. Reaalikorkojen aleneminen puolestaan aikaansaisi lisääntyvien investointien kautta kasvun kiihtymisen.

Hintavakauden ylläpitäminen ja yhtenäisen euroalueen syntyminen palvelisivat yhtenäisten euromääräisten rahoitusmarkkinoiden kehittymistä ja alhaisimman mahdollisen korkotason syntyä näille markkinoille. Näillä markkinoilla olisi erinomaiset mahdollisuudet hyötyä suuresta mittakaavasta ja sen mukanaan tuomasta kulujen alenemisestä. Hyödyt koituisivat niin lainanottajien, oman pääoman hankkijoiden kuin sijoittajienkin eduksi.

Kasvu- ja työllisyystavoitteiden saavuttaminen helpottuisi, mikäli reaalikorkotaso saataisiin pysyvästi säilytettyä alhaisella tasolla. Vakaat inflatio-, korko- ja valuuttakurssiolot ja laajat rahoitusmahdollisuudet edesauttaisivat niin kotimaista investointi-

toimintaa kuin ulkomaisten yrittäjien sijoituspäätöksiä monin tavoin.

Suomen kannalta kuuluminen rahaliittoon toisi muassaan myös osallistumisen yhteistä rahapolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon. EKP:n neuvostossa osallistuvien jäsenvaltioiden keskuspankit ovat edustettuina kukin yhdellä äänellä, mikä siis tässä suhteessa asettaa pienet jäsenvaltiot samaan asemaan kuin suuret.

Yhteisen rahapolitiikan mitoitus ei kuitenkaan välttämättä aina ole yhtä hyvin kaikkialla rahaliiton piirissä tapahtuvan taloudellisen toiminnan tarpeisiin sopivaa. Eri toimialojen suhdanteet voivat kehittyä eri tahtiin. Eri alueiden ja maiden tuotantorakenteet poikkeavat toisistaan. Tuotannon sijoittumisesta riippuen on tällöin olemassa mahdollisuus, että taloudellisen toimeliaisuuden vaihtelut jossakin alueen osassa tai yksittäisessä jäsenvaltiossa poikkeavat olennaisestikin siitä yleisestä aktiviteetin kehityksestä, joka on yhteisen rahapolitiikan mitoituksen taustalla.

Syyt Euroopan talouksien eriaikaisiin vaihteluihin ovat hyvin usein olleet sisäsyntyisiä. Kotimainen talouspolitiikka on Suomen, kuten useimpien muidenkin maiden taloushistoriassa ollut merkittävä syy ympäristöstä poikkeavaan talouskehitykseen. Myös kansantalouden toiminnalla laajemminkin on eri maissa ollut omat erityispiirteensä, jotka ovat vaikuttaneet talouden kehityksen poikkeamiseen muista maista. Etenkin työmarkkinoiden toiminta ja palkanmuodostus ovat yleensä sopeutuneet harjoitettavaan talouspolitiikkaan. Kustannuskriisien ja kilpailukyöngelmien korjaamiseksi tehdyt devalvaatiot ovat pyrkineet iskostumaan odotuksiin ja käyttäytymiseen

tavalla, joka on kokemusten valossa vaikeasti muutettavissa.

Euroalueella niin raha- ja valuuttapolitiikka kuin monet talouden käyttäytymismallitkin muuttuvat. Yhteistä rahaa käyttävällä alueella, jossa kansallisesti hoidettavaa finanssipolitiikkaa ohjaa keskipitkän ajan tasapainotavoite, ei talouspolitiikan - enempää euroalueella kuin kansallisestikaan harjoitetun - pitäisi olla ainakaan perussyys muista alueen maista poikkeavaan kehitykseen.

On tietysti selvää, että vaikka rahapolitiikka onnistuneesti vakauttaisi kehitystä alueella kokonaisuudessaan ja osallistuvien maiden finanssipolitiikkaakin harjoitettaisiin koko alueen vakauden tavoitteen kanssa sopuuisuudesta, saattaa joillakin taloudellisen toiminnan lohkoilla syntyä häiriöitä, jotka ovat suuruusluokaltaan niin merkittäviä, että tietyn osa-alueen suhdannekehitys pyrkii poikkeamaan olennaisesti koko alueen perussuunnasta. Muusta alueesta selvästi poikkeava tuotannon tai markkinoiden rakenne saattaa merkitä ulkoisten häiriöiden tuntumista keskimääräistä vahvempina (joskin myös joissain tapauksissa tietysti keskimääräistä heikompi) tällä tavalla rakenteellisesti poikkeavalla alueella.

Perinteisesti vahvan julkisen talouden tilansa palauttamiseen pyrkivälle Suomelle sitoutuminen talous- ja rahaliiton finanssipolitiisiin pelisääntöihin ei merkitsisi muutosta finanssipolitiikan tosiasiallisessa tavoitteenasettelussa. Valtionvelan kansantuoteosuuden kääntäminen laskuun on ollut keskeinen tavoite jo usean vuoden ajan. Tämän toteuttamiseksi on toimeenpantu huomattavia valtion menojen leikkauksia. Huomattava osa rahoitustaloudellisen tasapainon palauttamisen aiheuttamista kustannuksista on Suomessa jo kannettu.

EMU-asiantuntijatyöryhmä on tarkastellut Suomen julkisen talouden tilaa ja näkymiä euroalueen budjettikurin näkökulmasta. Työryhmän arvioiden mukaan Suomen julkisessa taloudessa olisi tulevaisuudessa mahdollisuus luoda suhdannepoliittisesti tarpeellista finanssipoliittista liikkumavaraa liiallisen alijäämän välttämistä vaatimuksen puitteissa. Tämä edellyttää, että valtiontalous tasapainottuu lähivuosina ennakoidulla tavalla, taloudellinen kasvu pysyy verraten vahvana ja voimassaoleviin budjetti-kehyksiin ja Suomen lähentymisohjelmaan sisältyvät finanssipoliittiset linjaukset toteutetaan. Julkisyhteisöjen alijäämä voisi tällöin vaihdella suhdanteiden mukaan ja toimia kansantaloutta vakauttavana tekijänä. Työryhmän mielestä tätä vaikutusta voitaisiin jopa tehostaa esimerkiksi välillisten työvoimakustannusten tasaamisella yli suhdanteiden.

Pidemmällä aikavälillä asiantuntijatyöryhmä näkee tarpeelliseksi selvittää, miten suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle vaikuttaisi julkisyhteisöjen rahoitustilanteeseen. Valtiovarainministeriössä tehtyjen julkisen talouden pitkän ajan kehitysarvioiden mukaan väestön ikärakenne on eläkemenojen kannalta edullinen vielä lähes 10 vuoden ajan. Tänä aikana on pyrittävä kehittämään toimenpiteitä, jotka lisäävät mahdollisuuksia pysyä työelämässä normaaliin eläkeikään asti. Kun samalla jatketaan valtiontaloutta vahvistavaa talouspolitiikkaa, ei suurten ikäluokkien eläkkeellejäänti uhkaa julkisen talouden suhdannepoliittista liikkumavaraa.

Vaka- ja kasvusopimus on tarpeen sen esittämiseksi, että jäsenvaltioiden liialliset alijäämät voisivat aiheuttaa ongelmia koko alueella. Erityisesti suurten maiden ylivelkaantuminen johtaisi niiden suuren painoarvon vuoksi helposti merkittäviin ongelmiin

myös koko alueen kannalta. Pienet kansantaloudet kärsisivät kohtuuttomasti tällaisista häiriöistä.

Talous- ja rahaliiton keskeisenä tavoitteena on vakauden aikaansaaminen. Hintavakaudella ja yleensä rahoitusmarkkinoiden häiriöiden vähenemisellä voi olla jatkuessaan ja odotuksiin sisäänrakennettuna merkittävä vaikutus kansantalouden rakenteelliseen kehitykseen. EMU-ympäristön toivotaankin tätä kautta muodostuvan aiempia olosuhteita otollisemmaksi toimintaympäristöksi varsinkin työvoimavaltaisen ja vähemmän suhdannevaihteluille alttiin tuotannon kannalta.

Tuotantorakenteen kehitys riippuu paljolti samoista tekijöistä kuin investoinnit. Vain pitkäjänteinen investointitoiminta voi muuttaa olemassa olevia rakenteita kestäväällä tavalla kansantalouden kilpailuedellytysten viitoittamaan suuntaan. Kilpailun kiristymisen ja varmuus olosuhteiden vakaudesta ja yleisestä kehityssuunnasta laajentuneella kotimarkkina-alueella lisäävät paineita ja mahdollisuuksia yritystoiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta palveleviin innovaatioihin ja tuotannollisiin investointeihin. Valuuttakursien häilyvyyden ja pitkäaikaisten kilpailukykyvääristymien välttäminen helpottavat yritystoiminnan suunnittelua suhteellisen edun periaatteiden pohjalta. Korkean jalostusarvon ja suuren henkisen pääoman panoksen sisältävän tuotannon edellytykset ovat tällaisissa olosuhteissa paremmat kuin epävakaisissa oloissa.

Olosuhteet, joissa pienet ja keskisuuret, suhteellisen vähän tuotannon mittakaavasta hyötyvät yritykset kukoistavat, ovat otolliset tuotantorakenteen monipuolistumiselle. Tällaiset yritykset ovat usein myös työllistävältä vaikutukseltaan suhteellisesti merkittä-

vämpiä kuin suuret mittakaavatuottojen turvin massatuotantoa harjoittavat yritykset. Tuotantorakenteen monipuolistuminen voi edesauttaa häiriöiden sietokyvyn paranemista koko kansantaloudessa. EMU-asiantuntijatyöryhmän mukaan talous- ja rahaliiton tuotantorakenteeseen kohdistuvat vaikutukset edellyttäisivät lisäselvityksiä.

3.3.2 Yleisarvio, epävarmuudet ja riskit

Suotuisissa olosuhteissa ja suunnitelmien mukaan toteutettuna talous- ja rahaliiton kolmas vaihe yhteisine rahoineen ja rahapolitiikkoineen tarjoaisi kansantalouteen lisää tehokkuutta, vakautta ja vaikutusmahdollisuuksia Euroopan unionin kehittämisessä. Hanke on kokonaisuus, jonka osat vaikuttavat toisiinsa niin myönteisessä kuin kielteisessäkin mielessä. Onnistunut toteutus voi kuitenkin vaarantua monista epävarmuus- ja riskitekijöistä johtuen ellei niihin riittävässä määrin varauduta.

Kustannusten aleneminen kansainvälisessä vaihdannassa ja tästä koituva taloudellisen toiminnan tehostuminen ja mahdollisuudet voimavarojen entistä rationaalisempaan käyttöön ovat talous- ja rahaliiton kiistattomia etuja. Hankkeen laajuus alussa ja sen laajentumisaikataulu tämän jälkeen ovat tärkeitä tehokkuusetujen kannalta. Laaja talous- ja rahaliitto tuo suurimmat kustannusten säästöt.

Mahdollisuus alusta saakka olla mukana päättämässä niin rahapolitiikan suunnittelusta kuin toteutuksesta on kiistaton etu jäsenvaltiolle, joka heti alusta osallistuu rahaliittoon.

Hinta- ja valuuttakurssivakauden varmistaminen ja siitä matalampina korkoina koituvat hyödyt kasvuille, työllisyydelle ja rakenteille ovat suurin konkreettinen hyöty mikä talous- ja rahaliitosta olisi saatavissa. Osaksi nämä hyödyt ovat jo toteutuneet sitä mukaa kun sitoutuminen hankkeeseen on lisääntynyt ja lähentyminen edennyt. Nämä hyödyt saatetaan kuitenkin menettää jos luottamus sitoutuneisuuteen alkaa horjua. Vakausvaikutukset ovat toisaalta myös herkkimmät riskeille ja epävarmuuksille. Riskien välttäminen edellyttää uusien olosuhteiden vaatimusten tiukkaa sisäistämistä kaikilta taloudenpitäjiltä ja varautumista häiriöiden torjuntaan osin uusinkin aseina.

EMU-asiantuntijatyöryhmä kiinnittää huomiota Suomea euroalueella koskeviina epävarmuuksina ja haasteina mm. seuraaviin seikkoihin:

- Suomen korkea työttömyys
- yksipuolisesta ja Keski-Euroopan maista poikkeavasta taloudellisesta rakenteesta johtuva alttius muista poikkeaville häiriöille
- epävarmuus tuotantorakennetta samankaltaistavien ja erikoistumista lisäävien voimien suhteellisesta merkityksestä
- Ruotsin ja Ison-Britannian mahdollinen jääminen euroalueen ensimmäisen aallon ulkopuolelle.

Yleisinä, koko euroalueen toimintaan liittyvinä epävarmuustekijöinä työryhmä kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- eräiden keskeisten maiden lähellä sanktio-
rajaa olevat julkisen talouden alijäämät,
- euron kurssivaihtelut suhteessa dollariin
ja jeniin sekä euroalueen ulkopuolisten
EU-maiden valuuttoihin.

Hintavakauteen perustuvan talouspolitiikan perusajatus on kestävän kasvun ja työllisyyden edellytysten parantaminen. Rahaliiton oloissa tämän strategian toimivuutta tukisi vahvistuva uskottavuus. Järjestelmän käynnistysvaihe, jolloin uskottavuuden takeena ovat lähinnä institutionaaliset puitteet ja päättäväinen mieli, muttei vielä varsinaista näyttöä, on kuitenkin altis häiriöille. Työttömyyden korkea taso tällaisessa lähtökohtatilanteessa velvoittaa huolelliseen talouspoliittiseen harkintaan.

Toimialoittaiset häiriöt, jotka Suomen osittain poikkeuksellisen tuotantorakenteen vuoksi voisivat poiketa kokonaistaloudelliselta vaikutukseltaan muista maista, olisivat korkean työttömyyden vuoksi myös hankalia, elleivät talouden joustavuus ja tuotantotehtävien liikkuvuus ole ehtineet riittävästi lisääntyä. Työllisyyden edellytykset paranevat vain, jos yritystoiminnan muuntumiskyky ja työmarkkinoiden toimivuus vastaavat uusien olosuhteiden vaatimuksia.

Suomen kansantalouden omaan toimintaan liittyvistä riskeistä lienee merkittävin sopeutumiskyvyn mahdollinen riittämättömyys häiriötilanteissa. Välineistö, joka on käytettävissä häiriöiltä suojautumiseen vähe-
nee oman valuuttakurssipolitiikan käyttömahdollisuuden poistuessa. Erityisesti kyvyttömyys kustannuskehityksen rajoittamiseen suunnilleen tuottavuuden kasvua vastaavaksi voisi johtaa suuriin tuotannon ja työllisyyden laskuihin. Uusiin olosuhteisiin soveltuvan suhdannepoliittisen välineistön

kehittelyä tapahtuukin parhaillaan mm. tulopoliittisen selvitystoimikunnan puitteissa.

Keskeisiin euroalueen yhteisiin epävarmuuksiin kuuluvat niin itse hankkeen lopulliseen toteuttamiseen vielä liittyvät avoimet kysymykset kuin käynnistysvaiheen erityisongelmatkin: mitkä maat ovat mukana ensi aallossa, onko niiden lähentyminen riittävää, selvittääkö siirtymäkauden mahdollisista häiriöistä ilman suurempia ongelmia, kykeneekö EKP vakiinnuttamaan asemansa ja euroa kohtaan tunnetun luottamuksen tavoittelulla tavalla, selvittääkö mahdollisista alkuvaiheen suhdanneongelmista ilman, että julkisen talouden tasapaino euroalueen keskeisissä maissa vaarantuu jne. Lisäksi on olemassa riski joutumisesta siirtymävaiheen aikana merkittävien häiriöiden kohteeksi, mikä voisi muodostua varsin ongelmalliseksi.

