

# ETLA

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS  
The Research Institute of the Finnish Economy  
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland

Sarja B 170 Series

---

**KARI ALHO – VILLE KAITILA – MIKA WIDGRÉN**

## **FINANSSIPOLIITTINEN JÄRJESTELMÄ TALOUS- JA RAHALIITOSSA**

Organising Fiscal Policies in EMU  
(with English summary)

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos  
Kustantaja: Taloustieto Oy

Helsinki 2000

Kansi: MainosMayDay, Vantaa

ISBN 951-628-327-6

ISSN 0356-7443

Painopaikka: Tummavuoren Kirjapaino Oy, Vantaa 2000

**ALHO, Kari – KAITILA, Ville – WIDGRÉN, Mika, FINANSSIPOLIIT-  
TINEN JÄRJESTELMÄ EMUSSA.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tut-  
kimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2000, 154 s. (B,  
ISSN 0356-7443; nro 170). ISBN 951-628-327-6.

**TIIVISTELMÄ:** EMU muuttaa syvällisesti talouspolitiikan harjoittamisen  
muotoja EU:ssa. Myös kansalliseen finanssipolitiikkaan kohdistuu yhteinen in-  
tressi ja koordinaatio. EMU on lisännyt tuntuvasti tarvetta seurata ja monitoroi-  
da jäsenmaiden talouspolitiikkaa, jotta alueen vakaus säilyy. Tämä tutkimus pu-  
reutuu niihin muutospaineisiin, joita finanssipolitiikkaan ja talouspolitiikkaan  
laajemminkin kohdistuu talous- ja rahaliiton oloissa. Tutkimus selvittää yleisesti  
finanssipolitiikan harjoittamisen puitteita EMUssa, vakaus- ja kasvusopimusta,  
rakennepolitiikkaa, verotuksen harmonisointia ja ns. fiskaalista federalismia.

**ASIASANAT:** EMU, finanssipolitiikka, koordinaatio, rakennepolitiikka, verotus

**ALHO, Kari – KAITILA, Ville – WIDGRÉN, Mika, ORGANISING FIS-  
CAL POLICIES IN EMU.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos,  
The Research Institute of the Finnish Economy, 2000, 154 p. (B, ISSN 0356-  
7443; No. 170). ISBN 951-628-327-6.

**ABSTRACT:** EMU signifies a profound change for the practise of economic  
policies in the EU. There is also a common interest in national fiscal policies  
and a need to co-ordinate them. EMU has substantially increased the need to  
monitor member states' economic policies in order to guarantee stability in the  
Euro Area. This book analyses the challenges that fiscal and economic policies  
face in the Economic and Monetary Union. The book examines the overall en-  
vironment where fiscal policy is practised as well and the Stability and Growth  
Pact, structural policies, harmonisation of taxes and fiscal federalism.

**KEY WORDS:** EMU, fiscal policy, co-ordination, structural policy, taxation



# ESIPUHE

EMU, Euroopan talous- ja rahaliitto on syvälle käyvä muutos taloudenpidossa ja talouspolitiikan harjoittamisessa Euroopan unionissa. Rahapolitiikka on yhteistä, mutta finanssipolitiikka säilyy pääosin kansallisessa päätösvallassa. EU:n perussopimuksen mukaan talouspolitiikkaan kohdistuu kuitenkin yhteinen intressi ja koordinaatio. EMU onkin lisännyt tuntuvasi tarvetta seurata ja monitoroida jäsenmaiden talouspolitiikkaa, jotta alueen vakaus säilyy.

Tämä tutkimus pureutuu niihin muutospaineisiin, joita finanssipolitiikkaan ja talouspolitiikkaan laajemminkin kohdistuu talous- ja rahaliiton oloissa. Tutkimus selvittää yleisesti finanssipolitiikan harjoittamisen puitteita EMUssa, vakaus- ja kasvusopimusta, rakennepolitiikkaa, verotuksen harmonisointia ja ns. fiskaalista federalismia.

Tutkimuksen on rahoittanut kauppa- ja teollisuusministeriö. Tutkimushankkeen tukiryhmään ovat kuuluneet tutkimuspäällikkö Jouko Torasvirta KTM:n edustajana ja muina jäseninä finanssineuvos Ilkka Kajaste valtiovarainministeriöstä, tutkimusjohtaja Jaakko Kiander VATT:sta, pääsihteeri Seppo Leppänen talousneuvostosta ja asiamies Simo Pinomaa TT:stä.

Tutkimuksen on ETLAssa laatinut työryhmä, johon ovat kuuluneet tutkimusjohtaja Kari Alho koordinaattorina, tutkija Ville Kaitila sekä professori Mika Widgrén. ETLA lausuu parhaat kiitokset ministeriölle tutkimushankkeen rahoituksesta sekä tukiryhmälle avusta ja monista hyödyllisistä kommentteista ja toteaa samalla, että vastuu tutkimusraportin sisällöstä on yksinomaan tutkimusryhmällä.

Helsingissä, syyskuussa 2000

Pentti Vartia



# TEKIJÖIDEN ESIPUHE

Halumme kiittää KTM:ää tämän mielenkiintoisen ja uskoaksemme myös tärkeän ja EU:n tulevaan kehitykseen olennaisesti liittyvän tutkimushankkeen käynnistämisestä ja rahoituksesta. Kiitämme tukiryhmää monista hyödyllisistä neuvoista ja kommentteista.

Kari Alho ja Ville Kaitila tekivät tietojen keruumatkan Brysseliin toukokuussa 2000. Haluamme kiittää komission edustajia Michel Aujean, Servaas Deroose, Adriaan Dierx, Annika Melander ja Ivar Tuominen sekä tri Tuomas Sukselaista Suomen EU-edustustosta ja Daniel Grosia CEPS:stä hyödyllisistä keskusteluista ja toteamme, että heidän kuten tukiryhmänkään kommentteja ei ole yksilöity raportissa ja että vastuu sisällöstä on ainoastaan meidän.

Sisäinen työnjakomme on ollut se, että Kari Alho on vastannut luvuista 1, 5 ja 7 sekä liitteestä 4.1, Ville Kaitila on vastannut luvuista 2, 3 ja 4 sekä Mika Widgrén luvusta 6. Muut osat ovat yhteisiä.

Helsingissä, syyskuussa 2000

Kari Alho

Ville Kaitila

Mika Widgrén





# SISÄLLYS

## YHTEENVETO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet	1
1.2	Tutkimuksen rakenne	6
2	FINANSSI- JA RAHAPOLITIIKAN INSTITUTIONAALINEN PERUSTA	9
2.1	Finanssipolitiikka perustamissopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan	9
2.2	Vakaus- ja kasvusopimuksen tarpeellisuus	23
2.3	Rahapolitiikka EMU:ssa	27
2.4	Raha- ja finanssipolitiikan harjoittajien väliset yhteydet	33
3	TALOUSPOLITIIKKA JA TALOUDELLISET HÄIRIÖT EU:SSA	37
3.1	Julkisyhteisöjen rahoitusaseman historiallinen kehitys	37
3.2	Budjettijäämien arvioitu tuleva kehitys	38
3.3	Budjettijäämien syklinen turvamarginaali	43
3.4	Keskinäinen riippuvuus EU-maiden välillä	45
3.5	Taloudelliset häiriöt ja niihin vastaaminen finanssi- ja rahapolitiikan keinoin	60
4	FINANSSIPOLITIIKAN KOORDINAATIO	65
4.1	Miksi koordinoita finanssipolitiikkaa?	65
4.2	Mitä koordinoita?	69
4.3	Finanssipolitiikan koordinaation tarkastelua	71
4.4	Kannustinrajoitteet ja politiikan uskottavuus	76
Liite 4.1	Finanssipolitiikan koordinaatio EU:ssa ja vakaussopimus	80

5	EMU, RAKENNEPOLITIIKKA JA SEN KOORDINAATIO EU:SSA	83
	5.1 Rakennepolitiikka ja sen perusteet	83
	5.2 Rakennepolitiikka EU:ssa	86
	5.3 Suomi ja rakennepolitiikka	88
	5.4 Mikä on EMUn yhteys rakennepolitiikkaan?	90
	5.5 Rakennepolitiikan koordinaatiosta EU:ssa	95
	Liite 5.1 Tasapainotyöttömyyden määräytyminen	100
6	EMU JA VEROTUKSEN HARMONISOINTI	103
	6.1 Verokilpailu ja veroharmonisointi	103
	6.2 Välillinen verotus	106
	6.3 Välitön verotus	113
	6.4 Verotuksen rakenne ja veroasteet	114
	6.5 Verokilpailu ja tuotannon sijoittuminen	121
7	LIITTOVALTIOKEHITYS JA FISKAALINEN FEDERALISMI	125
	7.1 EU:n liittovaltiokehitys ja toimivaltuudet	125
	7.2 Fiskaalisen federalismin laajuus rahaunionissa	129
	7.3 Fiskaalinen federalismi EMU:ssa ja mahdollinen stabilisaatorahasto	132
	SUMMARY	139
	KIRJALLISUUS	147

## YHTEENVETO

Tämä tutkimus tarkastelee finanssipoliittista järjestelmää EU:ssa talous- ja rahaliiton (EMU) oloissa. EMU merkitsee syvällistä muutosta talouspolitiikan harjoittamisessa. Raha- ja valuuttakurssipolitiikka on yhteistä ja siitä päätetään ylikansallisesti. Samalla talouspolitiikan toinen keskeinen lohko, finanssipolitiikka on edelleen kansallisessa päätösvallassa. Sitä kuitenkin seurataan, rajataan ja ohjataan unionin tasolla perustamissopimuksen ja siihen juridisesti perustuvan vakaus- ja kasvusopimuksen (VKS) puitteissa.

Perustamissopimuksen budjettialijäämiä koskevat pykälät sekä vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano ovat suuri regiimimuutos Euroopassa, missä on totuttu huomattaviin julkisen sektorin alijäämiin. Nämä ovat muutaman EU-maan kohdalla ylittäneet kymmenen prosenttia bruttokansantuotteesta useina vuosina peräkkäin, kun nyt voidaan asettaa taloudellinen sanktio, jos alijäämä on suurempi kuin kolme prosenttia BKT:stä. Myös Euroopan keskuspankin tiukka inflaationvastainen rahapolitiikka on suuri regiimimuutos monille euroalueen jäsenmaille.

EMUn myötä EU:n talouspoliittinen yhteistyö on selvästi tiivistynyt. Jäsenmailla on tarve seurata ja tarpeen tullen myös vaikuttaa euroalueen muiden jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan. Talouspolitiikan on EU:n perussopimuksessa todettu olevan alue, johon kohdistuu yhteinen intressi ja koordinaation tarve.

Keskeinen kysymys on, riittävätkö talouspolitiikan harjoittamisen nykyiset muodot ja rajattu ylikansallinen komponentti finanssipolitiikan hoidossa myös jatkossa, vai onko syytä edetä uusiin muotoihin ja syvempään yhteistyöhön? Riippumatta siitä, onko vastaus tähän kysymykseen myönteinen vai kielteinen, on joka tapauksessa pohdittava sitä, minkälaisia uusia muotoja ja talouspoliittisen yhteistyön nykyisten muotojen uudistuksia olisi syytä EU:ssa harkita, tutkia ja toimeenpanna.

### **Tasapainoinen budjettikehitys**

Perustamissopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätään, että julkisyhteisöjen budjettien on oltava keskipitkällä aikavälillä tasapainoisia

tai ylijäämäisiä. Tällä tavoitteella pyritään turvaamaan EKP:n rahapolitiikan uskottavuus ja varmistamaan talouskasvua tukeva alhainen korkotaso. Yhteisellä rahapolitiikalla voidaan reagoida symmetrisiin, koko euroaluetta kohtaaviin taloudellisiin häiriöihin korkoja muuttamalla. EKP:n ensisijainen rahapolitiittinen tavoite huomioon ottaen tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa hintavakautta eli alhaista inflaatiota.

On kuitenkin todennäköistä, että yksittäiset maat kohtaavat myös epäsymmetrisiä häiriöitä, sillä maiden talouksien rakenteet ovat erilaisia ja niiden taloudelliset sidokset muualle euroalueelle ja sen ulkopuolella oleville markkinoille ovat eri tasoisia ja muotoisia. Näin on erityisesti euroalueen maantieteellisesti perifeerisissä maissa, joihin myös Suomi kuuluu. Näiden epäsymmetristen häiriöiden varalta on sallittava maille riittävä finanssipoliittinen jousto yhteisen rahapolitiikan oloissa. Jos maa ylläpitää riittävää marginaalia rakenteellisen budjettijäämänsä ja kolmen prosentin alijäämärajan välissä, järjestelmä tuskin osoittautuu normaalia finanssipoliittikkaa rajoittavaksi.

VKS ei ole kuitenkaan täysin jäykkä järjestely, vaan kolmen prosentin rajan saa ylittää poikkeuksellisissa taloudellisissa olosuhteissa. Ei ole todennäköistä, että sanktioita asetettaisiin usein, koska sopimuksen sanamuoto on suhteellisen väljä ja sanktiojärjestelyyn joutumisesta aiheutuu poliittinen arvovaltatappio. Tämä koskee erityisesti vaihetta, jossa koroton talletus muutettaisiin sakoksi. Lisäksi jäsenvaltioiden ryhmäpaineen merkitystä ei pidä aliarvioida.