Ruotsin, Ison-Britannian ja Tanskan kuulumisen euroalueeseen olisi Suomen taloussuhteiden kannalta toivottavaa. Ruotsi on sekä tärkeä kilpailija- että markkinamaa, ja sen kuulumisen samaan valuutta-alueeseen Suomen kanssa olisi mitä luontevinta. Olen-
naista vaaraa maiden talouspoliittisen linjan eriytymisestä toisistaan ei tosin ainakaan lyhyellä aikavälillä ole. Silti erilaiset ratkaisut olisivat omiaan luomaan epävarmuutta.

Euroalueella - kuten euroalueen ulkopuolellakin - epävarmuuksiin kuuluu myös maailmantalouden keskeisten valuuttojen kurssikehitys. Yhdysvaltain dollari on tärkeä valuutta kaikille EU-maille. Kilpailutilanne suhteessa pohjoisamerikkalaisiin tuottajiin voi dollarin kurssikehityksen vuoksi muuttua huomattavasti kaikissa EU-maissa, ei yksin puunjalosteviennistä riippuvassa Suomessa.

3.4 Suomen kansantalouden mahdollisuudet ja uhat euroalueen ulkopuolella

3.4.1 Taloudellisen toiminnan edellytykset

Jäämällä euroalueen ulkopuolelle voitaisiin säilyttää oma rahayksikkö, oma rahapolitiikka ja oma valuuttakurssi. Samalla luovuttaisiin mahdollisuudesta vähentää kansainvälisen vaihdannan kustannuksia, kasvattaa markkinoita ja lisätä taloudellisen toiminnan tehokkuutta. Yhteisen rahan synnyllä Eurooppaan on tosin omat välilliset vaikutuksensa myös ulkopuolelle jäävissä maissa. Aiemmat kahdenväliset valuuttasuhteet euroalueeseen osallistuvien maiden kanssa korvautuisivat vastaavilla suhteilla euroon. Valuuttakirjo kapenisi ja eurosta muodostuisi todennäköisesti ulkomaisissa liiketoimissa merkittävämpi valuutta kuin kaikki sillä korvautuneet valuutat yhteensä. Euroalueen sisäisen valuuttakurssivaihtelun katoaminen toisi epäsuoria etuja, jotka kuitenkin jäisivät ulkopuolelle jäävän kannalta varsin vaatimattomiksi. Uuden valuutan käyttöönotto monissa liiketoimissa ja ennen kaikkea sen rinnakkaisuus oman, säilyvän valuutan kanssa merkitsisi luultavasti selvästi hyötyjä suurempia kustannuksia.

Rahoitusmarkkinat jakautuisivat kotimaisiin ja euroalueen markkinoihin ja markkamääräisten vaateiden korkoihin sisältyisi valuuttakurssiriskiä ilmentävä lisäkorvaus. Valuuttakurssiriskiä kuvastava korkoero suhteessa euroon voisi muodostua suureksikin, riippuen tietysti siitä, miten Suomessa ja euroalueella onnistuttaisiin uskotavuuden luomisessa ja ylläpitämisessä. Rahoituksen saatavuus ja sijoitusmahdollisuudet eivät välttämättä olennaisesti muuttuisi nykytilanteeseen verrattuna. Yritysten

kannalta jääminen euroalueen ulkopuolelle saattaisi lisätä kiinnostusta tuotannollisiin investointeihin euroalueelle kotimaan sijasta. Markkinoiden toimivuus ei paranisi lisääntyvän kilpailun, paranevan läpinäkyvyyden ja monipuolistuvien rahoitusmahdollisuuksien vuoksi, kuten euroalueen piirissä.

Yritysten tavoin myös kotitaloudet jäisivät euroalueen ulkopuolella vaille niitä välittömiä hyötyjä yritystoiminnan ja markkinoiden toiminnan tehostumisesta, jotka yhteinen raha sisämarkkinoihin lisättynä euroalueella tuottaisi. Rahoitusmarkkinoiden uudet mahdollisuudet ja alemmat korot eivät myöskään toteutuisi.

Julkisen talouden velkakustannukset kohoaisivat, mikä lisäisi paineita muiden menojen leikkaamiseksi. Rahoitusmahdollisuudet eivät myöskään paranisi euroalueen ulkopuolelle jäädessä. Liiallisen alijäämän menettelyn tiukennettuun osaan ei tarvitsisi osallistua, mutta lähentymisohjelmat olisi tehtävä ja keskipitkän ajan tavoitteena tulisi pitää lähellä tasapainoa olevaa tai ylijäämäistä julkista taloutta.

Edellytykset ylläpitää vakaita kokonaistaloudellisia oloja poikkeusmaana riippuisivat olennaisesti siitä, mistä syystä ja minkälaisissa olosuhteissa euroalueen ulkopuolelle jätettäisiin. Hintavakauden ylläpito ei normaalioloissa olisi euroalueen ulkopuolella välttämättä vaikeampaa kuin sen sisälläkään. Rahoitusmarkkinatilanne olisi kuitenkin väistämättä hyvin herkkä keinottelulle. Valuuttakurssimuutoksen mahdollisuuskin saattaisi olla riittävä syy tähän. Tämä syn-

nyttäisi tarpeen ylimääräiseen kireyteen rahapolitiikassa ja julkisessa taloudessa spekulatioaaltojen tyrehtyttämiseksi alkuunsa, sillä valuuttakurssin heikkenemistä ei voitaisi käytännössä sallia.

Itsenäistäkin rahapolitiikkaa harjoitettaessa mahdollisuudet vakauttaa talouden suhdanvaihteluja rahapolitiikan keinoin ovat osoittautuneet rajallisiksi. Tähän on monia syitä, joista ehkä keskeisin on pääomaliikkeiden vapautuminen. Erityinen vaara nykyoloissa olisi, että raha- ja valuuttakurssipolitiikka itse asiassa muodostuisi yhdeksi häiriölähteeksi muiden joukkoon.

Mitä sitten voitaisiin saavuttaa liittymistä lykäten, pyrkimällä euroalueelle toisessa aallossa tai vieläkin myöhemmässä vaiheessa? Yksi talouspoliittinen perustelu euroalueen ulkopuolella odottamiselle voisi olla pelko Suomessa jo saavutetun vakauden vaarantumisesta, mikäli euroalueen onnistumisedellytyksiä ei pidettäisi riittävinä. Toiminta ulkopuolella edellyttäisi tällöin vakaaseen taloudelliseen kehitykseen tähtäävää politiikkaa. Toinen vaihtoehto talouspoliittisen strategiavalinnan perusteluksi olisi epäily kansantalouden valmiudesta euro-olosuhteisiin. Tähän ei talouden viimeaikainen hyvä kehitys anna perusteita. Tämä perustelu tulkittaisiin joka tapauksessa pyrkimyksenä valuuttakurssin heikentämismahdollisuuden säilyttämiseen. Tämän vaihtoehdon valinta synnyttäisi epäluuloa Suomen suunnitelmia kohtaan ja johtaisi korkojen nousuun.

Vähiten epävarmuutta synnyttävä vaihtoehto talous- ja rahaliiton ulkopuolelle jättäessä olisi ERM-kytkennän korvaaminen ERM 2-kytkennällä ja lähentymisprosessin jatkaminen vielä jonkin aikaa. Talouspoliittisesti tämä voisi olla perusteltavissa, jos esimerkiksi julkisen talouden lähentymiskriteerien

osoittamaa täyttämistä ei pidettäisikään keskipitkällä ajalla kestäväenä tai jos kansantalouden inflaatioalttiuden ei katsottaisikaan riittävän kestäväällä tavalla alenuneen. Näin voitaisiin tavallaan pyytää aikalisää. Mitalin toinen puoli olisi kuitenkin se, että tämä samalla olisi osoitus epäuskosta valuuttakurssin tasoon ja halusta säilyttää valuuttakurssipolitiikka kansallisen tason välineistössä. Suomessa tällaiselle menettelylle ei ole perusteita.

EMU-asiantuntijatyöryhmä toteaa ERM 2-järjestelmän toimintaedellytysten olevan eräiltä osin paremmat kuin sitä edeltävän valuuttakurssijärjestelmän. Tähän järjestelmään liittyminen tulkittaisiin lähinnä ensi askeleeksi myöhemmälle euroalueeseen liittymiselle. Pitkäaikainen toiminta sen puitteissa saattaisi toisaalta osoittautua ongelmalliseksi. Joka tapauksessa ryhmä toteaa valuuttakurssin vaihtelurajojen olevan tällaisessa järjestelmässä alttiita spekulatiivisille hyökkäyksille ja korkokehityksen voivan muodostua epävakaaaksi ja korkotason korkeammaksi kuin euroalueella. Talouspolitiikan liikkumavara nähdään ERM 2-vaihtoehdossa kaiken kaikkiaan hyvin rajoitetuksi.

Tuotantorakenteen kehitys jäisi poikkeusmaana tapahtumaan paljolti nykyisenkaltaisissa oloissa. Epävarmuus tulevista valuuttakurssijärjestelmää koskevista ratkaisuista kuitenkin vaikuttaisi investointitoimintaa hillitsevästi niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin sijoittajien näkökulmasta. Paineet tuotantorakenteen tehostamiseen ja monipuolistamiseen eivät lisääntyisi samalla tavalla kuin euroalueella. Toisaalta ei voitaisi odottaa myöskään paluuta vanhaan valuuttakurssipolitiikan kauteen, jossa keskeinen huomio kiinnitettiin päävientialojen kannattavuuden ja toimintaedellytysten säilyttämiseen.

3.4.2 Yleisarvio, epävarmuudet ja riskit

Poikkeusmaan asemaan jääminen merkitsisi luopumista euroalueelle suuntautuvien liiketoimien osalta tarjolla olevista kustannussäästöistä ja jättäytymistä sivustakatsojan asemaan talous- ja rahaliiton kehittämisessä ja yhteisen rahapolitiikan toteutuksessa.

Vastineeksi poikkeusmaan asemaan jäämiselle voitaisiin ajatella saaduksi, ruotsalaisen Calmforsin komitean ajattelumallin mukaan, jonkinlainen vakuutus vakavien häiriöiden varalta. Mikäli arvioitaisiin todennäköiseksi sellainen häiriö, joka olisi oleellisesti paremmin torjuttavissa tai kestettävissä itsenäisillä raha- ja valuuttakurssipoliittisilla toimilla kuin rahaliiton oloissa tarjolla olevalla välineistöllä, tämä voisi olla perusteltavissa. Tällainen strategia ei näyttäisi olevan perusteltavissa Suomen näkökulmasta. Kustannukset uhkaisivat muodostua selkeästi hyötyä suuremmiksi.

Keskeisiin riskeihin ja epävarmuuksiin euroalueen ulkopuolelle jättäessä kuuluisivat:

- jääminen keskeisimmän markkina-alueen suhteen toiseen valuutta-alueeseen
- vaikutusmahdollisuuden menettäminen euroalueen talous- ja rahapolitiikassa
- kotimaisten yritysten siirtymispaine euroalueelle ja ulkomaisten yritysten kiinnostuksen väheneminen Suomeen suuntautuvien investointien näkökulmasta
- sitoutuminen uuteen käytännössä kokeilemattomaan ERM 2-järjestelmään.

EMU-asiantuntijatryöryhmä tuo esiin niitä talouspoliittisia ongelmia, joita toiminta

euroalueen ulkopuolella pienelle EU-maalla voisi merkitä. Tarjolla oleva rahapoliittinen itsenäisyys nähdään ERM 2-järjestelmässä hyvin rajoitettuna ja kelluvan kurssin oloisakin suhteellisenä. Ongelmia voidaankin ennakoida erityisesti, jos pyritäisiin euro-maista poikkeavan inflaatiovauhdin ylläpitämiseen. Rahapoliittinen uskottavuus kärsisi tästä, korkotaso kohoaisi ja epävakaus lisääntyisi. Tähän on syytä lisätä, että poikkeusmaan edellytetään joka tapauksessa harjoittavan valuuttakurssipoliitiikkaansa ns. yhteistä etua koskevana asiana ja talouspolitiikan valvontamenettelyn puitteissa (vuotuisissa lähentymisohjelmissaan) osoittavan rahapolitiikkansa olevan sopusoinnussa hintavakauden tavoitteen kanssa.

ERM 2-järjestelmän toimivuus euroalueen käynnistyttyä on riippuvainen monista tekijöistä, joita on vaikea ennakoida. Yhdistyneenä osallistuvan maan johdonmukaiseen lähentymispolitiikkaan järjestelmä tukee valuuttakurssien vakautta. Markkinoiden olisi tällöin luotettava ERM 2-jäsenyyden tilapäisyyteen ja politiikan johdonmukaisuuteen.

Tuotannon siirtämisspaineet euroalueelle saattaisivat lisääntyä yrityksissä, ellei luotamus lähentymisprosessin jatkumiseen ja euroalueeseen liittymiseen olisi riittävä. Koko Euroopan integraatioprosessin näkökulmasta jättäytyminen euroalueen ulkopuolelle riittävästä lähentymisestä huolimatta saatettaisiin tulkita yksittäisen jäsenvaltion osalta talouspolitiikan peruslinjan muutokseksi ja irtiotoksi Eurooppa-politiikassa.

Merkittävä riski koko Euroopan yhdenmiskehitykselle on yhdentymisprosessin liiallisen eriytymisen vaara. Poikkeusmaiden ja muiden euroalueen ulkopuolisten EU-maiden pitkäaikainen syrjäytyminen ydinjoukon

tiivistyvästä yhteistyöstä olisi suuri vahinko. Tämän vaaran välttämiseksi tulisivatkin tehdä kaikki mahdollinen ensimmäisen aallon ulkopuolelle jäävien maiden lähentymisprosessin jatkuvuuden turvaamiseksi ja siirtymäkauden tekemiseksi mahdollisimman lyhyeksi.

3.5 Keskeisiä erityiskysymyksiä

3.5.1 Häiriöt, niiden torjunta ja niihin sopeutuminen

EMU-asiantuntijatyöryhmä on perehtynyt suureen joukkoon tutkimuksia ja toteaa Suomen kansantalouden poikenneen useimpien tutkimusten mukaan rakenteeltaan EU:n ydinmaista: Saksasta, Ranskasta ja Benelux-maista sekä tähän ryhmään samaistuvasta uudesta jäsenvaltiosta Itävallasta. Suomen tuotantorakenne ei näytä työryhmän mukaan viime vuosinakaan lähentyneen rakenteeltaan suuria EU-maita.

Edelleen monet tutkimukset osoittavat talouden häiriöiden (so. tuotannon vaihteluiden) olleen Suomessa suurempia ja toisin ajoittuvia kuin edellä mainittujen maiden taloudelliset häiriöt. Nämä kaksi kiistatonta havaintoa eivät kuitenkaan sinänsä merkitse, etteikö rakenteeltaan jossain määrin erilainen Suomi voisi menestyä yhteisessä talous- ja rahaliitossa ydin-EU:n kanssa.

Kyseiset maat ovat toimineet asiallisesti katsoen keskenään rahaliitossa jo pitkään, ja niiden talouspolitiikka sekä taloudenpitäjien käyttäytyminen ovat niin muodoin jo vahvasti yhdenmukaistuneet. Varmaa käsitystä siitä, kuinka suuria Suomeen kansainvälisestä taloudesta tulleet häiriövaikut-

Poikkeusmaana Suomen mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon euroalueen kannalta keskeisissä kysymyksissä ja mahdollisesti laajemminkin EU:n puitteissa jäisivät toteutumatta.

teet ovat olleet näihin maihin verrattuna ei voida esittää. Suuren osan poikkeavista tuotannon vaihteluista itse asiassa epäillään olevan joko suoraan kotimaisen talouspolitiikan aiheuttamaa tai syntyneen kotimaisen talouspolitiikan ja siihen sopeutuneen taloudenpitäjien käyttäytymisen yhteisvaikutuksesta.