Alijäämärajoja tahallaan rikkovaa jäsenvaltiota ei ole mahdollista vetää toiminnastaan EY-tuomioistuimeen. Sanktioiden asettaminen riippuu siksi EU:n valtiovarainministerien muodostaman Ecofin-neuvoston poliittisesta kyvystä ja halusta asettaa niitä. Tämän kyvyn voidaan odottaa olevan sitä suurempi, mitä suurempi alijäämärajojen ylittämisen kielteinen, korkoja nostava vaikutus on rahamarkkinoilla. VKS:n sanktorajat eivät kuitenkaan saisi jäädä kuolleeksi kirjaimiksi. Olisi varmistettava riittävä rakenteellinen budjettitasapaino myös jatkossa, vaikka velkasuhteet alenisivatkin lähivuosina. Samalla on varauduttava väestön ikääntymisen aiheuttamaan tulevaan menopaineeseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen sanktioiden purevuus saattaa olla pikemminkin poliittinen kuin taloudellinen. Ensinnäkin sopimus sallii suuren harkinnanvaraisuuden sanktioiden asettamisessa. Toiseksi varsinaiseen sakkoon päätyminen kestää useita vuosia, mahdollisesti jopa yli neljä vuotta. Kolmanneksi usean vuoden kuluttua lankeava, korkeimmillaan puoli prosenttia bruttokansantuotteesta oleva sakko ei välttämättä ole eri-

tyisen suuri taloudellinen pelote hallitukselle, joka ei ehkä ole hallitusvastuussa sakon lankeamisen aikaan. Vakaus- ja kasvusopimus on kuitenkin tarpeellinen vakuusjärjestelmä ylisuuria budjettialijäämiä vastaan.

VKS:n osalta tulisi kuitenkin varmistua siitä, ettei se muodostu jarruksi, jolla verotuksen, erityisesti työn verotuksen keventämistä lykättäisiin tai kavennettaisiin. EU:ssa onkin painotettu tarvetta alentaa työn verotusta, mitä on edelleen syytä jatkaa. Teoreettiset ja empiiriset tutkimukset tukevat tätä linjaa.

Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyy tiettyjä teknisiä heikkouksia verotuksen rakennepoliittisen näkökulman ohessa. Vakaussopimuksen tulisi olla symmetrinen siten, että maa voisi saada ylijäämällään hyötyä sen oikeuttaessa tulevaan alijäämään, kun mm. väestöpaineet synnyttävät paineen lisätä julkisia menoja ja vähentää säästämistä. Näin ollen intertemporaalinen tasoittaminen ei toimi nykyisellään tarpeeksi tehokkaasti. Jotta sopimus voisi toimia tehokkaammin tässä suhteessa, sen tulisi pikemminkin perustua julkisen velan kehityksen tarkkailuun nykyisen budjettialijäämiin keskittyvän tarkkailun sijaan.

## **Euroryhmä**

Euroryhmän eli euroalueen jäsenmaiden valtionvarainministerien ryhmän aseman vahvistaminen voisi olla positiivista euroalueen talouspolitiikan uskottavuuden ja euron ulkoisen arvon kannalta, kunhan rahapolitiikan itsenäisyys ymmärretään poliittisella taholla. Samalla on kuitenkin vaarana, että EU:ssa jo nyt vallitseva monimutkainen ja monitasoinen päätöksentekojärjestelmä monimutkaistuu entisestään. Euroryhmän ja EKP:n neuvoston välillä voitaisiin kuitenkin alkaa pitää yhteisiä kokouksia joitakin kertoja vuodessa, jotta finanssi- ja rahapolitiittiset näkemykset saataisiin nykyistä paremmin sovitetuiksi yhteen.

Euroalueen ulkopuolisten maiden, Britannian, Ruotsin ja Tanskan, jääminen enenevässä määrin sivuun EU:n päätöksenteosta ei olisi Suomen kannalta toivottavaa. Tämä johtuu näiden maiden suuresta merkityksestä Suomen ulkomaankaupalle. Lisäksi Pohjois-Euroopan maat ovat kulttuurisesti lähempänä Suomea, joten olisi hyvä, jos ne osallistuisivat täyspainoisesti EU:n kehittämiseen.

## **Rakennepoliitiikka**

Rakennepoliitiikalla tarkoitetaan hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoiden toimivuutta ja tämän edistämistä. Rakennepoliitiikkaa EU seuraa talouspo-

litiikan laajoissa suuntaviivoissa ja niiden toimeenpanon tarkastelun yhteydessä sekä hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoiden uudistuksia seuraavissa prosesseissa.

Tutkimuksessa päätellään, että rakenneuudistuksilla on todennäköisesti positiivinen heijastusvaikutus EU-maiden välillä. Yhden maan rakenneuudistus kohottaa sen potentiaalista tuotantoa ja aiheuttaa kysyntäimpulssein ja inflaatiopaineen alenemisen naapurimaille. Tällä on korkotasoa alentava vaikutus, mikä tukee talouskasvua ja työllisyyttä. Rakennepolitiikkaa harjoitetaan liian vähäisessä määrin EU:ssa, mikäli sitä ei koordinoita. Olisi syytä pyrkiä – EU:n toimesta ja riippumattoman tutkimuksen piirissä – tarkemmin tutkimaan koordinoitua rakennepolitiikan hyötyä ja kontribuutiota EU-maiden talouksille.

Taloudellisessa tutkimuksessa on ollut esillä kysymys siitä, mikä on EMUn ja yhteisen rahapolitiikan vaikutus rakenneuudistuksiin. Tutkimusten tulokset ovat tässä suhteessa jossain määrin ristiriitaisia, mutta todennäköisesti rakennepolitiikan uudistukset ovat saaneet uutta vauhtia talous- ja rahaliiton synnystä.

EU siis ottaa kantaa rakennepolitiikkaan talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa. Annetut suositukset ovat kuitenkin melko yleisellä tasolla ja selvästi vähemmän yksityiskohtaisia kuin esimerkiksi OECD:n maakatsauksissa läpikäytyt alueet. Voisi olla paikallaan, että talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja tehtäisiin maakohtaisesti yksityiskohtaisemmiksi ja moraalisesti, joskaan ei muodollisesti, sitovammiksi. Näin ollen olisi syytä pyrkiä antamaan näille suosituksille samanlainen julkisuus kuin esimerkiksi Suomessa saa OECD:n maakatsaus. Tilanne on tietysti toisenlainen EU:ssa, koska EU on yhteisö, jolla on ylikansallista päätösvaltaa. Rajankäynti EU:n toimivallan ja kansallisen toimivallan välillä, johon pääasiassa muu talouspolitiikka kuin rahapolitiikka kuuluu, aiheuttaa helposti kitkaa. Siksi komission ja neuvoston työntyminen EU-maiden toimivalta-alueelle, mihin pääosa rakennepolitiikasta kuuluu, olisi herkkä asia. Yksityiskohtaisemmat suositukset tekisivät tietysti prosessista raskaamman, mikä on yksi peruste nykymuotoiselle yleisluontoisemmalle käsittelylle.

## **Verotuksen harmonisointi**

Euroopan integraation syveneminen sisämarkkinoihin ja yhteiseen valuuttaan on nostanut pelon verokilpailun kiristymisestä jäsenmaiden välillä. Verokilpailun uhka on sitä suurempi mitä liikkuvammista veropohjista on kyse. EU:n tapauksessa talousteoriat antaa perusteen pääomatulojen verotuksen koordinoinnille. Euroopan unionissa kysymys on ajankohtainen

korkotulojen verotuksessa, jossa Luxemburg noudattaa nollaverokantaa. Koordinointi voidaan periaatteessa toteuttaa joko harmonisoimalla verokantoja tai käyttämällä niin sanottua asuinpaikkaperiaatetta. Verokantojen harmonisointi merkitsisi käytännössä jonkinlaisen verokannan alarajan säätelyä, mikä saattaisi johtaa pääomapakoon EU:sta sen ulkopuolelle. Asuinpaikkaperiaatteen soveltamisen toimivuus edellyttää pankkisalaisuuden avaamista yli rajojen EU-maiden välillä. Jälkimmäinen ratkaisu, mikä on myös EU:ssa omaksuttu, on parempi siinä mielessä, että mahdolliset vaikutukset pääomavirtoihin jäävät unionin sisälle.

EU on toistaiseksi harmonisoinut arvonlisäverokantojen ja valmisteverojen alarajat. Peruste arvonlisäverotuksen harmonisoinnille on veron aiheuttamat tullien kaltaiset vääristymät sisämarkkinakaupalle. Sallitut alarajat asetettiin hyvin lähelle silloisia alimpia verokantoja, joten harmonisoinnin merkitys on jäänyt käytännössä vähäiseksi. Koska EU-maiden arvonlisäveropohjat on pitkälle harmonisoitu, eikä verokilpailua arvonlisäverotuksessa esiinny, voidaan nykyistä käytäntöä pitää jopa tarpeettomana.

Myös EU-maiden alkoholijuomien, tupakan ja polttoaineiden valmisteverojen alarajat on määrätty osana epäsuoran verotuksen harmonisointia. Valmisteveroissa vaikutus on alkoholijuomien kohdalla laskeva, kun Suomi ja Ruotsi purkavat nykyiset rajoitukset yksityishenkilöiden tuonnilta vuoden 2004 alkuun mennessä. Tämäkään ei kuitenkaan johdu verotuksen harmonisoinnista tai verokilpailusta, vaan sisämarkkinoiden tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta ja jo aiemmin omaksutusta verotuksen tasosta.

Arvonlisäverotuksessa EU:ssa noudatetaan lisäksi niin sanottua määränpääperiaatetta. Se tekee tuonnin verolliseksi. Tällöin tuojamaan verokannalla on vaikutusta kuluttajahintaan, ei mahdollisesti alemmalla viejamaan verokannalla. Määränpääperiaate antaa kannustimen väärinkäyttöön eikä edistä verokilpailua, millä saattaisi olla kauppaa luova positiivinen vaikutus.

Toinen vaihtoehto, eli alkuperäperiaate, tekee viennin verolliseksi, mikä kiristäisi verokilpailua. Se saattaisi myös allokoida tuotantoa uudella tavalla, kun lopputuotteita valmistettaisiin matalien verokantojen maissa ja välituotteita korkeiden verokantojen maissa. Se ei ole myöskään saanut jäsenmaiden kannatusta taakseen. USA:n kokemuksen perusteella kulutusverot eivät ole yhdenmukaistuneet, vaikka osavaltioiden väliset tavaravirrat ovat suuremmat ja perusteet verokilpailulle siis merkittävämmät.

Tuloverotuksessa verokilpailun paine on EU:ssa vähäinen, koska työvoima ei liiku kovin aktiivisesti. USA:ssa työvoiman liikkuvuus on suurempaa, mutta osavaltiot noudattavat tästä huolimatta hyvin erilaisia käytäntöjä. Euroopan unionissa ei ole tarvetta tuloverotuksen harmonisointiin.

Integraation tiivistyminen Euroopassa luo tarpeen koordinoida verotusta. EU:ssa tämä tarve johtuu ensisijaisesti siitä, että verotus tapahtuu kokonaan jäsenmaiden tasolla. Tämä antaa perusteet yhdenmukaistaa verotuskäytäntöjä ja soveltuvin osin myös veropohjia. USA:ssa liittovaltio kerää 75 prosenttia kaikista verotuloista. Tämän vuoksi osavaltioiden verotuksessa voidaan sallia suuri liikkumavara verotettavien kohteiden, veropohjien sisällön ja käytännön toteutuksen kohdalla. Liittovaltion keskeinen asema merkitsee USA:ssa automaattisesti sitä, että verotus on maanlaajuisesti yhtenäisempää kuin suuret vaihtelut osavaltioverotuksessa antavat ymmärtää.

Euroopan unionissa yksi keino sallia osittainen verokilpailu, mutta samalla koordinoida verotusta, on yhtenäistää veropohjia mahdollisimman pitkälle unionitasolla, mutta jättää verotuksen tasosta päättäminen kansalliselle tasolle. EU:n ja myös USA:n kokemuksen perusteella vain pääomatulojen verotus saattaa edellyttää pidemmälle etenevää koordinointia.

### **Fiskaalinen federalismi**

Jos EU kehittyisi kohti liittovaltiota, myös sen finanssipoliittinen rakenne muuttuisi kohti ”fiskaalista unionia”. Monia talouspolitiikan lohkoja arvioidaisiin uudestaan toimivallan osalta ja fiskaalinen federalismi etenisi merkittävästi. Budjettivirroista alettaisiin tällöin suuremmassa määrin päättää ja kierrättää niitä EU:n tasolla. Tähän EU-maat eivät kuitenkaan ole olleet halukkaita.

Rahaliitoissa ja kansallisvaltioissa on tyypillisesti myös alueellinen vakuutusmekanismi. Jos alueet joutuvat tuotantoa ja tuloja alentavan kielteisen häiriön kohteeksi, niiden tilannetta tasataan tulonsiirroin suhteessa muihin alueisiin. Tutkimuksessa arvioitiin sitä, minkälainen EU-tason järjestelmä voisi toimia tällaisena vakuutusmekanismina. Siinä tarkasteltiin järjestelmää, joka korvaisi tietyn osan kansantulon supistumisesta tiettyä rajaa vähemmäksi. Tämä raja voisi olla BKT:n kasvu alle -2, -1 tai 0 prosenttia, ja korvaus voisi olla 20-40 prosenttia BKT:n alenemisesta. Tällainen järjestelmä olisi historiallisen kokemuksen perusteella suhteellisen halpa. Jos vakuutusraja olisi 0 prosenttia ja korvaus 30 prosenttia BKT:n alenemisesta, vakautusrahaston koko olisi noin 0.025 prosenttia EU-



---

maiden BKT:stä, eli vain 2 prosenttia EU:n budjetista. Vakautusrahaston koko tarkoittaa tässä maksujen ja korvausten odotettua suuruutta.