Talouspolitiikan tavoitteissa on viime vuosina tapahtunut paljon muutoksia, samoin talouden eri toimijoiden käyttäytymisessä. Euro-olosuhteissa nämä muutokset voisivat vakiintua ja vahvistua. Tulevaisuuden häiriöt eivät myöskään välttämättä ole saman suuruisia tai saman kaltaisia kuin historias- sa havaitut. Ne eivät myöskään vaikuta yhteisen rahan oloissa samalla tavoin kuin aikaisemmin. Häiriöihin on silti viisasta ja välttämätöntä varautua. Erityisen tärkeää tämä olisi euroalueen käynnistysvaiheessa, jolloin kokemuksia uudesta järjestelmästä ja taloudenpitäjien käyttäytymisestä sen puitteissa ei vielä ole.

Varautuminen häiriöihin on välttämätön osa kaikkea vastuullista taloudenpitoa. Maailmanlaajuisesti avoimissa markkinatalouden oloissa se on yrityksille elinehto. Yritysten rahoitusaseman kestävyys on perusedellytyksiä menestyksekkäälle sopeutumiselle.

Hyvin hoidetut yritykset voivat nykyisillä rahoitusmarkkinoilla kestää entistä suurempia kannattavuuden vaihteluja, jos niiden taaseet ovat tarpeeksi vahvoja. Myös työmarkkinoiden toiminnassa (ks. jakso 3.5.3) ja kotitalouksien taloudenpidossakin tulee kuitenkin kiinnittää lisääntyvää huomiota joustavaan sopeutumiseen ja sitä palvelevien järjestelmien kehittämiseen sekä mm. rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden tarjoamiin mahdollisuuksiin. Julkinen sektorikin voi osallistua häiriöiden torjuntaan edellyttäen, että se kykenee saavuttamaan ja ylläpitämään rahoitusasemansa keskipitkän ajan puitteissa vahvana.

Eräs mahdollisuus kohdata häiriöitä talous- ja rahaliiton puitteissa voisi periaatteessa olla turvautuminen EU:n tasolla tapahtuviin tulonsiirtoihin. Tämä edellyttäisi kuitenkin olennaisesti nykyistä suurempaa unionibudjettia. EMU-asiantuntijatyöryhmä on osaltaan suositellut ns. fiskaalisen federalismin - esimerkiksi erilaisten tulonsiirtojen - mahdollisen roolin selvittämistä alueellisten häiriöiden vakauttajana talous- ja rahaliiton näkökulmasta. Suomen ja useimpien muidenkin jäsenvaltioiden EU-politiikassa lähdetään kuitenkin siitä, ettei yhteisön budjettia ole syytä paisuttaa. Nykyisiä järjestelyjä, etenkin rakennerahastojen osalta voidaan kuitenkin pyrkiä kehittämään etenkin työllisyysvaikutusten huomioon ottamiseksi.

3.5.2 Metsäsektori

Metsäteollisuuden merkitys on Suomessa edelleen varsin keskeinen etenkin viennissä. Runsas neljännes viennin arvosta koostuu tämän toimialan tuotteista. Metsäteollisuuden tärkein markkina-alue on EU, joka osaa 70 prosenttia vientiin menevästä tuotannosta.

Metsäteollisuustuotteiden kysynnän kannalta yhteiseen rahaan siirtymisen merkitystä ei arvioida kovin suureksi. Tämä todetaan selvästi EMU-asiantuntijatyöryhmän toimeksiannosta tehdyssä erityisselvityksessä. Teollisuus on jo etabloitunut EU:n alueelle ja kysynnän kasvun painopiste on siirtynyt Kaukoidän ja Etelä-Amerikan nopeasti kasvaville markkinoille. Suurimman vientimahdollisuuksien lisäyksen euroalueeseen liittyminen ilmeisesti tarjoaisi mekaanisen metsäteollisuuden jatkojalostukselle. Yhteisellä valuutta-alueella kynnys aloittaa vienti uusille kotimarkkinoihin verrattaville alueille madaltuisi. Yleisesti arvioidaan myös markkaan liittyvän valuuttariskin poistumisen helpottavan etenkin pienten mekaanisen metsäteollisuuden yritysten rahoituksen hankintaa.

Ongelmia Suomen metsäteollisuuden viennille voisi aiheutua tärkeimpien kilpailijamaiden olemisesta euroalueen ulkopuolella. Pohjoisamerikkalaiset tuottajat kuuluvat joka tapauksessa eri valuutta-alueeseen. Kun valuuttakurssi ei yhteisen rahan oloissa enää aiemmassa mitassa määräytyisi Suomen talouden perusteella, voisi syntyä tilanne, jossa metsäteollisuuden kilpailukykyä rasittaisi kilpailijoiden valuuttakurssikehitykseen perustuva kilpailuetu. Dollarin ja euron keskinäinen kurssi voisi mm. talouksien erilaisen suhdannevaiheen tai noudatetun talouspolitiikan johdosta muuttua tavalla, joka vaikeuttaisi metsäteollisuutemme toimintaedellytyksiä.

Metsäteollisuudessa kotimaisten tuotantopainosten osuus on huomattavasti suurempi kuin muussa teollisuudessa. Toimiala on siten hyötynyt muuta vientiteollisuutta enemmän devalvaatioista, joita on käytetty kustannusten nousun myötä tärveltyneen kilpailukyvyn ja menetettyjen markkinaosuuk-

sien palauttamiseksi. Devalvaatioiden ansiosta osa metsäteollisuuden toimintariskistä ja investointikustannuksista on voitu siirtää koko kansantalouden kannettavaksi.

Metsäteollisuus on myös muita toimialoja herkempi kysynnän ja hintojen suhdannevaihteluille. Tuotantopanosten hintasopeutus on yleensä kohdistunut lähinnä puun ostohintaan, jonka merkitys etenkin pienen ja keskisuuren sahateollisuuden kilpailukyvyn kannalta on keskeinen. Puumarkkinoiden häiriöalttius on ollut suuri. Viimeaikaiset uudet puukaupan järjestelyt saattavat tarjota aiempaa paremmat lähtökohdat tasaisempaan kehitykseen samalla kun valuuttakurssispekulaatioiden vaara euroalueella vähenisi.

Jääminen yhteisen valuutta-alueen ulkopuolelle ei toisi mahdollisuutta itsenäisen ja aktiivisen valuuttakurssipolitiikan harjoittamiseen. Etenkin pääomamarkkinoiden vapautuminen on muovannut niitä sääntöjä ja tapoja, joilla talouksien keskinäinen kaupankäynti ja yhteistyö tapahtuvat. Niinpä metsäsektori joutuu sopeuttamaan toimintansa liki samoihin ehtoihin riippumatta siitä, ollaanko mukana rahaliitossa tai sen ulkopuolella.

Näissä oloissa myös pelko siitä, että Ruotsi jäädessään mahdollisesti rahaliiton ulkopuolelle pyrkisi hankkimaan etua valuuttakurssipolitiikalla vientimarkkinoilla, ei ole vakuuttavasti perusteltavissa. Vaikka Ruotsi jäisikin alkuun euroalueen ulkopuolelle sen on syytä olettaa noudattavan hintavakauteen pyrkivää kurinalaista talous- ja rahapolitiikkaa edellä kuvattujen yhteisten järjestelyjen puitteissa. Valuuttakurssit voivat kuitenkin tilapäisesti vaihdella ja siten myös tilapäisesti muuttaa maiden keskinäisiä kilpailu-

asetelmia. Tällä voisi olla merkitystä etenkin sahateollisuudessa.

3.5.3 Työmarkkinat

Työmarkkinakysymykset ovat talous- ja rahaliittoa koskevissa tarkasteluissa tärkeitä monista syistä. Eittämättä tärkein on se, että työttömyys on edelleen selvästi liian korkea ja että sen alentamistavoite asettaa tiukat vaatimukset harjoitettavalle talouspolitiikalle. On pyrittävä etsimään parhaat edellytykset työllisyystilanteen kestäväälle parantamiselle ja vältettävä mahdollisimman tarkoin työttömyystilanteen heikkenemistä merkitsevät riskit. Myös EU:n tasolla on työllisyyskysymyksiin kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Hallitusten välisessä konferenssissa Suomi onkin halunnut sisällyttää yhteisöpolitiikkaan yhteisen työllisyysstrategian.

Hintavakauden toteuttaminen ja ylläpitäminen ei missään järjestelmässä ole mahdollista, jos palkat kansantaloudellisesti merkittävimpänä tuotantokustannusten komponenttina ja tuloneränä eivät kehity sopusoinnussa tuottavuuden ja muun hinta- ja kustannuskehityksen kanssa. Yhteisen rahan oloissa yhteinen inflaatiotavoite asettaa tiukan nimellisen viitearvon palkkakehitykselle. Hinta lipeämisestä inflaatiotavoitteen ja tuottavuuden sanelemasta palkankorotusvarasta maksettaisiin työpaikkojen menetyksinä niin euroalueella kuin sen ulkopuolellakin. Kiinteän valuuttakurssin ja etenkin rahaliiton oloissa tämä kytkentä muodostuu selkeäksi ja on kaikkien työmarkkinaosapuolten nähtävillä.

Suomen taloushistoriassa koetut huomattavat häiriöt eivät ole heijastuneet kaikkina aikoina työttömyystilanteeseen täydellä voi-

mallaan. Reaalipalkkojen lasku, joka on aikaansaatu valuutan arvoa alentamalla, on aika-ajoin rajoittanut työvoiman vähentämistä. Yhteiseen rahaan siirryttäessä reaali-palkkojen alueellinen alentaminen ei enää ole mahdollista valuuttakurssin heikentymisen avulla muutoin, kuin yhteisen valuutan kansainvälisen arvon jouston kautta. Tämä ei kuitenkaan tarjoa sopeutumiskeinoja silloin, kun yhden osa-alueen tuotannon vaihtelut poikkeavat olennaisesti koko alueen kehityksestä.

Palkanmuodostuksen jäykkyydet ovat syntyneet toisissa oloissa, ja ne voivat muuttua uusissa, matalan inflaation oloissa.

EMU-asiantuntijatyöryhmä on tarkastellut yhdentymisprosessin ja talous- ja rahaliiton synnyttämiä paineita työmarkkinoilla sekä pitkän aikavälin että lyhyemmän ajan sopeutustarpeen näkökulmasta. Erityisesti korostetaan tarvetta sopeutua pysyvästi matalan inflaation oloihin ja tarvetta lisätä nimellisten työvoimakustannusten joustavuutta häiriöiden varalta.

Työmarkkinat joutuvat vastaamaan alhaisen inflaation olosuhteiden synnyttämiin haasteisiin oltiinpa euroalueella tai sen ulkopuolella. Sopeutumisen tällaisiin näkyymiin tulisi tapahtua pysyvästi ja mahdollisimman kattomasti.

EMU-asiantuntijatyöryhmä toteaa työttömyyden alentamisen ja työllisyyden ylläpitämisen edellyttävän kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden kasvun puitteissa pysyviä palkkojen nimelliskorotuksia. Alhaiseen inflaatioon sitoutuminen merkitsee myös sitä, että työvoimakustannusten reaali-

sen joustavuuden ylläpitäminen entisellä tasolla edellyttää niiden entistä suurempaa nimellistä joustavuutta erilaisten häiriöiden kohdatessa kansantaloutta.

Arvioidessaan EMU-vaihtoehtojen merkitystä työmarkkinoiden näkökulmasta asiantuntijatyöryhmä päätyy toteamaan, että pitkällä aikavälillä työmarkkinoiden rakenteelliset toimintaehdot ovat euroalueella ja sen ulkopuolella hyvin samankaltaiset. Vapaiden pääomaliikkeiden maailmassa yksittäinen maa ei voi ajan mittaan harjoittaa muista maista oleellisesti poikkeavaa talouspolitiikkaa ilman haitallisia vaikutuksia inflaatioon, nimelliskorkoihin ja hintakilpailukykyyn. Työmarkkinoiden toiminnan näkökulmasta euroaluevaihtoehto voisi työryhmän mielestä osoittautua kelluntavaihtoehtoa vakaammaksi sitä kautta, että alhaisen inflaation tavoite on siinä uskottavampi. Vaihtoehtojen vertailu ja erojen luonnehdinta todetaan kuitenkin vaikeaksi ja monien tekijöiden suhteen ehdolliseksi.

EMU-asiantuntijatyöryhmä kiinnittää huomiota moniin mahdollisuuksiin kehittää työmarkkinoiden toimivuutta. Näihin kuuluvat palkkojen joustavuuden lisäämisen ohella työvoiman liikkuvuuden edistäminen ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Palkanmuodostuksen piirissä kiinnitetään huomiota välillisten työvoimakustannusten käyttöön puskureina, suhdanteisiin sopeutuviin muihin palkaneriin, henkilökohtaiseen suoritukseen perustuviin palkaneriin, uudistettuihin neuvottelukäytäntöihin jne. Varsinaista tulospalkkausta työryhmä ei pidä yleisesti toimivana ratkaisuna joustotarpeen lisäämiseksi joskin se voi olla hyvä kannustin ja motiivon väline.

3.5.4 Hyvinvointivaltio

EMU-asiantuntijatyöryhmän näkemyksen mukaan euroalueen synty, kuten yleensäkin integraation syveneminen voi vaikuttaa hyvinvointivaltion toiminta-alueisiin. Euroalueen vaikutuksia on tästä kokonaisuudesta kuitenkin vaikea erottaa. Yhteiseen rahaan siirtymisen vaikutukset sosiaalipolitiikan kehitysedellytyksiin ovat luonteeltaan välillisiä. Vaikutukset voivat koskea sekä sosiaalisia tarpeita että sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Työryhmä arvioi euroalueen ja sen jäsenyyden sosiaalisten tarpeiden kannalta lyhyellä aikavälillä neutraaliksi. Pidemmällä aikavälillä euroalueeseen osallistuminen voi onnistuessaan edistää kasvua ja tehdä tätä kautta mahdolliseksi sosiaalipoliittisten järjestelmien kehittämisen.

Euroalueella sosiaalipolitiikan järjestelmät säilyvät työryhmän arvion mukaan samassa määrin kansallisen päätöksenteon kohteena kuin tähänkin saakka. Vaikka EU:n sosiaalipoliittinen toimivalta ei laajene talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa, siirtymisen voi antaa sysäyksiä sosiaalipoliittisten järjestelmien lähenemiselle, yhteistyön lisääntymiselle sekä EU-tasoiselle sosiaalisten oikeuksien määrittelylle.

Euroalueen tärkeimmät sosiaalipoliittiset vaikutukset kansallisiin järjestelmiin välittyisivät asiantuntijatyöryhmän arvion mukaan julkisen talouden kautta. Korkea työttömyys, julkisen talouden velkaantuneisuus sekä väestön ikääntymisestä koituvat menopaineet pitävät sosiaalipolitiikan liikkumatilan vähäisenä lähivuosina. Osallistuminen euroalueeseen tuskin lisää liikkumatilaa, vaan pikemminkin luo uusia haasteita. Toisaalta työryhmä toteaa julkisen talouden rahoitusaseman kestävyysnäkökulmasta ja

sosiaalipoliittisesti hyväksyttäväksi ja tärkeäksi tavoitteeksi. Jos tehokkuus- ja vakaustavoitteiden saavuttamisessa onnistutaan talous- ja rahaliitossa myös julkisen talouden potentiaaliset voimavarat lisääntyvät. Julkisten palvelujen ja sosiaalisten tulonsiirtojen hyväksyttävyyden ja tehokkuuden kannalta on aikaisempaa merkityksellisempää, kuinka edut ja niiden aiheuttama rasitus vastaavat toisiaan.

Työryhmän mielestä kestävin sosiaalipolitiikan malli Suomelle löytyy yhdistämällä kolme elementtiä: verovaroin rahoitettu perusturva ja kohdennettu tarveharkinta, vakuutusmaksuihin perustuva ansiotulojen vakuuttaminen sekä vapaaehtoinen lisävakuuttaminen. Tämä vastaa suomalaisessa sosiaaliturvassa omaksuttuja periaatteita, joilla on ollut väestöryhmien hyvinvointieroja kaventava ja sukupuolten tasa-arvoa lisäävä vaikutus. Eläkejärjestelmän kehittämistä entistä enemmän nykyiseen lakisääteiseen työeläkejärjestelmään sisältyvän vakuutusperiaatteen mukaiseksi voidaan perustella sekä kannustinvääristymien vähentämisellä että työvoiman liikkuvuuden lisäämisellä.