Tällaista rahastoa ei tällä hetkellä EU:ssa kaavailla. Voisi olla kuitenkin paikallaan, että euroalueen jäsenmaat tällaiseen varautuisivat. Saattaa olla järjestelmän stabiliteetin ja poliittisen legitimitetin kannalta tarpeen varautua siihen, että tällaisen shokin kohteeksi joudutaan joskus tulevaisuudessa, onhan epäsymmetristen shokkien käsittely EMUn kriittisin kohta.

\*

EU:lla on monia välineitä käydä keskustelua talouspolitiikasta ja harjoittaa talouspoliittista yhteistyötä. Voidaan jopa väittää, että erilaisia mekanismeja ja prosesseja on jo niin paljon, että niiden lukumäärää voitaisiin supistaa ja lisätä jäljelle jäävien painoarvoa. Nykyistä järjestelmää voisi kuitenkin kehittää saavuttamaan parempi koordinaatio kansallisten finanssipolitiikkojen ja yhteisen rahapolitiikan välillä säilyttäen EKP:n rahapolitiininen itsenäisyys.

Monet finanssipolitiikan muotoja koskevat ratkaisut ovat riippuvaisia EU:n poliittisesta kehityksestä. Tällaista tiivistyvää kehitystä ei tällä hetkellä ole vielä näköpiirissä, vaikkakin siitä keskustellaan. On siis todennäköistä, että nykyisin muodoin ja niitä kehittämällä tullaan etenemään lähitulevaisuudessa myös talouspolitiikassa.



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet

Euroopan unioni on poliittinen, taloudellinen ja oikeudellinen yhteisö. Yhteinen tahto ja toiminnan suuntaviivat linjataan poliittisesti. Yhteistyön käytännön muodot liittyvät puolestaan keskeisesti talouteen. Poliitikka ohjaa ja vaikuttaa talouteen, ja talous vaikuttaa vuorostaan politiikkaan. Oikeudellisesti määritellään unionin instituutiot, niiden toimivalta ja yhteisen toiminnan muodot.

EU on kansallisvaltioiden muodostama yhteisö, joka on rajatuissa, yhteisesti sovitussa puitteissa ylikansallinen. Rajankäyntiä kansallisen ja ylikansallisen välillä käydään jatkuvasti vaihtelevalla intensiteetillä unionin toimielimissä ja kansallisella tasolla virallisissa ja epävirallisissa puitteissa. Parhailtaan on meneillään uusi tiivistyvän keskustelun vaihe.

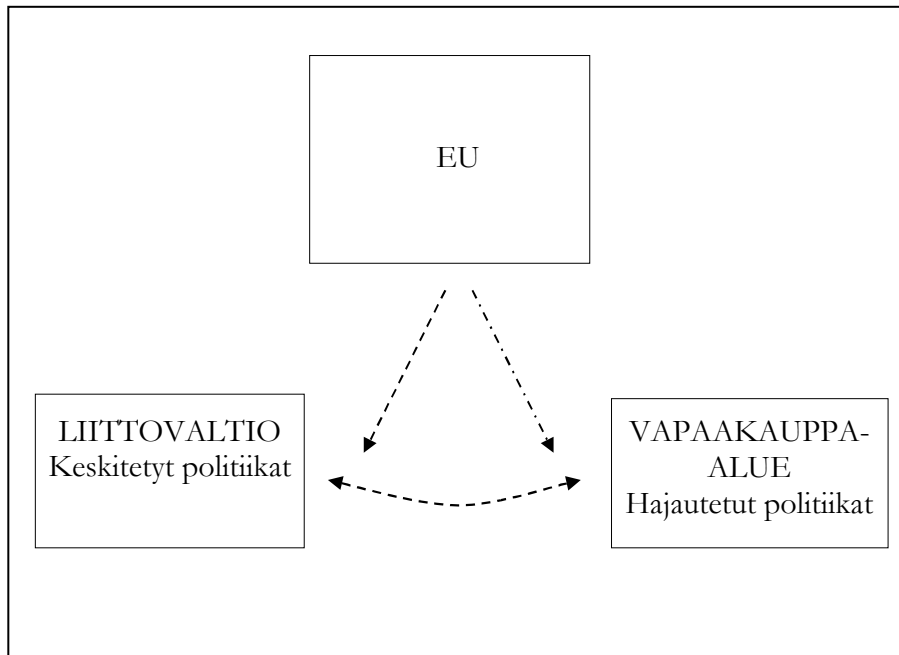
Mielipiteen vaihto suuntautumisesta kohti liittovaltiota lähti liikkeelle Saksan ulkoministerin Joschka Fischerin puheesta 12.5.2000, jossa hän ehdotti etenemistä ydinmaiden, erityisesti Saksan ja Ranskan osalta kohti eräänlaista liittovaltiorakennelmaa. Yksi keskeinen ponnin näille puheille ja kaavailuille on EU:n tuleva laajeneminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin. Se nostaa unionin jäsenluvun kolmannelle kymmenelle ja tekee siitä aiempaa selvästi heterogeenisemmän heikentäen unionin toimintakykyä.

EU:n vaihtoehtoina ovat ääripäinä liittovaltio tai pitäytyminen (tai oikeastaan taantuminen) ”pelkäksi” sisämarkkina-alueeksi tai, kuten sitä kirjallisuudessa kutsutaan (epätarkasti EU:n kohdalla), vapaakauppa-alueeksi (ks. kuvio 1.1). Tällaisena se ei juuri rajoittaisi kansallista suvereniteettia kuin suppeassa määrin kauppapolitiikan osalta. Toinen ääripää on siis liittovaltio, jolla olisi nykyiseen verrattuna huomattavasti enemmän yhteisiä elimiä ja niille siirretty enemmän päätösvaltaa. Miten tällainen kehitys säteilisi talouspolitiikan yhteisiin muotoihin on vielä epäselvää, mutta osittain tarvittaisiin nykyisestä selvästi poikkeavia rakenteita.

Toisaalta taas kokemukset rahaliitoista, nimenomaan USA:sta osoittavat, että yhteisen rahan oloissa voi olla huomattavia alueellisia poikkeamia ja fiskaalista hajautuneisuutta. Kuitenkin keskusvallan rooli olisi huomattavasti

tavasti merkittävämpi myös taloudellisesti kuin EU:n nykyisin, mihin EU-maat eivät ole olleet valmiita. Näin ollen talouspolitiikan rakenteet liittyvät osittain, mutta eivät suinkaan yksinomaan poliittiseen yhdentymiskeskitykseen EU:ssa. Talouspolitiikassa voidaan edetä yhteistyössä, hakea uusia muotoja ja sisältöjä ainakin rajatussa määrin myös ilman merkittäviä muutoksia perussopimuksissa.