Sosiaalipolitiikan harjoittamisen edellytyksiin vaikuttavat voittopuolisesti muut tekijät kuin se liittyykö Suomi euroalueeseen vai ei. Sosiaalipolitiikan tavoitteista ja mahdollisuuksista joka tapauksessa muuttuvissa olosuhteissa on silti tärkeää käydä avointa keskustelua. EMU-asiantuntijatyöryhmä näkee osaltaan tarpeelliseksi perusteellisen kartoituksen laatimisen yhdentymisen vaikutuksista suomalaiseseen sosiaalipolitiikkaan. Tässä yhteydessä tulisi ryhmän mielestä arvioida talous- ja rahaliiton sosiaalista hyväksyttävyyttä eli sen vaikutuksia hyvinvointiin, tasa-arvoon ja sosiaalipoliittisiin järjestelmiin.

Hallitus kiinnittää huomiota jo olemassa olevaan laajamittaiseen sosiaalipolitiikan suunnittelua palvelevaan tutkimus- ja selvityksineistoon, jonka perusteella kartoitusta koko ajan tehdään.

Hallitus antoi myös marraskuussa 1996 sosiaaliturvaa koskeneen selonteon, jossa käsiteltiin niin sosiaaliturvan tilaa kuin tulevia haasteitakin. Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohdiksi otettiin selonteossa neljä peruseriaa:

- sosiaaliturvan kattavuus säilytetään hyvänä ja taso kohtuullisena,
- järjestelmän on kannustettava ihmisiä työllistymään ja tuettava omatoimisuutta,
- sosiaaliturvan järjestämisen ja rahoituksen vastuutasojen on oltava selkeät ja toimivat,
- rahoituksen on oltava kestäväällä perustalla.

Näillä peruseria-alueilla säilytetään toimiva hyvinvointivaltio.

3.5.5 Alueellinen kehitys

EMU-asiantuntijatyöryhmän mukaan on mahdollista että syvenevä taloudellinen yhdentymisen johtaa alueellisten tuotantorakenteiden lisääntyvään eriytymiseen. Tämän vuoksi on syytä varautua tulevaisuudessa mahdollisesti yleistuviin toimialakohtaisiin häiriöihin, joiden merkitys voi muodostua suureksi tuotantorakenteeltaan yksipuolisilla alueilla. Tämä merkitsisi sitä, että kansallisen finanssipolitiikan haaste suhdannekehityksen ja alue-erojen tasoittajana kasvaa. Toisaalta talous- ja raha-

liiton myötä suhdannekehitys unionin puitteissa voisi vakautua ja yhtenäistyä.

Suomalaisen verojärjestelmän keskeisiä piirteitä ovat keskitetysti päätetyt välilliset verot ja voimakkaasti progressiivinen valtionvero yhdistettynä suhteellisen korkeaan, vain lievästi progressiiviseen kunnallisveroon. Toinen aluetalouteen keskeisesti vaikuttava elementti ovat kuntien valtionavut. Aluetaloudellinen järjestelmä on tasoittanut tehokkaasti alueellisia eroja ja vaihteluita. Tähän järjestelmään ei asiantuntijatyöryhmän mielestä kohdistu erityisiä muutospaineita syvenevän integraation oloissaan. Mikäli alueelliset suhdannevaihtelut korostuvat yhdentymisen myötä, tämä ylläpitää tarvetta kuntien välisen veropohjan tasauksen säilyttämiseen jatkossakin. Toisaalta valtionapujärjestelmällä nähdään olevan tärkeä rooli hyvinvointipalveluiden alueellisen saatavuuden ja veropohjaerojen tasoittajana.

Alueelliset tuloerot ovat Suomessa EMU-asiantuntijatyöryhmän taustaselvityksen mukaan pienentyneet viimeisen neljännesvuosisadan aikana ja ovat Suomessa pienemmät kuin Euroopassa keskimäärin. Hyvinvointivaltio verotus-, tulonsiirto- ja palvelujärjestelmineen on pitänyt sekä henkilöiden ja kotitalouksien että suuralueiden väliset tuloerot suhteellisen pieninä niin normaalioloissa kuin lamankin aikana. Sinänsä myönteinen kehitys saattaa kuitenkin ennakoita vaikeuksia sopeuduttaessa suurempaa joustavuutta edellyttäviin olosuhteisiin tulevaisuudessa.

Suomessa sekä tuotantotoiminta että väestö ovat kasvavassa määrin sijoittuneet kaupunkikeskuksiin ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Vastaavaa kehitystä on tapahtunut yleismaailmallisesti. Kaupunkiväestön osuus

maan väestöstä on kuitenkin Suomessa edelleen EU-maiden alhaisimpia. Pääkaupunkiseudun ja muiden suurimpien keskusalueiden kasvu todennäköisesti jatkuu asiantuntijatyöryhmän arvion mukaan integraation edetessä, paljolti sisämarkkinaohjelmasta ja talous- ja rahaliitosta riippumattakin.

Työttömyyserot eivät ole kadonneet vaikka muuttoliike on ollut vilkasta. Alueellisissa työttömyyseroissa on tapahtunut pitkällä aikavälillä vain hidasta lähentymistä.

Aluepolitiikan yleisiä linjauksia on äskettäin selvitetty hallituksen aluepoliittisessa selonteossa. Hallitus korostaa aluepolitiikassa kolmea toisiaan tukevaa tekijää:

- työllisyyttä tukevaa kasvua, joka nojaa alueellisesti kattavaan hyvinvointiyhteiskunnan palveluverkkoon,
- alueellisia erityistoimenpiteitä, joilla autetaan muista alueista jälkeenjääviä alueita ja
- EU:n rakennerahastojen merkitystä, joilla tuetaan elinkeinoelämän kilpailukyvyn kannalta tarpeellisia rakennemuutoksia erityisesti nyt heikosti kehittyvissä osissa maata.

Asiantuntijaryhmä arvioi, että nykyisten EU-maiden on tulevassa aluepolitiikassaan ilmeisesti turvauduttava nykyistä enemmän kansalliseen rahoitukseen. Suhdanteiden tasaamisen ja tulonjakopolitiikan ohella myös alueellinen tasaus jäänee pääosin kansalliseksi, kuten nykyisinkin. EU:n jäsenenä Suomikin on osallistunut EU:n aluekehityshankkeisiin. Kahtena ensimmäisenä jäsennyysvuotena EU:n tavoiteohjelmien toteuttamiseen käytettiin kokonaisuudessaan 5,7 mrd. markkaa, josta EU-rahoituksena saatiin 1,3 mrd. markkaa. Tasapainoista alueellista kehitystä turvaava kokonaisrahoitus (kaikki alueelliset tulonsiirrot huomioon ottaen) on kuitenkin vielä tätä paljon selvemmin kansallisella pohjalla.

EMU-asiantuntijaryhmä kiinnittää huomiota tarpeeseen karsia niin alue- kuin sosiaalipoliittisten järjestelmien liikkuvuutta vaikeuttavia piirteitä. Työvoiman kohonnut koulutustaso ja mahdollisesti kasvava alueellisesti eriytyneiden häiriöiden riski lisäävät liikkuvuuden merkitystä taloudellista tehokkuutta ja työttömyyden kasvua estävänä sopeutumismuotona. Tulonsiirto tulisi työryhmän mielestä pyrkiä puskuroimaan aiempaa enemmän tilapäisten häiriöiden vaikutuksia, kun taas pysyviin muutoksiin sopeutumisen olisi tapahduttava tuotannontekijöiden liikkuvuuden välityksellä.

4 PÄÄTÖKSENTEKO JA LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA

4.1 Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskeva päätöksentekomenettely ja lainsäädäntöjärjestys

4.1.1 EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain merkityksestä

Talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset sisältyvät Maastrichtissa helmikuussa 1992 allekirjoitetulla sopimuksella muutettuun EY:n perustamissopimukseen. Kyseiset määräykset edellyttävät, että lähentymisehdot täyttävät valtiot siirtyvät talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa yhteisen rahan käyttöön. Vain Iso-Britannia ja Tanska ovat sopineet erityisjärjestelyistä, jotka antavat niille oikeuden pysytellä erillään yhteisen rahan alueesta niin halutessaan. Muut jäsenvaltiot, joiden ei todeta täyttävän lähentymisehtoja osallistuvat talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen perustamissopimuksen 109 k artiklan mukaisesti "jäsenvaltioina, joita koskee poikkeus".

Euroopan unionista tehty sopimus sisältää sellaisen menettelyn kolmanteen vaiheeseen siirtymiseksi, joka ei enää oikeudellisesti edellytä jäsenvaltion nimenomaista omaa suostumusta. Kolmannen vaiheen olennaisena sisältönä on siirtyminen yhteiseen rahaan, joka korvaa kansalliset rahat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jäsenvaltioilla, jotka täyttävät yhteisen rahan käyttöönoton edellytykset, on oikeudellinen velvollisuus osallistua euroalueeseen.¹

¹ Tätä tukee se, että Tanskaa ja Isoa-Britanniaa koskevilla pöytäkirjoissa (N:o 11 ja 12) on nimenomaan sovittu, etteivät kyseiset maat ole velvollisia siirtymään talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, vaikka ne täyttäisivät liittymisen edellytykset. Tällaiset poikkeukset olisivat olleet tarpeettomia, jollei sopimuksesta muutoin olisi katsottu johtuvan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus osallistua kolmanteen vaiheeseen.

Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat perustamissopimuksen määräykset ovat Suomessa tulleet kokonaisuudessaan voimaansaattetuiksi EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain.² Tämä laki hyväksyttiin eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samalla tuli voimaansaattetuksi myös Maastrichtin sopimus Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvin osin.³ Suomi ei tehnyt Euroopan unioniin liittyessään varauksia, jotka rajoittaisivat Maastrichtin sopimuksen sovellettavuutta ja velvoittavuutta Suomeen nähden.

EU-liittymissopimuksen eduskuntakäsittelyn aikana esitettyjen lausumien valossa on toisaalta epäselvää, missä määrin Suomen jo tuolloin katsottiin sitoutuneen talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, ja erityisesti yhteisen rahan käyttöön siirtymiseen. Tämän epäselvyyden ei kuitenkaan voitane katsoa koskevan sitä, onko Suomi sitoutunut noudattamaan Maastrichtin sopimusta koko laajuudessaan, vaan pikemminkin sitä, mitä välittömiä seurauksia talous- ja rahaliit-

² Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994).

³ Voimaansaattamislain 1 §:n mukaan liittymissopimuksen ja sen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sopimusten, joihin unioni perustuu, määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu. Lain 2 §:ssä luettelaa sopimukset, joita liittymissopimuksessa tarkoitetaan. Luettelossa on mainittu myös Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitettu sopimus Euroopan unionista.

ton kolmanteen vaiheeseen nähden liittymis-
sopimuksesta seuraisi.

Voimaansaattamislakiesitystä koskevassa
eduskunnan vastauksessa (EV/HE 135/1994
vp) todetaan tältä osin seuraavaa:

“Eduskunta edellyttää, että Suomen mahdol-
lisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen
vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa
hallituksen erillisen esityksen perusteella,
jolloin hallituksen on arvioitava Suomen
osallistumista mm. [ulkoasiainvaliokunnan]
mietinnössä mainittujen seikkojen valossa.”

Lausuma pohjautuu ulkoasiainvaliokunnan
mietintöön (UaVM 9/1994 vp), jossa tode-
taan toisaalta, että

“Suomen osalta rahaliiton hyväksyminen on
Maastrichtin sopimuksen muiden määräys-
ten tavoin ollut edellytys liittymissopimus-
sen synnylle”.

Ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lau-
sunnossa perustuslakivaliokunta toteaa
(PeVL 14/1994 vp) seuraavaa:

“Valiokunnan saaman selvityksen mukaan
Suomen puolelta on jäsenyydestä neuvo-
teltaessa todettu, että talous- ja rahaliiton
kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää
valtiosäännön mukaan eduskunnan myötä-
vaikutusta. Tähän viitaten valiokunta kat-
soo, että liittymissopimus ei vielä voi mer-
kitä sitoutumista osallistua talous- ja raha-
liiton kolmanteen vaiheeseen.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys
on tulkinnanvarainen. Lausuma on mahdol-
lista ymmärtää niin, että liittymissopimus ja
sen kattama Maastrichtin sopimus eivät vie-
lä sellaisenaan merkitse sitä, että Suomi au-
tomaattisesti joutuisi tai pääsisi osallistu-

maan talous- ja rahaliiton kolmanteen vai-
heeseen lähentymisehdot täyttävänä ja yhtei-
sen rahan käyttöön ottavana jäsenvaltiona.
Vasta valtion- tai hallitusten päämiesten
kokoonpanossa kokoontuva neuvosto vah-
vistaa, mitkä jäsenvaltiot osallistuvat euro-
alueeseen.

Perustuslakivaliokunnan lausumaan saattoi-
vat vaikuttaa myös talous- ja rahaliiton
kolmanteen vaiheeseen liittyvät muut epä-
varmuustekijät. Myös ulkoasiainvaliokunta
kiinnitti huomiota siihen, että rahaliiton to-
teutumista Maastrichtin sopimuksen edel-
lyttämällä tavalla pidettiin tuolloin epävar-
mana. Tosin perustuslakivaliokunta viittaa
lausuman yhteydessä myös Suomen puolelta
neuvotteluvaiheessa esitettyihin poliittisluon-
toisiin lausumiin⁴. Tällaisilla lausumilla ei
ole kuitenkaan muita sopimuspuolia oikeu-
dellisesti velvoittavaa luonnetta.

Hallituksen voimaansaattamislakia koske-
vassa esityksessä todetaan useissa kohdin
talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen
liittyvien sopimusvelvoitteiden edellyttävän
perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämis-
tä. Perustelujen mukaan tällaisia, valtio-
sääntöön vaikuttavia Suomen suvereniteettia
rajoittavia sopimusmääräyksiä ovat keskus-
pankille nykyään kuuluvien tehtävien siirty-
minen Euroopan keskuspankkijärjestelmälle

⁴ Jäsenyysneuvottelujen viidennessä ministeritason
tapaamisessa 21.12.1993, jolloin talous- ja rahaliit-
toa koskeva osa suljettiin, Suomi totesi, että edus-
kunta ja hallitus tekevät asianmukaisena aikana tar-
peelliset päätökset Suomen osallistumisesta kolman-
teen vaiheeseen perustamissopimuksen mukaisesti.
Englanninkielisenä teksti kuuluu seuraavasti: "The
national decisions necessary for Finland's
participation in the third phase in accordance with
the provisions of the Treaty shall be taken in due
time by the Parliament and the Government." Lau-
sumaa ei ole kirjattu liittymissopimukseen tai siihen
liitettyihin asiakirjoihin eikä liittymissopimuksen
päättöasiakirjan allekirjoittamisen yhteydessä ole
annettu sen sisältöistä julistusta.

(EKPJ), ylikansallisten päätösten tekeminen rahapolitiikassa, Euroopan keskuspankin (EKP) säädösvalta, EY:n tuomioistuimen toimivalta, EKP:n oikeus asettaa sanktioita, yhteisen rahan (yhtenäisvaluutan) käyttöönotto ja EKP:n suora kannevalta jäsenvaltioiden keskuspankkeihin nähden (HE 135/1994 vp, s. 76).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa luetellaan useita talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevia määräyksiä, jotka on saatettava voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HE, s. 667-669). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti yleisenä johtopäätöksenä, että ratifiomalla liittymissopimuksen Suomi sitoutuisi Euroopan yhteisöjen toimialoilla sellaisiin alkuperäisten sopimusten määräyksiin, jotka ovat ristiriidassa perustuslakien eräiden määräysten kanssa (HE, s. 666).