**Kuvio 1.1** EU:n kehityksen ääripäät



Talouspolitiikka on siis yksi keskeinen lohko, jossa käydään rajankäyntiä EU:ssa kansallisen ja ylikansallisen välillä. Tässä suhteessa on EMUn myötä tapahtunut syvälekkävyä muutos, kun rahapolitiikka on siirretty kokonaan uudelle ylikansalliselle elimelle Euroopan keskuspankille. Samalla muu talouspolitiikka, erityisesti finanssipolitiikka, julkiset menot ja tulot, on muodollisesti säilytetty edelleen kansallisesti päätettävänä. Toisaalta perussopimuksissa jäsenvaltiot ovat todenneet, että talouspolitiikkaan kohdistuu yhteinen intressi ja koordinaation tarve. Euroalueen talouspolitiikan harjoittamisen yhteiset muodot hakevat vielä muotoaan, kuten viimeaikainen keskustelu euroryhmän eli 12 EMU-maan valtiovarainministerien muodostaman ryhmän aseman kohottamisesta Euroopan keskuspankin rinnalle tai vastapooliksi osoittaa.

EMU on tuonut talouspoliittisen yhteistyön järjestelmään monia uusia piirteitä. Tarve euroalueen sisällä tapahtuvaan jäsenmaiden talouspolitiikan seurantaan ja monitorointiin on kasvanut huomattavasti. Yhteinen valuutta tuo tehokkuuslisän talouteen, mutta myös lisääntyneen riskin. Jonkun tai joidenkin maiden huonosti hoidettu, epävakaa talouskehitys ja talouspolitiikka heijastuvat koko alueen talouteen, vakauteen ja kasvuun. Toisaalta taas rajoitettu mahdollisuus huolehtia mahdollisista epäsymmetrisistä shokeista kansallisella tasolla voi tulevaisuudessa aiheuttaa paineita yhteisen rahan järjestelmälle, koska kansallinen rahapolitiikka voi olla varsin tehokas stabilisaattori, jos maan talous joutuu vaikeaan epätasapainoon.

Tämä tutkimus käsittelee EU:n **finanssipoliittista järjestelmää talous- ja rahaliitossa**. Keskeinen kysymys on se, millaisia paineita on muutata talouspolitiikan harjoittamisen nykyisiä kansallisia ja EU-tason ylikansallisia muotoja ja käytäntöjä johonkin nykyisestä poikkeavaan suuntaan. Vai voidaanko tyytyä siihen, että pitäydytään nykyisissä muodoissa ja toimintatavoissa ja niiden kautta pyritään toteuttamaan unionin ja jäsenmaiden talouspolitiikan yleisiä tavoitteita vakaudesta, kasvusta ja työllisyydestä?

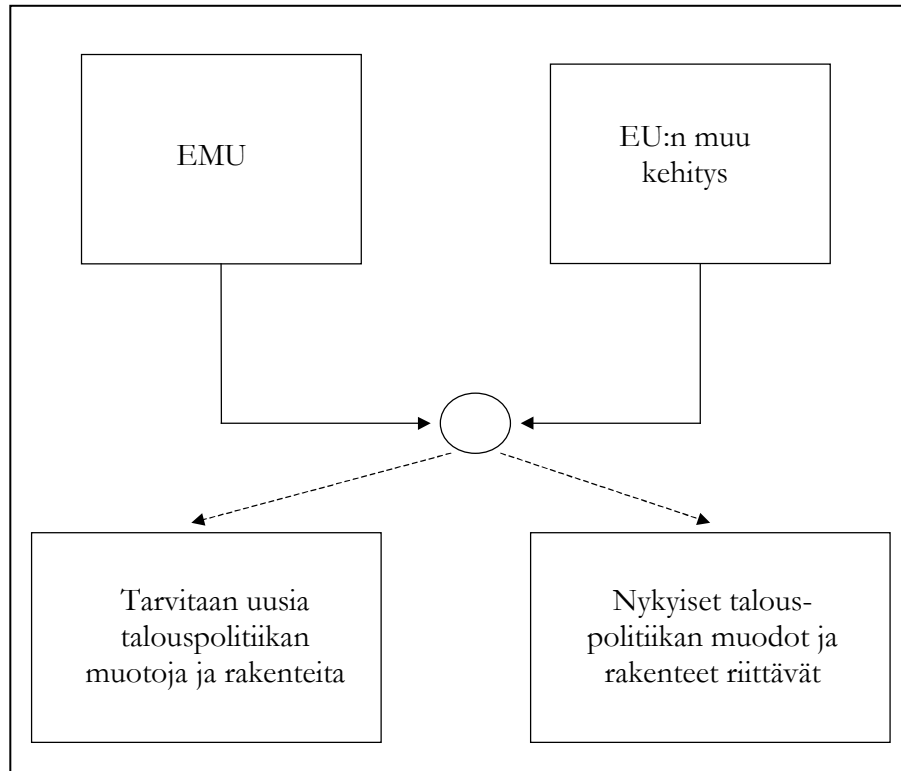
Kysymys ei ole ainoastaan talous- ja rahaliitosta, vaan myös muu taloudellinen ja poliittinen kehitys EU:ssa vaikuttaa unionin kehitykseen. Tutkimuksen perustilannetta havainnollistaa kuvio 1.2.

Esimerkiksi jos poliittinen yhdentyminen saisi uuden suunnan, kuten yllä mainitun liittovaltiokehityksen, se edellyttäisi myös uusia talouspoliittisia rakenteita, etenemistä kohti *fiskaalista federalismia*. Samoin taloudelliset ja teknologiset muutokset irrallaan EMUsta voivat edellyttää uudenkaltaista yhteistyötä EU:ssa. Esimerkiksi taloudellisen ja teknologisen kehityksen uudenlaiset vuorovaikutussuhteet maiden välillä voivat edellyttää muutoksia yhteisissä toimintatavoissa. Nämä voivat olla seurausta esimerkiksi ns. uuden talouden mukanaan tuomista taloudellisista muutoksista ja verkostoitumisesta.

Euron ulkoista arvoa mitataan jatkuvasti kansainvälisillä valuuttamarkkinoilla. Vuoden 2000 aikana tapahtuneen euron voimakkaan heikkene-  
misen taustalla on nähty myös tekijöitä, joiden on väitetty liittyvän EMU-rakennelman mahdollisiin tai paljastuneisiin heikkouksiin. Yksi tällainen tekijä on se, että EMUlla on yksi rahapolitiikka, mutta 11 kansallista talouspolitiikkaa. Tämän näkemyksen mukaisesti talouspoliittisen rakennelman sekavuus ja ristiriitaisuus euroalueella, jolla eri toimijat voivat antaa ja ovat antaneet keskenään ristiriitaisia kannanottoja taloudellisesta ja ta-

louspoliittisesta tilanteesta, olisi yksi syy euron heikkouden taustalla. Tämä EMU-rakennelman latentti ominaisuus oli tietysti tiedossa jo ennen kuin EMU pantiin pystyyn. Silti sen heijastuminen käytännössä on voinut olla yllätys markkinoille.