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa ottaneensa säätämisyjärjestysarvioinnin lähtökohdaksi hallituksen esitykseen sisältyvän selvityksen (PeVL 14/1994 vp). Valiokunnan omat kannanotot on siten ymmärrettävä lisänäkökohdiksi siihen, mitä hallituksen esityksessä on todettu. Valiokunnan lienee katsottava yhtyneen hallituksen esityksen perusteluihin, jollei se nimenomaisesti ole toisin todennut. Valiokunta toteaa tosin lausunnossaan edellä mainitulla tavalla, ettei liittymissopimus voi vielä merkitä sitoutumista talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, mutta ei esitä tältä osin muutoin poikkeavia näkökohtia hallituksen esityksen perusteluihin verrattuna.

Tämäkin tukee käsitystä, jonka mukaan Maastrichtin sopimuksen sisältämät talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat

sopimusmääräykset ovat tulleet kokonaisuudessaan voimaansaattetuiksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä voimaansaattamislaitailla. Siltä osin kuin nämä sopimusmääräykset ovat olleet ristiriidassa perustuslain kanssa, on perustuslakiongelman tullut ratkaistuksi jo voimaansaattamislaitailla.⁵

⁵ Jos tämä lähtökohta hyväksytään, on talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen edellyttämien lainsäädäntötoimien perustuslaillisuuden arvioinnin kannalta ratkaisevaa, miltä osin kyse on sellaisesta sääntelystä, jonka osalta perustuslakikysymys on ratkennut jo liittymissopimuksen voimaansaattamisella. Tältä osin on merkityksellistä se, miltä osin talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat velvoitteet sisältyvät Maastrichtin sopimukseen.

Jos velvoitteet sisältyvät jo Maastrichtin sopimukseen, voidaan niiden osalta perustuslakiongelman katsoa ratkennut supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä voimaansaattamislaitailla. Kysymys ratkeaa tällöin poikkeuslakimenettelyyn liitetyn ns. aukko-teorian avulla. Perustuslakivaliokunta on nimittäin vakiintuneessa tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa järjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Valiokunta on lisäksi katsonut, että tätä periaatetta sovelletaan vastaavasti myös silloin, kun aiemmalla lailla säädetyt perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (esim. PeVL 1/1994 vp). Valiokunta on edelleen katsonut, että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja täsmennykset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisella lailla, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 1/1990 vp).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut aukko-teorian soveltuvan myös tilanteisiin, joissa kansainvälinen sopimus on voimaansaattettu supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja sitä sittemmin muutetaan (PeVL 21/1995 vp). Perustuslakivaliokunta on näyttänyt soveltaneen aukko-teoriaa myös arvioidessaan sellaisen direktiiviehdotuksen kansallista toteuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä, jolla on välitön yhteys EY:n perustamissopimuksen määräykseen (PeVL 24/1996 vp). Siten aukko-teorian voitaneen katsoa soveltuvan myös nyt käsillä olevaan yhteyteen.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan ei ole estettä sille, että tavallisella lailla voimaansaattetaan sellaisia perustuslain sanamuodon vastaisia järjestelyjä, jotka ovat aikaisemmin säädetyn poikkeuslain kattamia. Näin ollen liittymissopimuksen voimaansaattamislain käsittely perustuslain-säättämisjärjestyksessä mahdollistaa, elleivät erityiset syyt muuta aiheuta, talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen voimaansaattamiseksi välttämättömien perustuslain sanamuodon vastaisten lainmuutosten hyväksymisen eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunta on äskettäin todennut (PeVL 5/1997 vp), että koska liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin supistetussa perustuslainsäättämisjärjestyksessä, niin voimaansaattamislaila perustuslakiin tehdyt poikkeukset kattavat lausunnossa tarkoitettua hallituksen esityksessä ehdotetut perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset, siltä osin kuin ne johtuvat välittömästi liittymissopimuksesta.⁶

Kun vielä otetaan huomioon, että liittymissopimusesityksessä yhteinen raha on nimenomaan mainittu kysymyksenä, jonka vuoksi liittymissopimuksen voimaansaattamislaki on säädettävä supistetussa perustuslain-

säättämisjärjestyksessä, hallitus katsoo, että yhteiseen rahaan siirtymisen edellyttämät perustuslakiongelmien ovat jo tulleet ratkaistuksi voimaansaattamislain säätämällä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisesti.

4.1.2 Eduskunnan päätös Suomen siirtymisestä euroalueeseen

Kuten edellisessä jaksossa todettiin, eduskunta on EU:n liittymissopimusta koskevassa vastauksessaan edellyttänyt, että "Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella". Lausuma pohjautuu ulkoasiainvaliokunnan mietintöön (UaVM 9/1994 vp), josta ei kuitenkaan ilmene, millaista esitystä tarkoitetaan.

Eduskunnan lausuma voidaan toteuttaa niin, että Suomen osallistuminen euroalueeseen saatetaan eduskunnan päätettäväksi ennen sitä neuvoston kokousta, jossa komission ja Euroopan rahapoliittisen instituutin (ERI) raporttien pohjalta päätetään yhteisen rahan käyttöönottavista jäsenvaltioista. ECOFIN-neuvoston epävirallisessa kokouksessaan huhtikuussa 1997 sopiman vaiheistuksen mukaan tämä tapahtuu huhti-toukokuussa 1998.

Yhtenä mahdollisuutena asian saattamiseksi eduskunnan käsiteltäväksi on ollut esillä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukainen esitys Suomen osallistumisesta euroalueeseen. Tällaisella esityksellä pyydetään eduskunnan suostumusta kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiselle. Menettelyä on sovellettu kansainvälisten sopimusten ohella yleensä kansainvälisiin velvoitteisiin

⁶ Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseksi antaman lausunnon mukaan liittymissopimusesityksen perusteluissa ei pankkivaltuuston tehtävien muutoksia talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa sen enempää kuin hallitusmuodon 73 §:n säännöstä Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan takuulla ja hoidossa pidetty perustuslain kannalta merkittävänä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tulkinnut hallitusmuodon 73 §:ä toisin, mutta katsonut, että tämä ei kuitenkaan vaikuta voimaansaattamislain merkitystä koskevaan tulkintaan.

sekä sitoviin järjestöpäätöksiin. Hyväksyminen voidaan pyytää etukäteen kuten on tehty Kansainliittoon, YK:hon ja Pohjoismaiden neuvostoon liittyttäessä.

Tällaisen esityksen antaminen olisi kuitenkin euroalueeseen liittymisestä päätettäessä ongelmallista, koska päätöksenteko kohdistuisi jo hyväksyttyihin ja voimaansaatettuihin Maastrichtin sopimuksen talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskeviin määräyksiin.

Eduskunnan poliittisen päätöksen hankkiminen yhteiseen rahaan siirtymisestä voisi tämän vuoksi luontevammin tapahtua valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 1 momentin mukaisella valtioneuvoston tiedonannolla eduskunnalle. Tiedonantomenettely on tarkoitettu käytettäväksi juuri hallituksen keinona saat-
taa erityisen tärkeinä pidettävät poliittiset linjaratkaisut eduskunnan päätettäväksi. Tiedonanto voidaan lähettää myös valiokuntaan. Tiedonannon painoarvoa vahvistaa se, että käytännössä sen yhteydessä mitataan aina myös hallituksen politiikan nauttima luottamus eduskunnassa.

Tiedonannolle vaihtoehtoisena menettelynä voidaan pitää valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentin mukaista valtioneuvoston selontekoa. Käytännössä selontekoja on käytetty viime aikoina varsin runsaasti erilaisista laajemmista hallituksen politiikkaa koskevista asiakokonaisuuksista. Tärkeimpänä erona tiedonantoon nähden on se, ettei selonteon yhteydessä voida tehdä ehdotusta eikä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen naut-

timasta luottamuksesta. Euroalueeseen osallistumista koskevan päätöksen tärkeys ja ainutlaatuisuus saattavat tämän vuoksi puoltaa tiedonantomenettelyn käyttämistä selonteon sijasta.

Myös äskettäisessä talous- ja rahaliiton valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia koskevassa erityistutkimuksessa on katsottu, että eduskunnan päätös Suomen osallistumisesta euroalueeseen on luonteeltaan poliittinen päätös, joka voidaan tehdä yksinkertaisella enemmistöllä tiedonannon pohjalta. Tutkimuksessa tuotiin esiin myös mahdollisuus, että liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytyn perustelulausuman mukaisena hallituksen erillisenä esityksenä voisi olla jokin sellainen kansallinen lainmuutos, joka asiallisesti liittyy talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttamiseen. Tutkimuksessa suhtauduttiin torjuvasti valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaisen esityksen antamiseen, koska kyse ei olisi uudesta kansainvälisoikeudellisesta velvoittautumisesta (ks. Scheinin, EMU ja Suomen valtiosääntö, 1997, s. 93-101).

Edellä olevan perusteella hallitus pitää valtiosäännön mukaisena ja asiallisesti perustelluimpana menettelynä eduskunnan yhteiseen rahaan osallistumista koskevalle päätöksenteolle asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukaisella tiedonannolla. Eduskunta tekisi poliittisen päätöksensä Suomen osallistumisesta euroalueeseen tällaisen tiedonannon pohjalta vuoden 1998 alussa.

4.1.3 Eduskunnan osallistuminen euro-alueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden valintaa ja EKP:n johtokunnan nimittämistä koskevaan päätöksentekoon

Eduskunta osallistuu hallitusmuodon 33 a §:n mukaan kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Näin varmistetaan, että eduskunta voi osallistua ja vaikuttaa asianomaisissa toimielimissä tehtävien, eduskunnan toimivaltaan kuuluvien päätösten käsittelyyn jo niiden valmisteluvaiheessa. Eduskunnan osallistumisesta valmisteluun säädetään pääasiassa valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa, joka koskee Euroopan unionin asioiden käsittelyä. Valtiopäiväjärjestyksessä on säädetty tarkemmin myös Euroopan unionin asioiden vireilletulosta sekä asioiden käsittelyssä noudatettavasta muusta menettelystä.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaista menettelyä on käytettävä kun valtioneuvoston tietoon tulee ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää EU:n neuvosto ja joka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Kyseessä oleva ehdotus lähetetään valtioneuvoston kirjelmällä puhemiehelle. Valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaista menettelyä voidaan käyttää suuren valiokunnan pyynnöstä tai muutoin tarpeen mukaan antamalla valtioneuvoston selvitys asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.⁷

⁷ Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n menettelyä käytetään myös silloin kun asiasta Euroopan unionissa päättää komissio tai muu toimitus neuvoston sille siirtämän toimivallan nojalla taikka kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen täytäntöönpanotoimiin kuuluu päätöksiä, jotka on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaisesti. Esimerkiksi komission ehdotukset euroa koskeviksi neuvoston asetuksiksi ja vakaussopimukseksi on saatettu valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n nojalla eduskunnan käsiteltäväksi.

Valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto vahvistaa päätöksellään ne jäsenvaltiot, jotka täyttävät euroalueeseen osallistumisen edellytykset. Tämä päätös pohjautuu muun ohella ministerikokoonpanossa kokoontuneen neuvoston suositukseen, mikä puolestaan pohjautuu muun ohella komission suositukseen. Valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvaa neuvostoa on tässä tapauksessa pidettävä Euroopan unionin neuvostona. Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukainen menettely voisi siis tältä kanalta katsoen olla sovellettavissa.

Tässä yhteydessä keskeinen arvioitava seikka on se, onko lähentymiskriteerien täyttymistä koskevassa päätöksentekoprosessissa kysymys asiasta, joka valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (PeVL 20/1996 vp ja SuVL 3/1995 vp). Tässä tapauksessa kysymys on siitä, olisiko asiasta perustuslain mukaan säädettävä lailla tai onko toimi sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain säännösten kanssa (PeVL 20/1996 vp). Käsillä on menettely, jonka lopputuloksista asiallisesti riippuu se, mikä raha on Suomessa käytössä talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alettua. Hallitusmuodon 72 §:n mukaan Suomen rahayksikkö on markka. Tähän nähden lähentymiskriteerien täyttymistä koskevassa päätöksenteossa olisi kysymys

asiasta, joka valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan.

Jos tämän asian katsottaisiin kuuluvan valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n tarkoittamalla tavalla eduskunnan toimivaltaan, on vielä erikseen ratkaistava se, millä hetkellä valtioneuvoston tiedossa katsotaan olevan kyseisen säännöksen tarkoittama "ehdotus" neuvoston muuksi toimeksi.

Valtioneuvosto voi toisaalta valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n nojalla antaa suurelle valiokunnalle selvityksen tai selvityksiä euroalueeseen osallistumisen edellytyksiä koskevien asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Selvityksen piiriin kuuluvat myös ne suositukset, jotka komissio ja ECOFIN-neuvosto asiassa antavat.

Euroalueeseen osallistuvien maiden valinnan ohella tärkeä vuonna 1998 tehtävä päätös koskee Euroopan keskuspankin (EKP) johtokunnan nimittämistä. Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) ja EKP perustetaan edellä esitetyn mukaisesti nimittämällä EKP:n johtokunta. Johtokunnan nimittämismisvalta kuuluu niiden jäsenvaltioiden hallituksille, joita ei koske poikkeus, ja johtokunta nimitetään valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla neuvoston suosituksesta

tehtävällä yhteisellä sopimuksella. Sopimusmääräyksissä puhutaan valtion- tai hallitusten päämiesten tasosta (eikä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvasta neuvostosta) ja tällä tasolla tehtävästä yhteisestä sopimuksesta (eikä päätöksestä).

Valtioneuvosto voi kuitenkin valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n nojalla antaa suurelle valiokunnalle selvityksen tai selvityksiä EKPJ:n ja EKP:n perustamista koskevan asian valmistelusta Euroopan unionissa.

Perustamissopimuksen 109 j artiklan 1 kohdan mukaiset komission ja EMIn lähentymiskertomukset, komission mahdolliset 104 c artiklan 13 kohdan mukaiset suositukset liiallisia alijäämiä koskevien päätösten kumoamisesta sekä komission 109 j artiklan 2 kohdan mukaiset suositukset niistä valtioista, jotka täyttävät edellytykset yhteisen rahan käyttöön ottamiseksi on tarkoitus toimittaa eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaisesti maaliskoukuussa 1998 ennen sitä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston kokousta, jossa vahvistetaan lopullisesti yhteiseen rahaan siirtyvät jäsenvaltiot.

4.2 Perustuslain sanamuodon muuttamistarve

Hallituksen esityksessä EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislainsäädäntöä lähdetään siitä, että talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen liittyvien velvoitteiden edellyttä-

mät muutokset Suomen valtiosääntöön on perusteltua toteuttaa vasta sitä mukaa, kun velvoitteet tulevat voimaan ja niiden sisältö täsmentyy (HE 135/1994 vp, s. 135).

Hallituksen esityksessä (s. 77, 411) todetaan muutostarpeiden kohdistuvan hallitusmuodon 72 §:ään, jonka mukaan Suomen rahayksikkö on markka ja, että lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.

Sen sijaan hallituksen esityksestä välittyvä näkemys, jonka mukaan ei liene välttämättöntä tehdä sisällöllisiä muutoksia Suomen Pankkia koskevaan hallitusmuodon 73 §:än ja pankkivaltuutettuja koskevaan valtiopäiväjärjestyksen 83 §:än (ks. HE, s. 409-410). Kanta perustuu käsitykseen, jonka mukaan hallitusmuodon 73 § ja valtiopäiväjärjestyksen 83 § ovat jo sisällöltään sopu-soinnussa perustamissopimuksen ja perussäännön määräysten kanssa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi liittymissopimusta koskevan esityksen säätämisyjärjestyskannanotosta ilmenevän, ettei hallituksen mielestä jäsenyyden toteuttamiseksi tarvittu hallitusmuodon muutosta. Valiokunta lausui omana käsityksenään, että hallitusmuodon muuttamista voitaisiin "pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä". Valiokunta kuitenkin lisäsi, ettei tällaista vaikutusta valiokunnan arvion mukaan aiheuttanut liittymissopimuksesta miltään osin (PeVL 14/1994 vp).