**Kuvio 1.2** Tutkimuksen peruskysymyksenasettelu



Samoin markkinoilla on ollut tiedossa se, että euroalueen talouskehitykseen liittyy melkoinen epäsymmetristen shokkien uhka. Monet ennen EMUa tehdyt tutkimukset osoittivat tämän mahdollisuuden. Mutta markkinat eivät toimi niin, että ne diskonttaisivat jo nyt nykykurssiin pitkällä aikavälillä mahdollisia riskitekijöitä, joiden luonne, laajuus, kesto, ajoitus ja koko ovat tänään epävarmoja. Ne vaikuttavat vasta sitten, jos ne materialisoituvat. Tulevat käänneet ja paineet ovat niin monimutkaisten tapahtumahaaraumien päässä, ettei niiden vaikutus valuutta- ja rahamarkkinoiden tilaan ole tällä hetkellä kuin hyvin vähäinen.

Lisäksi valuuttakurssi mittaa suhdetta euroalueen ja muun maailman välillä. Euron kurssi riippuu kuitenkin monista tekijöistä, ei ainoastaan Euroopan sisäisistä tekijöistä, vaan ensi sijassa suhteesta USA:n suhdannekehitykseen. Myös USA:n talouteen voi kohdistua monenlaisia shokkeja, ja jatkuvasti puhutaan ”pehmeästä” ja ”kovasta” laskeutumisesta tasapainoisempaan kasvuun USA:ssa, jossa sen talouden ulkoiset tasapainotomuudet eliminoidutvat ja dollari heikkenee.

Näin ollen emme voi identifioida EMUn nykyistä ja tulevaa toimintakykyä, mahdollista heikkoutta tai vahvuutta, puhumattakaan ongelmien mahdollisia ratkaisukeinoja markkinoiden tämän hetkisistä noteerauksista. Tarvitaan erillistä tutkimusta talous- ja rahaliiton toimintamekanismeista ja niiden tulevista kehitystarpeista ja -suunnista.

EU:n talouspoliittista rakennelmaa koskeva tutkimus kohtaa kuitenkin vaikeuksia, koska rahaliitto on uusi luomus, eikä sen toiminnasta erilaisissa tilanteissa ole vielä kokemuksia. Rahaliiton nykyisiä järjestelyjä testataan varsinaisesti vasta, jos taloudellinen kehitys eriytyy voimakkaasti euroalueella, hintavakaus on uhattuna, ja kansalliset paineet ja intressit kohdistuvat merkittävän poikkeavasti yhteiseen rahapolitiikkaan.

Osaan tulevista haasteista voidaan varmasti reagoida joustavasti ilman suuria kustannuksia. Tällaisista eurojärjestelmään kohdistuvista uhista ei tule oikeastaan olla huolissaan tänään. Huolissaan tulee olla niistä uhista, joista selviäminen edellyttää suuria rakenteellisia muutoksia eurojärjestelmässä tai jotka vievät kehitystä sellaisiin institutionaalisiin uomiin, etteivät euroalueen maat ole niihin valmiita suurten kustannusten vuoksi, vaikka niiden hallitsemiseen nykyiset institutionaaliset puitteet eivät riittäisi.

Kysymys on yhtäältä siitä, mitä vaaditaan finanssipolitiikalta, jotta EMU-järjestelmä voisi toimia menestyksekkäästi ja tuottaa ne syvenevän integraation hyödyt, joita siihen kiinnitetään, ilman niiden riskien toteutumista, joita talous- ja rahaliittoon epäilemättä liittyy. Viime aikoina on kiinnitetty huomiota finanssipolitiikan ns. kestävyysnäkökulmasta niihin riskeihin, joita EMUun liittyy. On laadittu sukupolvitilinpitolaskelmia ”todellisesta” julkisesta velasta. Niillä tarkoitetaan sitä, miten nykyisellä politiikalla, julkisilla menoilla, sosiaaliturvaetuuksilla ja verorasituksella, joudutaan tulevilta sukupolvilta keräämään enemmän veroja tai alentamaan julkisen sektorin tarjoamia palveluita ja muita etuuksia, jotta julkisen sektorin yli ajan laskettu budjettitasapaino voitaisiin taata. Tällaiset laskelmat ovat osoittaneet, että monissa EMU-maissa, erityisesti Suomessa, vallitsisi huomattava epätasapaino tässä suhteessa. Etuuksia pitäisi leikata merkittävästi tai veroja nostaa. Tämän yleisesti Euroopassa vallitse-

van asiantilan on jopa esitetty johtavan kriisiin EMU-järjestelmässä, koska lopulta valtioiden on maksukykyensä säilyttääkseen siirryttävä kansalliseen rahaan, jota painamalla ne kykenevät pääsemään irti kasvavasta julkisesta velasta (Ferguson ja Kotlikoff 2000). Ottamatta kantaa tällaisten laskelmien relevanssiin, sillä ne saattavat usein vain heijastaa lähtöhetkellä vallitsevaa budjettialijäämätilannetta, kysymys on siitä, että EMU implikoi uuden rakenteellisen tiukkuuden julkiselle taloudelle, mikä on otettava huomioon talouspolitiikassa.

Tämä tutkimus tarkastelee finanssipoliittikkaa kokonaisvaltaisesti ja siten, että vaihtoehtoina ovat toimiminen kansallisella tasolla tai toimiminen eri muodoin ylikansallisella tasolla EU:n puitteissa. Näin ollen fiskaaliset järjestelyt kansallisvaltioiden sisällä eivät kuulu tutkimuksen piiriin.

## 1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus tarkastelee finanssipoliittikkaa ja yhteistyötä EU:ssa tällä alueella seuraavan jaottelun mukaan:

- Makrotalouspolitiikan koordinaatio, finanssipoliittikat keskenään ja suhteessa yhteiseen rahapolitiikkaan
- Rakennepoliittikka
- Verotuksen harmonisointi ja verokilpailu
- Liittovaltiokehitys ja fiskaalinen federalismi

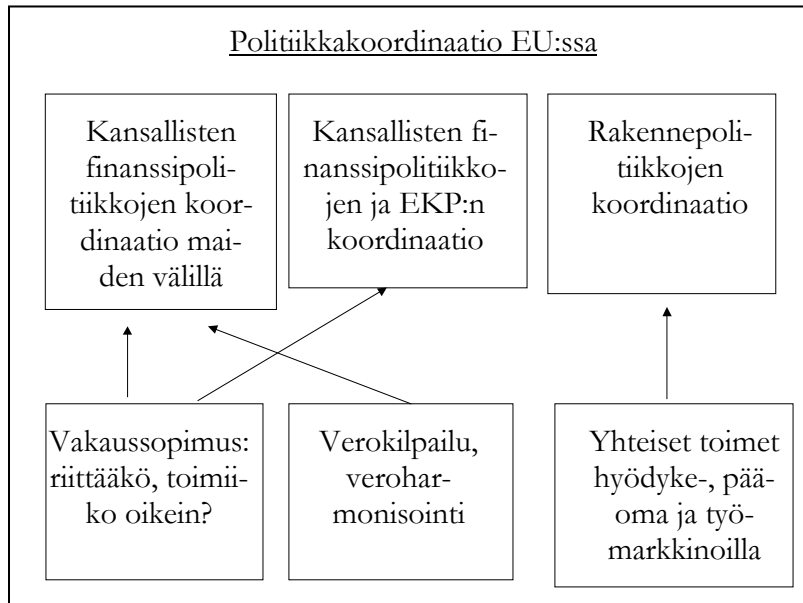
Tutkimuksen näkökulmana on selvittää keskipitkän ja pidemmän ajan mahdollisia ja todennäköisiä kehityssuuntia ja -tarpeita sekä finanssi- ja talouspolitiikan harjoittamista yhteisesti EU:ssa katsottuna kansallisen tason ja EU-tason välisenä kysymyksenä. Näin ollen finanssipoliittikan harjoittaminen lyhyellä ajalla ja sen analysointi jäävät paljolti sivuun.