Hallitusmuodon sanamuodon muuttamistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon poikkeuslakimenettely, jonka mukaan perustuslakien sanamuodosta on mahdollista säätää pysyviä tai tilapäisiä poikkeuksia perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla ilman, että samalla muutetaan perustuslain tekstiä. Poikkeuslakimenettelyä on

käytetty sekä tilapäisten että pysyvien poikkeusten tekemiseen perustuslaista. Poikkeuslakimenettelyn käyttämiselle ei ole myöskään katsottu olevan mitään aineellista rajaa. Siten poikkeuslakimenettelyä on mahdollista käyttää sellaisissakin tapauksissa, joissa on olennaisesti muutettu perustuslain tekstin mukaista oikeustilaa.

Siten nykyisen poikkeuslakimenettelyn ollessa käytettävissä ei perustuslain kannalta ole ehdotonta estettä sille, että perustuslain tekstimuutosten sijasta olennaisiinkin perustuslain sisällön muutoksiin käytettäisiin poikkeuslakimenettelyä. Eri asia on, ettei tällaista tilannetta voida pitää valtiosäännön selkeyden ja ohjausvaikutuksen kannalta suotavana. Perustuslakivaliokunnan lausuma, jonka mukaan hallitusmuodon muuttamista olisi pidettävä oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä, onkin ilmeisesti luettava tässä valossa. Vaikka poikkeuslakimenettely olisikin periaatteessa käytettävissä, ei valtiosääntökokonaisuuden kannalta arvioiden ole hyväksyttävää, että sitä käytettäisiin silloinkin, kun tarkoituksena on muuttaa perustuslain säännöksen sisältöä pysyvästi niin olennaisesti, että säännös käy täysin harhaanjohtavaksi. Lausumalla tuskin on tarkoitettu kuitenkaan asettaa tiukan normatiivista rajaa poikkeuslakimenettelyn käyttämiselle, eikä perustuslain sanamuodosta tällaista rajaa myöskään näyttäisi olevan johdettavissa.

Hallitusmuodon 72 § menettää oikeudellisen merkityksensä lopullisesti siinä vaiheessa, kun Suomen markka lakkaa olemasta rahayksikkö. Kansalliset setelit ja kolikot lakkaavat olemasta laillisia maksuvälineitä viimeistään 1.7.2002. Tähän saakka 72 §:llä

voidaan katsoa olevan ainakin rajoitettua oikeudellista merkitystä. Tosin 72 §:n jälkimmäinen virke menettää merkityksensä jo siinä vaiheessa, jolloin valuuttakurssit kiinnitetään oikeudellisesti peruuttamattomasti niin, ettei asiasta voida enää kansallisella lailla säätää. Jos Suomi siirtyy kolmanteen vaiheeseen heti sen alusta lähtien, tämä tapahtuu perustamissopimuksen 109 j artiklan 4 kohdan mukaisesti 1.1.1999.

Kun otetaan huomioon poikkeuslakimahdollisuus, ei Suomen osallistuminen euroalueeseen ole oikeudellisesti riippuvainen siitä, onko hallitusmuodon 72 §:n sanamuoto muutettu ennen tätä vastaamaan myös sanamuodoltaan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen mukaista asiaintilaa. Samasta syystä myöskään siirtyminen lopullisesti euron käyttöön ei Suomen osalta riipu siitä, mitä hallitusmuodon 72 §:ssä säädetään. Valtiosäännön selkeyden kannalta olisi kuitenkin asianmukaista, että perustuslain sanamuodon muutokset ajoitettaisiin siten, ettei asiallista ristiriitaa HM:n sanamuodon ja talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen mukaisen oikeustilan välille muodostuisi.

Perustuslakiuudistuksen valmistelu on vireillä valtioneuvoston 18.1.1996 asettamassa perustuslaki 2000 -komiteassa, jonka tehtävänä on laatia ehdotus yhdeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1.3.2000. Tarkoituksena on laatia kokonaan uusi Suomen Hallitusmuoto, joka korvaisi nykyiset neljä erillistä perustuslakiamme. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä on tarkoitus myös tehdä tarpeelliset sisällölliset muutokset valtiosääntöön. Komitean määräaika päättyy 30.5.1997.

Komitean asettamista pohjustanut ja valtiosäännön sisällöllisiä muutostarpeita kar-

toittanut perustuslaki 2000 -työryhmä toteaa tammikuussa 1996 antamassaan mietinnössä, että eräillä hallitusmuodon valtioneu-
loussäännöksillä on kytkentöjä Euroopan unionin kehitysnäkyymiin. Työryhmä viittaa siihen, että hallitusmuodon 72 §:n mukaan Suomen rahayksikkö on markka, kun Suomen siirtyminen talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen merkitsisi markan korvautumista yhteisellä eurooppalaisella valuutalla. Työryhmä kiinnittää huomiota myös Suomen Pankin aseman muuttumiseen talous- ja rahaliiton edetessä, jolloin myös Suomen Pankkia koskevia perustuslain säännöksiä on arvioitava muuttuneen tilanteen pohjalta (Perustuslaki 2000, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995, s. 117 ja 169).

Perustuslaki 2000 -hankkeen aikataulu lähtee siitä, että uusi hallitusmuoto voisi tulla voimaan 1.3.2000. Hallituksen esitys asiasta annettaisiin eduskunnalle jo kuluvalle vaalikaudella. Nyt istuva eduskunta päättäisi uuden hallitusmuodon sisällöstä. Lopullinen hyväksymispäätös tehtäisiin vuoden 1999 eduskuntavaalien jälkeen uudessa eduskunnassa.

Hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen vaatimuksia vastaavaksi voidaan ottaa huomioon perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Mikäli hallitusmuodon 72 § muutettaisiin erillisellä esityksellä, tulisi esille kysymys siitä, voitaisiinko tällaisesta talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen kiinteästi liittyvästä perustuslain sanamuodon muutoksesta säätää supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotus valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä

voidaan "jos asia koskee perustuslakia" hyväksyä sitä kiireelliseksi julistamatta 2/3:n enemmistöllä annetuista äänistä. Tähän liittyvät säätämisjärjestystä koskevat tulkintakysymykset ratkaistaan aikanaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Hallitusmuodon 73 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankki-valtuutettujen valvomana. Suomen Pankkia hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään. Eduskunta päättää Suomen Pankin voitto-varojen käyttämisestä valtion tarpeisiin.

Valtiopäiväjärjestyksen 83 § sisältää säännökset pankki-valtuutetuista ja Suomen Pankin tilintarkastajista. Valtiopäiväjärjestyksen

50 §:ssä on säännökset Suomen Pankkia koskevia asioita käsittelevästä erikoisvaliokunnasta. Eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 3 momentin mukaan talousvaliokunta käsittelee valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä säädetty asiat.

Säännösten muuttamistarve tulee arvioitavaksi lähinnä valmisteltaessa talous- ja rahaliiton kolmannesta vaiheesta johtuvia muutoksia Suomen Pankista annettuun lakiin. Mikäli säännöksiä katsottaisiin tarpeelliseksi muuttaa, voitaisiin myös nämä muutokset ottaa huomioon perustuslain kokonaisuudistuksen oikeusministeriössä tapahtuvassa jatkovalmistelussa ja toteuttaa samanaikaisesti kokonaisuudistuksen kanssa.

4.3 Kotimaisen lainsäädännön muu muuttamistarve

EY:n perustamissopimuksen 108 artiklan mukaan jokainen jäsenvaltio huolehtii siitä, että viimeistään päivänä, jona EKPJ perustetaan, sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa tämän sopimuksen ja EKPJ:n perussäännön kanssa. 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. Tämän mukaisesti eduskunnalle on annettava esitykset talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista. Tässä yhteydessä joudutaan

myös arvioimaan kysymystä säätämisjärjestyksestä.

Edellä jaksossa 4.1 on esitetty tulkinta, jonka mukaan liittymissopimuksen voimaansaattamislain säätäminen perustuslainsäätämisjärjestyksessä on ratkaissut perustuslaki-ongelmat siltä osin kuin lainsäädännön muutokset johtuvat välittömästi liittymissopimuksesta ja sen kattamista sopimuksista. Siten euroalueeseen osallistumisen kannalta välttämättömät lainsäädäntömuutokset voitaisiin aukkoteorian mukaisesti säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä edellyttäen, että lakiehdotuksiin ei sisällytetä sellaisia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä, jotka eivät välittömästi johtuisi EU:n jäsenyysvelvoitteista.

4.3.1 Raha- ja keskuspankkilainsäädäntö

Laki Suomen Pankista

Raha- ja keskuspankkilainsäädäntöön tarvittavat muutokset johtuvat ja ne saavat pääasiallisen sisältönsä lähinnä yhteisön perustamissopimuksesta ja sen osana olevasta EKPJ:n ja EKP:n perussääntöä koskevasta pöytäkirjasta (N:o 3).

Perustamissopimuksen 109 l artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan EKPJ ja EKP perustetaan, kun johtokunta on nimetty. Sopimuksen 109 l artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan johtokunta nimetään välittömästi sen jälkeen, kun päätös kolmannen vaiheen alkamispäivän vahvistamisesta on tehty 109 j artiklan 3 kohdan mukaisesti tai tarvittaessa välittömästi 1 päivän heinäkuuta 1998 jälkeen.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 261/1996 vp). Esityksen tarkoituksena on Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön uudistaminen kansallisista lähtökohdista. Sillä pyritään myös talous- ja rahaliiton toiseen vaiheeseen ajoittuvaan lähentymiskriteerien täyttämiseen.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen johdosta Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset valmistellaan valtiovarainministeriössä siten, että ne olisivat annettavissa eduskunnalle vuoden 1998 alkupuolella. Lakiin tarvittavat muutokset koskisivat ainakin seuraavia seikkoja. Oikeudellisen selkeyden vuoksi lakiin saat-
taa olla tarpeen sisällyttää maininta Suomen Pankin kuulumisesta Euroopan keskuspankkijärjestelmään ja toimimisesta Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden

mukaisesti. Suomen Pankin tehtävät tulee arvioida ottaen huomioon Euroopan keskuspankin toimivalta. Suomen Pankkia koskeva kielto pyytää tai ottaa vastaan rahapolitiikkaan liittyviä määräyksiä tulisi laajentaa koskemaan kaikkia Euroopan keskuspankkijärjestelmälle kuuluvia tehtäviä. Myös säännökset vähimmäisvarantojärjestelmästä ja peruskoron ja muiden viitekorkojen määräämisestä jouduttaneen tarkistamaan. Lisäksi saattaa olla tarpeen lisätä Suomen Pankkia koskevaan lakiin viittaus pankin Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahapoliittisten tehtävien hoidon yhteydessä kertyvän rahoitustulon jakamisesta.

Rahalaki

Suomen markka säilyy siirtymäkauden ajan euron ilmenemismuotona. Tämän ajan sovelletaan myös kansallista rahalainsäädäntöä siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa euron käyttöön ottamisesta annettavan neuvoston asetuksen kanssa. Näin ollen useat Suomen markkaa koskevat rahalain (358/1993) säännökset pysyvät siirtymäkauden ajan voimassa, jonka jälkeen ne on kumottava. Heti kolmannen vaiheen alkaessa muutettaviksi tai kumottaviksi tulisivat lähinnä säännökset, jotka koskevat laillisia maksuvälineitä, Suomen Pankin ja valtion oikeutta rahojen liikkeeseen laskuun, metallirahan liikkeeseen laskettavaa määrää ja rahojen laillisen maksuvälineominaisuuden lakkauttamista. Rahalain muutokset valmistellaan Suomen Pankkia koskevaan lakiin tarvittavien muutosten yhteydessä.

Valuuttalaki

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty valuuttalaki (954/1985) on määräaikainen niin sanottu säännöstelyvaltuuslaki. Lain

nykyinen määräaika päättyy vuoden 1998 lopussa. Valuuttalaki antaa valtioneuvostolle oikeuden ottaa käyttöön valuutansaannöstelyvaltuudet maan ulkomaisen maksukyvyn ja rahatalouden vakaan kehityksen turvaamiseksi sekä näitä uhkaavan vakavan häiriön torjumiseksi. Talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa valuutta- ja maksutaseongelmat eivät voi koskea pelkästään yksittäistä euroalueeseen osallistuvaa valtiota. Häiriöt voivat tulla kyseeseen vain koko euroalueen valtioiden suhteessa kolmansiin valtioihin. Tällaisesta tilanteesta on määrätty perustamissopimuksen 73 f artiklassa. Siten valuuttalain voimassaoloaikaa ei jatkettane.

4.3.2 Muu lainsäädäntö

Myös muun lainsäädännön muuttamistarve perustuu perustamissopimukseen. Muuhun lainsäädäntöön tarvittavien muutosten sisältö määräytyy lähinnä euron käyttöön ottamista koskevien vastaisuudessa annettavien neuvoston asetusten perusteella ja välillisesti talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen aikaisista toimintaympäristön muutoksista. Perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan asetukset pätevät yleisesti, ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetukset ovat välittömästi sovellettavia, eikä niitä muunneta Suomen sisäiseksi oikeudeksi. Euroasetuksilla on välittömiä oikeusvaikutuksia siten, että Suomen hallintoviranomaisten ja tuomioistuimien tulee soveltaa niitä ja ne saattavat luoda oikeuksia ja velvollisuuksia myös yksityisille oikeussubjekteille. Euroasetukset ovat myös *ensisijaisia* kansalliseen oikeuteen nähden. Euroasetusten ja kansallisten normien risti-riitatilanteessa Suomen tuomioistuimien ja

hallintoviranomaisten tulee antaa euroasetuksille etusija kansalliseen normistoon nähden.

Talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa valuuttapolitiikka ja rahapolitiikka siirtyvät yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Kansallisesti ei voida säätää esim. valuuttakurssijärjestelmästä. Euron käyttöönotto siirtää rahaa (siirtymäkauden aikana sekä euroyksikköä että Suomen markkaa) koskevan pääasiallisen toimivallan yhteisölle. Siirtymäkauden jälkeen rahaa (euroa) koskeva toimivalta tulee olemaan yhteisöllä. Yhteisön oikeuden syrjäyttävä vaikutus kaventaa tai poistaa mahdollisuuden säätää kansallisesti rahaa koskevista asioista. Euroasetuksissa on nimenomaisesti säädetty keskeisimmistä yhteisön omaa rahaa koskevista asioista. Toimivalta säätää kansallisesti niistä asioista, joista euroasetuksissa on säädetty, syrjäytyy. Jäsenvaltio ei myöskään voi ryhtyä sellaiseen kansalliseen lainsäädäntötoimeen, joka estäisi tai selvästi vaikeuttaisi yhteisön oikeuden tavoitteiden toteuttamista.

Eurosta tulee itsenäinen raha ja laillinen maksuväline 1.1.1999, kun euroalueeseen osallistuvien maiden kansallisten valuuttojen vaihtokurssit kiinnitetään peruuttamattomasti euroon ja samalla toisiinsa kiinteällä muuntokurssilla. Siirtymäkauden ajan euro jakautuu paitsi euron alayksikköihin, sentteihin myös kansallisiin rahayksikköihin ja niiden alayksikköihin. Suomen markka on yksi euron ilmenemismuoto ja laillinen maksuväline. Siirtymäkauden aikana euroa käytetään vain tilivaluuttana. Eurosetelit ja -metallirahat lasketaan liikkeeseen siirtymäkauden päättyessä viimeistään 31.12.2001.

Euroasetusten nojalla Suomen lainsäädännössä olevat viittaukset Suomen markkaan, penniin, johonkin muuhun euroalueeseen kuuluvan maan rahaan sekä ecuun muuttuvat muodollisesti viittauksiksi euroon. Koska Suomen markka on euron ilmenemismuoto, säilyvät viittaukset kuitenkin sinänsä voimassa siirtymäkauden ajan. Toimet, jotka suoritetaan Suomen rahan käyttöön velvoittavien tai Suomen rahan määräisten säännösten nojalla, suoritetaan tämän määräisinä. Lainsäädännössä oleva, esimerkiksi Suomen rahana ilmaistu suoritusvelvollisuus täytetään siis siirtymäaikana Suomen rahassa. Viittaukset ecuun muuttuvat kuitenkin viittauksiksi euroon.

Siirtymäajan päätyttyä viittaukset euroalueen kansallisiin rahoihin muuttuvat viittauksiksi euroon. Suomen nykyinen raha ei - enintään kuuden kuukauden siirtymäkauden jälkeen - ole enää laillinen maksuväline. Suomen rahassa ilmaistu suoritusvelvollisuus on täytettävä euroina. Euron käyttöön ottaminen ei siten edellytä lainsäädäntöön sisältyvien Suomen markka-, penni-, muun euroalueen rahan määräisen tai ecuviittauksen kirjoittamista uudelleen toiseen muotoon.

Markan muutos euroksi muuttaa käytännössä tasalukuihin merkityt maakaaren (540/1995) panttikirjat sekä yrityskiinnityslain (634/1984) ja muiden lakien (autokiinnityslaki 810/1972, aluskiinnityslaki 211/1927, laki kiinnityksistä ilma-aluksiin 211/1928) mukaiset kiinnitetyt velkakirjat tarkkanumeroisiksi. Käytännön tarpeet puoltaisivat siirtymäsääntelyä, jonka mukaan jo ennen euron käyttöönottoa vahvistetut kiinnitykset saataisiin pyöristettyä joustavasti tasaluvuiksi.

Suomen Pankin liittyminen osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää merkinnee muutosta Suomen Pankin osallistumiseen viitekorkojärjestelmien ylläpitoon. Suomen Pankki ei talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa enää ole mukana Suomessa tällä hetkellä käytettävien viitekorkojen nykymuotoisesta määrittelemisessä, laskemisessa tai julkaisemisessa.

Talous- ja rahaliiton laajenemiseen liittyvät muutokset rahoitusmarkkinoilla johtavat siihen, että sopimuksissa käytettyjen viitekorkolausekkeiden häiriöttömällä jatkuvuudella on huomattava merkitys. Viitekorkoja käytetään myös lainsäädännössä. Tällaisia viitekorkoja ovat lähinnä lyhytaikaiset, 1-12 kuukauden ns. helibor-korot, peruskorko sekä pitkäaikaiset, 3-5 vuoden viitekorot. Tämän johdosta on selvítettävä ne toimenpiteet, joita saatetaan tarvita lainsäädännössä ja sopimuksissa olevien viitekorkojen jatkuvuuden järjestämiseksi talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa. Jos Suomen Pankki ei tulevaisuudessa vahvista korkolaissa (633/1982) tarkoitettuja korkoja, on korkolakia muutettava.

Euroalueen markkinoiden hyödyntäminen saattaa johtaa suomalaisia yrityksiä ja muita liikkeeseenlaskijoita tarjoamaan arvopapereitaan aiempaa enemmän ulkomaisille sijoittajille. Euron käyttöön ottamista koskevan asetusluonnoksen mukaan euroalueeseen osallistuva jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen kansallisten rahayksikköjen määräisten liikkeeseen laskettujen lainojen velkojen yksikköarvojen muuttamiseksi euroiksi. Velkakannan yksikköarvojen muuttamisen menettelytapoja tai muotoja ei ole toistaiseksi ratkaistu. Selvítettävänä on muun muassa se, edellyt-

tääkö yksikköarvojen vaihtaminen lainsäädäntömuutoksia.

Lainsäädännössä olevat markka- ja pennimäärien muuttamiset euro- ja senttimääriksi muuntokurssin mukaisesti johtaa käytännössä tarkkanumeroisiin ja epätasaisiin määriin. Tarkkanumeroisten määrien käyttö erityisesti käteismaksua edellyttävissä suorituksissa on yleensä epätarkoituksenmukaista. Tällöin määrät joudutaan teknisesti pyöristämään tasalukuihin. Asia lienee ajankohtainen vasta siirtymäkauden loppuvaiheessa tai sen jälkeen, eli silloin kun kyseisessä lainsäädännössä mainittavia suorituksia käytännössä tehdään euromääräisinä. Tämä tapahtuu useimmiten vasta siinä vaiheessa kun fyysiset eurorahat on laskettu liikkeeseen. Mikäli maksut tehdään tili-rahana, tarkkanumeroiset määrät eivät yleensä ole ongelmallisia, koska euroasetuksen mukaan maksunvälittäjä muuttaa ne sen rahan määräiseksi, jonka määräinen tili velkojalla on.

Osakeyhtiöillä tulee osakeyhtiölain (734/1978) 1 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan olla osakkeisiin jaettu osakepääoma. Osuuskunnan säännöissä on osuuskuntalain (247/1954) 5 §:n mukaan mainittava osuuskaksun suuruus. Euron käyttöönotto ei edellytä näiden säännösten muuttamista,

mutta osakkeiden ja osuuksien nimellisarvojen muuttaminen markasta euroksi onnistunee tehokkaimmin, jos siirtymäsäännöksillä helpotettaisiin yhtiöjärjestysten muuttamista ja mahdollisesti osakkeiden nimellisarvojen pyöristämistä tai nimellisarvojen poistamista.

Lainsäädännössä olevien markka- ja pennimäärien muuttamisen ohella on euron käyttöön ottamisen johdosta tarkistettava myös lainsäädännössä olevien pyöristyssääntöjen sekä esimerkiksi pienimpiä perittäviä tai palautettavia määriä koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuus. Myös lainsäädännössä olevien valuuttakäsitteiden ja esimerkiksi ulkomaan raha- ja ulkomainen velkakäsitteet joudutaan tarkistamaan sen johdosta, että euroyksikkö ja euroalueeseen kuuluvien valtioiden kansalliset rahayksiköt eivät ole enää ulkomaisia valuuttoja. Suomen lainsäädännössä olevia viittauksia Suomen rahayksikköön, markkaan, penniin, jonkin muun euroalueeseen kuuluvan maan rahaan tai ecuun on ministeriöiden kartoituksen perusteella arvioituna lähes 300 laissa ja 650 pykälässä. Tätä enemmän viittauksia sisältyy asetuksiin, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin, ministeriöiden ja muiden viranomaisten määräyksiin, ohjeisiin ja suosituksiin sekä Suomen velvoittaviin vieraiden valtioiden kanssa tehtyihin sopimuksiin.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Talouspolitiikan lähtökohdat ja tavoitteet 2000-luvulle siirryttäessä

5.1.1 Talouden tila - 1990-luvun perintö

Hyvinvoinnin edistäminen kasvun, työllisyyden ja reaalityulojen lisäyksen sekä hyvinvointipalvelujen tuella on yhteiskuntapolitiikkamme keskeisin tavoite. Kuluvan vuosikymmenen alussa koettu poikkeuksellisen syvä taloudellinen taantuma katkaisi vuosikausiksi pitkään jatkuneen myönteisen kehityksen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Tuotannon ja tulojen jyrkkä supistuminen, työttömyyden äkillinen lisääntyminen, rahoitusjärjestelmän perusteiden järkkyminen ja valtiontalouden dramaattinen heikkeneminen olivat taantumana keskeiset taloudelliset ilmentymät.

Vuosikymmenen alun taantumasta syntyi raskas talouspoliittinen sopeutumistarve hyvinvoinnin ja sen perustana toimivan taloudellisen kasvun edellytysten palauttamiseksi. Välttämättömäksi edellytykseksi tälle nähtiin tuolloin laman vuoksi järkkyneen rahoitus-tasapainon palauttaminen. Sitä mukaa kun tässä edistytettiin, ensin ulkoisen tasapainon osalta ja vähitellen myös julkisen talouden osalta, hinta-, korko- ja valuuttakurssivakaus lisääntyi.

Suomen talouden tila on nyt olennaisesti vahvempi kuin 1990-luvun alussa. Yksityisen sektorin velkaantuneisuus on alentunut, yritysten haavoittuvuus talouden häiriöille vähentynyt ja kotitalouksien rahoitustilanne vahvistunut työttömyydestä huolimatta. Läpikäyty ankara sopeutuskausi on kohenta-

nut yritysten tuottavuuden aivan uudelle tasolle. Maltillisen kustannuskehityksen tuella kilpailuedellytykset on ylläpidetty varsin hyvinä. EU:n sisämarkkinahankkeen myötä liisääntynyt kilpailu on antanut oman panoksensa tähän prosessiin ja tuonut sen edut konkreettisesti kuluttajien ulottuville.

Tuotannon kasvu onkin jälleen käynnistynyt vahvana, ja edellytykset sen ripeälle jatkumiselle ovat hyvät. Kasvusta huolimatta työttömyys ei ole toistaiseksi alentunut tavoitellussa tahdissa. On ilmeistä, että vielä aikaa, ennen kuin työttömyystilanne voidaan kestäväällä tavalla saada korjaantumaa. Tätä pyrkimystä ovat tukemassa vireillä olevat monet rakenteelliset uudistukset, joiden vaikutus kasvuun tuntuu vasta vähitellen.

Julkisen talouden tila on työttömyyden ohella ollut 1990-luvun talouspolitiikan huolenaiteita. Erityisesti valtiontalouden tasapaino järkkäi pahasti vuosikymmenen alkuvuosina. Tehtyjen päätösten turvin ja ennakoidun ripeän kasvun tuella näyttäisi siltä, että valtiontalous tasapainottuu vähitellen pysyen kuitenkin alijäämäisenä vielä ensi vuosikymmenen alkuun saakka. Valtion velkasuhde on vasta nyt kääntymässä laskuun. Korkomenojen suhteellisen osuuden alentamiseksi ja tarpeellisen liikkumavaran luomiseksi odottamattomien häiriöiden varalta on valtiontalouden vahvistamiseen välttämätöntä kiinnittää suurta huomiota jatkossakin. Vaikka koko julkinen talous - kunnat ja

sosiaaliturvarahastot mukaanlukien - on juuri nyt ja lähitulevaisuudessa rahoitus- asemaltaan valtiontaloutta vahvempi, on kunnilla ja työeläkerahastoilla tulevaisuudessa kasvavia haasteita edessään.

5.1.2 Talouspolitiikan tavoitteet 2000-luvulla

Hallitus otti keskeisiksi talouspoliittisiksi tavoitteikseen keväällä 1995 työllisyyden olennaisen parantamisen talouden vahvan kasvun ja vakaan rahan arvon perustalta sekä julkisen velan kansantuoteosuuden kääntämisen laskuun. Juuri alkaneella EU-jäsenyyden saralla nähtiin tärkeäksi kansallisen hyödyn toteuttaminen ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen.

Hallitus on rakentanut talouspolitiikkaansa johdonmukaisesti tähtäimenään kestävän kasvun ja muidenkin työllisyyden edellytysten parantaminen neljän peruspilarin varaan: työvoimapolitiikan tehostaminen, inflaation torjuminen, valtionvelan BKT-osuuden kääntäminen laskuun ja työntekoa, yritteliäisyyttä ja taloudellista kasvua tukeva veropolitiikka. Vaikka kaikilla lohkoilla on edistytty tulee samoihin asioihin kiinnittää jatkuvaa huomiota myös 2000-luvun alussa.

Myös uusiin haasteisiin tulee valmistautua. Eräs keskeisimpiä on väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin sosiaaliturva- ja terveydenhoitomenoihin varautuminen. Tasapainoisen, ripeän ja myös ympäristön kannalta kestävän kasvun ylläpitäminen tulee edelleen olemaan perusedellytys kansallisen hyvinvoinnin jatkuvalla lisääntymiselle. Tämä

puolestaan edellyttää kansantalouden tuottantorakenteelta uudenlaista joustavuutta ja sopeutumiskykyä nopeasti muuttuvassa maailmantaloudessa. Vain pitkäjänteinen vakauden turvaava talouspolitiikka voi luoda otolliset olosuhteet näiden tavoitteiden saavuttamiselle.

Inflaation vastaisen politiikan johdonmukaisuus ja edellytykset ovat nykymaailmassa jatkuvan julkisen tarkkailun alaisena. Luottamuksella tämän politiikan kestävyys on keskeinen merkitys tavoiteltavien vakautusten ja niistä koituvien tuotanto- ja työllisyysvaikutusten toteuttamiselle. Vähäisistä epäilyistä saattaa pian kehkeytyä vaikeasti hallittava luottamuspulla. Paineet näkyvät koroissa ja valuuttaliikkeissä helposti paljon ennen kuin harjoitetun talouspolitiikan vaikutukset tuntuvat taloudellisessa toiminnassa ja hintakehityksessä.

Tehtyjen työmarkkinapoliittisten toimien tuloksellisuuden turvaaminen ja tarvittaessa näiden toimien vahvistaminen ja täydentäminen tulevat olemaan keskeisen huomion kohteena jatkossakin. Matalan inflaation vakiintuminen työmarkkinoiden normaaliksi toimintaympäristöksi edellyttää uutta suhtautumista kaikilta järjestelmän osapuolilta.

Veropolitiikan sovittaminen parhaalla mahdollisella tavalla työllistämistä kannustavaksi, samalla kun hyvinvointivaltion rahoitusedellytykset turvataan ja julkisen talouden kestävyys taataan, on haaste jokaista tulevien vuosien talousarvioita laadittaessa. Samalla on torjuttava syrjäytymisen lisääntyvä uhka etenkin pitkäaikaistyöttömien osalta.

5.2 Talous- ja rahaliitto sekä euroalueeseen liittyminen talous- ja Eurooppa-politiikan näkökulmasta

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteet eivät EMU-ratkaisun yhteydessä ole keskustelun ja päätöksenteon kohteena. Huomio kohdistuu nyt välineisiin, eikä tavoitteisiin, jotka ovat viime kädessä samat mentiinpä mukaan euroalueeseen tai ei. Kysymys on siitä, miten tavoitteet - hyvinvointi, kasvu ja turvattu työllisyys - ovat parhaiten saavutettavissa.

Hallituksen näkökulmasta on realistista keskustella kahdesta vaihtoehdosta talous- ja rahaliittoa koskevaa päätöksentekoa silmäläpäitäen: euroalueeseen liittymisestä ensimmäisten joukossa tai lähentymisvaiheen jatkamisesta uuden valuuttakurssijärjestelmän jäsenenä. Kolmantena vaihtoehtona esillä olleeseen valuutan kelluttamiseen liittyisi talouspoliittisesti huomattavia rajoituksia ja ongelmia eikä se ole hallituksen noudattaman politiikan mukainen.

Miten käytettävissä olevat kaksi perusvaihtoehtoa soveltuvat edellä esitetyn perusteella tavoitteiden toteuttamiseen? Olennaista on tässä yhteydessä muistaa, että olosuhteet euroalueen ulkopuolellekaan jättäessä eivät suinkaan jäisi nykyiselleen.

Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevien moninaisten kysymysten kartoittamisessa EMU-asiantuntijatyöryhmä on tehnyt merkittävän työn. Samoin se on kiitettävästi täsmentänyt näkemystämme siitä, mihin asioihin yhteinen valuutta vaikuttaisi ja mihin ei.

Hallitus näkee osallistumisen yhteiseen eurooppalaiseen rahaliittoon monitahoisena taloudellisena, talouspoliittisena ja myös po-

liittisena kysymyksenä. Tätä kokonaisuutta koskevan poliittisen päätöksenteon tueksi on tarpeen jatkaa ja laajentaa käynnissä olevaa kansalaiskeskustelua. Kansalaiskeskustelu on tarpeen myös siksi, että niin euroalueeseen liittymisen kuin ulkopuolelle jäämisenkin onnistuminen talouspoliittisena ratkaisuna riippuu olennaisesti siitä, kuinka hyvin kotitaloudet, yritykset ja etujärjestöt ymmärtävät uudet olosuhteet ja menestyskellisen toiminnan ehdot niiden puitteissa.

Suotuisissa olosuhteissa ja suunnitelmien mukaan toteutettuna euroalue tarjoaisi kansantaloudellemme lisää tehokkuutta, pitkäjänteistä vakautta ja Suomelle jatkuvan vaikutusmahdollisuuden Euroopan unionin kehittämisessä.

Välittömät vaikutukset yhteisen rahan käyttöönotosta olisivat hallituksen arvion mukaan pääosin myönteisiä. Kustannusten aleneminen kansainvälisessä vaihdannassa ja tästä koituva taloudellisen toiminnan tehostuminen ja mahdollisuudet voimavarojen entistä järkipäisempään käyttöön olisivat rahaliiton kiistattomia etuja. Laaja talous- ja rahaliitto toisi suurimmat kustannusten säästöt. Pyrkimys mahdollisimman laajapohjaiseen talous- ja rahaliittoon on jo hallituksen talous- ja rahaliittoa koskeneessa kannanotossa kesäkuussa 1995 omaksuttu tavoite.

Toisen euroalueeseen liittymisestä seuraavan vaikutuskokonaisuuden, kansallisen rahapolitiikan korvaamisen yhteisötason rahapolitiikalla hallitus näkee olennaisesti monitahoisempana kysymyksenä kuin yhteisen rahan välittömät vaikutukset. Vaikutukset

talouden vakauteen voidaan nähdä pääosin selkeästi myönteisinä mutta joissakin olosuhteissa keskitettyyn rahapolitiikkaan saat- taisi liittyä myös välillisiä kielteisiä vaikutuksia joillakin yhteiskuntapolitiikan lohkoilla.

Hinta- ja valuuttakurssivakauden varmistaminen ja siitä matalampina korkoina koituvat hyödyt kasvulle ja työllisyydelle ovat suurin konkreettinen hyöty mikä Suomessa talous- ja rahaliitosta olisi hallituksen mielestä saatavissa. Vakaushyödyt ovat kuitenkin herkkiä riskeille ja epävarmuuksille. Riskien välttäminen edellyttäisi uusien olosuhteiden vaatimusten tiukkaa sisäistämistä kaikilta taloudenpitäjiltä ja varautumista häiriöiden torjuntaan osin uusinkin ase-in.

Suomen poliittisen vaikutusvallan näkökulmasta katsoen hallitus katsoo liittymisen euroalueeseen yleisen Eurooppa-politiikan tavoitteiden kannalta edulliseksi. Suomen osallistuessa euroalueen toimintaan heti alusta alkaen Suomen Pankki saisi edustajansa Euroopan keskuspankin neuvostoon. Ulkopuolelle jääminen sulkisi Suomen Pankin yhteistä rahapolitiikkaa koskevan päätöksenteon ulkopuolelle.

Suomen lähtökohtana Euroopan unionin kehittämisessä on, että sitä kehitetään itenäisten valtioiden välisenä yhteenliittymänä. Tästä lähtökohdasta arvioituna talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen käynnistyminen ei edellytä politiikan lähtökoh- tien uudelleenarviointia. Kolmannen vaiheen käynnistymiseen liittyvä joustavuuden lisääntyminen Euroopan unionin piirissä on Suomen tavoitteiden kannalta perusteltavissa. Joustavuutta voidaan tarkastella unionin toimintaa tehostavana ratkaisuna edellyttäen, että se tapahtuu vahvistetun yhteistyön

muodossa ja olemassaolevien institutionaalisten rakenteiden puitteissa. Talous- ja rahaliiton osalta on tärkeää, että poikkeusmaille turvataan mahdollisuus siirtyä yhteisen rahan käyttöön niin pian kuin ne ovat edenneet lähentymisessään riittävästi.

Poikkeusmaan asemaan jääminen merkitsisi luopumista euroalueelle suuntautuvien liiketoimien osalta tarjolla olevista kustannussäästöistä ja jättäytymistä sivustakatsojan asemaan talous- ja rahaliiton kehittämisessä ja yhteisen rahapolitiikan toteutuksessa.

Mikäli arvioitaisiin todennäköiseksi sellaiset häiriöt, jotka olisivat oleellisesti paremmin torjuttavissa omilla raha- ja valuuttakurssi- poliittisilla toimilla kuin rahaliiton oloissa tarjolla olevalla välineistöllä, ulkopuolelle jääminen voisi olla perusteltavissa. Odottamista ei sen sijaan voida pitävästi perustella toiveella kansantalouden vahvistumisesta ja lähentymisestä paremmin euroalueen ulko- kuin sisäpuolella. Kustannukset tällaisesta menettelystä uhkaisivat kuitenkin muodostua selkeästi hyötyjä suuremmiksi.

Epätietoisuus sovellettavista keinoista ja niiden taustalla olevista tavoitteista olisi ominaan synnyttämään epävarmuutta ja heikentämään markkinareaktioiden kautta kansantalouden vakautta ja kilpailuedellytyksiä. Kustannukset valuutan heikkenemismahdollisuuden säilyttämisestä voisivat näkyä monissa taloudellisen kehityksen kannalta keskeisissä tekijöissä kuten koroissa, investointipäätöksissä tai talouspolitiikan tiukuusvaatimuksissa.

Olisiko valuuttakurssin joustoon turvautuminen edes järkevä vaihtoehto todennäköisissä häiriötilanteissa? Valuutan arvon heikkeneminen muuttaa koko kansantalou-

den ulkomaiselle kilpailulle avoimen sektorin kilpailutilannetta lyhyellä tähtäyksellä. Tarve kilpailukyvyyn nopeaan korjaamiseen voisi syntyä lähinnä laajasta, koko avoimen sektorin kilpailukykyä järkyttävästä häiriöstä. Olisi todennäköistä, että tällainen häiriö koskisi alueen muitakin maita. Jos kyse olisi tietyn toimialan - esimerkiksi metsäsektorin - ongelmista valuutan ulkoisen arvon heikkeneminen ei välttämättä olisi oikea lääke missään oloissa. Pikemminkin se voisi olla omiaan lisäämään epävakautta ja lykkäämään välttämätöntä rakennesopeutusta.

Hallitus katsoo, että suunnitelmien mukaan toteutettava yhteisen rahan alue tarjoaa hyvät edellytykset Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden toteuttamiselle tulevana vuosikymmeninä. Riittävä lähentyminen on Suomen osalta näköpiirissä ensimmäiseen aaltoon liittymiseksi. Rakenteelliset edellytykset alhaiseen inflatioon sopeutumiseksi vaativat kuitenkin jatkuvia ponnisteluja. Tärkeää olisi mahdollisimman suuren yksimielisyyden saaminen näiden ponnistelujen taakse.

Euroalueen käynnistyminen ja toiminta sekä Suomen kansantalouden sopeutuminen uusiin olosuhteisiin voisi häiriintyä erinäisten epävarmuus- ja riskitekijöiden vuoksi. Etenkin euroalueen käynnistysvaiheessa, jossa uskottavuutta ei vielä ole vakiinnutettu, tämä on mahdollista. Tämän vuoksi on pyrittävä johdonmukaisesti selvittämään keskeisiä riskejä ja pyrittävä edesauttamaan niiden välttämistä ja ennalta lievittämään niiden mahdollisia vaikutuksia.

Hallitus on tietoinen monista euroalueen perustamiseen ja toimintaa liittyvistä epävarmuustekijöistä. Hankkeen onnistunut toteuttaminen edellyttää merkittäviin haastei-

siin vastaamista mm. rakenne- ja tulopolitiikan alueilla. Vaihtoehtojen kartoitus viittaa tosin siihen, että epävarmuudet ja riskit olisivat muiden vaihtoehtojen osalta todennäköisesti suurempia kuin euroalueeseen ensimmäisten joukossa liittyttäessä. Kaikki mahdollinen olisi pyrittävä tekemään riskien vähentämiseksi ja aikanaan valittavan vaihtoehdon onnistumisedellytysten parantamiseksi olipa valittava vaihtoehto mikä tahansa. Tähän on jo ryhdytty, sillä edellä kuvattu talouspolitiikan peruslinjaukset, jotka tähtäävät kansantalouden menestykselliseen sopeutumiseen maailmantalouden ja Euroopan talouden muuttuviin rakenteisiin ja erityisesti tasapainoisen kasvun ja työllisyyden turvaamiseen, palvelevat myös riskien välttämistä ja mahdollisten ongelmien lieventämistä.

Nykyisen talouspolitiikan peruslinjan antama tuki molemmille euroaluetta koskeville perusvalinnoille on hallituksen mielestä kiistaton. Tämän ohella tarvitaan kuitenkin jatkuvia ponnisteluja monilla ongelmallisiksi havaituilla talous- ja yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Työmarkkinoiden toiminta, alueellisesti tasapainoinen kehitys, yhteiskunnallisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon turvaaminen sekä ympäristövaikutuksiltaan kestävä kasvun tukeminen vaativat keskeistä huomiota tässä yhteydessä. Näillä lohkoilla edetään erillisten suunnitelmien pohjalta mutta myös talous- ja rahaliittoa koskevassa päätöksenteossa on syytä käydä niitä koskevaa keskustelua.

Alueellisesti tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi hallitus perustaa linjansa kaupunki- ja maaseutupolitiikan toisiaan tukevaan kokonaisuuteen. Painopisteenä on elinkeinotoiminnan kehittäminen ja sitä kautta työllisyyden parantaminen. Erityis-

toimenpitein pyritään edistämään maan ongelmallisimpien alueiden kehitystä. Neuvotteluissa EU:n rakennerahastojen uudistamisesta pyritään turvaamaan Suomen erityisongelmien, korkean työttömyyden ja maataloudessa tapahtuvan nopean rakenne muutoksen edellyttämän rahoitustarpeen kattaminen.

Hallitus on täsmentänyt elinkeinopolitiikkansa linjauksia äskettäin annetussa selonteossa. Selonteossa todettiin työllisyyskehityksen pysyvän paranemisen edellyttävän elinkeinorakenteen muuttumista toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Hallitus on tätä silmälläpitäen sitoutunut siihen, että markkinoiden toimivuutta ja kilpailua edistetään ja pyritään kansainvälisen talouden kehityksen ja Euroopan unionin jäsenyyden hyödyntämiseen. Kansantalouden rakenteen monipuolistaminen ja reaalisen kilpailukyvyn vahvistaminen ovat tärkeitä päämääriä. Yritysten yleiset toimintaedellytykset on pidettävä tasolla, jota menestyksellinen toiminta avoimilla markkinoilla ja kilpailu suorista sijoituksista edellyttävät. Koulutuspolitiikan on tuettava ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta. Työllisyysongelman kannalta myös palvelusektorin kehittämisellä on erityinen merkitys.

Alue- ja elinkeinopolitiittiset pyrkimykset tulevat parhaimmillaan toisiaan. Molemmista näkökulmista katsottuna rakenteiden monipuolistuminen ja sopeuttaminen ympäristön muutoksiin ovat keskeisessä asemassa. Vanhassa elinkeino- ja yhdyskuntarakenteessa ei voida enää keinoitekoisesti pitäytyä vaan on pyrittävä näkemään tulevaisuuden vaatimukset ja aktiivisesti pyrittävä sopeuttamaan rakenteita niihin. Hallitus pyrkii edistämään tätä nostamalla tuntuvasti tutkimus- ja tuotekehitysvaroja.

Työmarkkinoiden toimivuuden kehittäminen on hallituksen toimintaohjelmassa keskeisellä sijalla. Työmarkkinapoliittiset toimet, jotka sisältyivät vuoden 1995 syksyn työllisyysohjelmaan, tähtäävät tähän.

Uusia ratkaisuja tarvitaan erityisesti palkanmuodostuksen alueella. Tämä on ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten kesken sovittavaa toimintaa. Tulopoliittinen selvitystoimikunta onkin selvittänyt, mitä vaatimuksia talous- ja rahaliitto asettaisi palkanmuodostukselle ja sopimustoiminnalle erityisesti kilpailukyvyn säilymisen ja hyvän työllisyyskehityksen turvaamiseksi. Toimikunta toteaa, ettei talous- ja rahaliitto sinänsä aiheuta muutospaineita sopimusjärjestelmään eikä merkitse työehtosopimusten vähimmäisehtoihin eikä niiden yleissitovuuteen puuttumista tai nimellispalkkojen alentamista. Toimikunta kuitenkin korostaa palkkakehityksen tärkeyttä koko kansantalouden vakaudelle ja kiinnittää huomiota palkkakilpailun välttämistarpeeseen ja toimialakohtaisten häiriöiden edellyttämiin järjestelyihin. Toimikunta katsoo, että tarvittavan ansioiden vaihtelun tulisi kohdistua palkkojen tulos- ja suoritussidonnaisiin eriin, joiden merkitys EMU-oloissa tulee todennäköisesti lisääntymään. Hallitus pitää tulopoliittisen selvitystoimikunnan tarkasteluja perusteltuina ja on osaltaan valmis myötävaikuttamaan jatkoselvitysten toteuttamiseen tällä sektorilla.

Tulopoliittisen selvitystoimikunnan mielestä olisi syytä selvittää olemassa olevien rahoitustajajärjestelmien kehittämismahdollisuuksia suhdannetasausta silmällä pitäen. EMU-asiantuntijatyöryhmä on kiinnittänyt raportissaan huomiota mahdollisuuteen käyttää välillisiä työvoimakustannuksia suhdannepoliittisena puskurina. Hallitus katsoo, että tällaisten, kuten muidenkin vastaavien so-

peutumista helpottavien hankkeiden soveltamismahdollisuuksia tulisi selvittää edelleen.

Sopeutuminen kansainvälisen talouden muutoksiin voi muuttaa välillisesti myös sosiaalipolitiikan ehtoja. Sosiaalipoliittisia ratkaisuja tehtäessä on taloudellisen tehokkuuden

ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset sovitettava yhteen. Hallitus korostaa, että talous- ja rahaliiton kuten muidenkin yhdentymisratkaisujen yhteydessä on tarpeen selvittää niiden sosiaaliset ja tasavaroaikutukset. Tähän tulee liittyä keinojen selvittäminen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.

5.3 Talous- ja rahaliittoa sekä euroalueeseen liittymistä koskeva päätöksentekomenettely

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset edellyttävät, että kaikki vaadittavat edellytykset täyttävät valtiot (Isoa-Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta, jotka ovat sopineet erityisjärjestelyistä) siirtyvät talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa yhteisen rahan käyttöön. Perustamissopimuksen sisältämät talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat sopimusmääräykset ovat Suomessa tulleet kokonaisuudessaan voimaansaattetuiksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä voimaansaattamislailalla. Siltä osin kuin nämä sopimusmääräykset ovat olleet ristiriidassa perustuslain kanssa, on perustuslakiongelman tullut ratkaistuksi jo voimaansaattamislailalla.

Hallitus on eri yhteyksissä ilmoittanut, että Suomen osallistuminen yhteisen rahan käyttöön annetaan eduskunnan päätettäväksi. Eduskunnan poliittisen kannan ilmaise-

miseksi hallitus pitää perustelluimpana menettelynä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi VJ 36 §:n mukaisella tiedonannolla. Eduskunta tekisi poliittisen päätöksensä Suomen osallistumisesta euroalueeseen tällaisen tiedonannon pohjalta viimeistään vuoden 1998 alussa.

Hallitusmuodon 72 §:n muuttamista EMUn kolmannen vaiheen vaatimuksia vastaavaksi ja muita euroalueeseen osallistumisen kannalta välttämättömiä lainsäädäntömuutoksia sekä niiden säätämisyjärjestystä koskevat tulkintakysymykset ratkaistaan aikanaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen johdosta Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset valmistellaan valtiovarainministeriössä siten, että ne ovat annettavissa eduskunnalle vuoden 1998 alkupuolella.