Tutkimus tarkastelee talouspolitiikkaa laajemmin kuin pelkästään perinteisesti ymmärretyn, kysynnän säätelyä harjoittavan finanssipoliittikan kannalta. Rakenteelliset kysymykset ovat saaneet aiempaa enemmän painoa talouspolitiikassa viime vuosina. Myös tällaisiin rakennepoliittisiin kysymyksiin tutkimus pyrkii paneutumaan, mutta erityisesti finanssipoliittikan näkökulmasta, sillä muuten tutkimuksen kysymyksenasettelu laajeni huomattavasti alkuperäisestä tavoitteesta. Tutkimuksen rakennetta havainnollistaa myös kuvio 1.3.

Tutkimuksessa painotetaan varsin paljon vakaus- ja kasvusopimusta ja sen toimintaa, koska se edustaa finanssipoliittikan koordinaation korkeinta astetta EU:ssa. Verokilpailu ja harmonisointi rajaavat myös kansallista



Kuvio 1.3 Tutkimuksen osa-alueet



finanssipolitiikkaa ja ovat siksi osa sen ylikansallista koordinaatiota. Rakennepolitiikka ja sen koordinaatio on ainakin toistaiseksi vähimmälle muodolliselle huomiolle jäänyt osa talouspolitiikkaa, mutta sen merkitys on selvässä kasvussa myös EU:n piirissä.

Tutkimus on jäsenneilty luvuittain seuraavasti.

**Luku 2** on johdanto talouspolitiikan harjoittamisen muotoihin sopimus pohjaisesti EU:ssa ja esittää finanssipolitiikan ja rahapolitiikan institutionaalisen perustan.

**Luku 3** keskittyy julkisiin budjettialijäämiin ja velkaan nykyisessä finanssipoliittisessa tilanteessa. EU-maiden välisiä taloudellisia riippuvuuksia kuvataan, mikä muodostaa talouspolitiikan koordinaation olennaisen taloudellisen perustan. Taloudelliset häiriöt ja talouspolitiikan reaktiot niihin käydään läpi.

**Luku 4** tutkii finanssipolitiikan koordinaation luonnetta ja potentiaalisia hyötyjä tutkimuskirjallisuuden valossa.

**Luku 5** tutkii rakennepolitiikkaa ja sen koordinaatiota ja mahdollisia kehityssuuntia EMUn seurauksena.

**Luku 6** tarkastelee verokilpailua ja verotuksen harmonisointia EU:ssa rinnastaen tilanteen toiseen rahaunioniin, USA:han.

**Luku 7** käsittelee EU:n mahdollista liittovaltiokehitystä ja sen merkittävää fiskaalista kehitystä. Tältä osin tutkitaan ns. fiskaalista federalismia, nimenomaan siltä osin kuin tällainen kehitys voisi olla tarpeellinen EMUssa siltä varalta, jos rahaliittoa kohtaa epäsymmetrinen taloudellinen häiriö, joka koettelee järjestelmän rakenteen kestävyyttä.

## 2 FINANSSI- JA RAHAPOLITIIKAN INSTITUTIONAALINEN PERUSTA

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sopineet eräiltä osin varsin pitkälle menevästä talouspolitiikkansa yhteensovittamisesta. Finanssipolitiikan linjaa, lähinnä julkisyhteisöjen bruttovelan ja budjettijäämän kehitystä seurataan säännöllisesti erityisten vakaus- ja lähentymisohjelmien avulla. Bruttovelalle ja budjettialijäämälle onkin asetettu rajat, joiden ylittäminen pyritään estämään muun muassa yhteisen rahapolitiikan uskottavuuden varjelemiseksi (ks. tämän luvun lisäksi luvut 3 ja 4). Lisäksi rakennepoliittisia toimenpiteitä pyritään koordinoimaan (ks. luku 5). Sen sijaan verotuksen harmonisoinnissa EU-maat eivät ole juuri päässeet konkreettisiin tuloksiin (ks. luku 6) eikä varsinaista fiskaalista federalismia eli liittovaltiotasoa vastaavaa finanssipolitiikkaa juurikaan ole (ks. luku 7). Tässä luvussa tarkastellaan talouspolitiikan harjoittamista Euroopan unionissa sekä talous- ja rahaliitossa<sup>1</sup> virallisten sopimusten valossa.

### 2.1 Finanssipolitiikka perustamissopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan

Euroopan unionin perustamissopimuksessa<sup>2</sup> on määrätty jäsenvaltioiden harjoittaman talouspolitiikan yhteensovittamisesta. Sopimuksen 99. artiklan mukaan jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etuaan koskevana asiana. Jäsenvaltiot sovittavat talouspolitiikkansa yhteen EU:n valtiovarainministerien Ecofin-neuvostossa (jäljempänä neuvosto). Neuvosto laatii määräenemmistöllä ja komission suosituksesta ehdotuksen jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi. Neuvosto

---

<sup>1</sup> Kreikka liittyi virallisesti talous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen vuoden 2001 alusta, mutta se on osallistunut muun muassa euroryhmän (eli euro-12-) neuvoston kokouksiin jo vuoden 2000 puolivälistä alkaen. Tässä tutkimuksessa puhutaankin 12 maan euroalueesta 11:n sijaan silloin kun se on mielekästä. Joissakin, muun muassa komission tilastoissa ei kuitenkaan vielä ole otettu huomioon Kreikan jäsenyyttä. Tällöin käytetään termiä EUR-11. Samalla käytetään termiä euro-ryhmä puhuttaessa euroalueen valtiovarainministerien ryhmästä. Tähän ryhmään on julkisuudessa usein viitattu termillä euro-11-ryhmä ja sittemmin myös termillä euro-12-ryhmä.

<sup>2</sup> Talouspolitiikan yhteensovittamisen oikeusperusta on Maastrichtin sopimuksessa. Ks. myös Valtiovarainministeriö (1999) ja Kajaste (1999).

antaa näistä kertomuksen Eurooppa-neuvostolle, joka on hallitusten välisen yhteistyön foorumi ja joka puolestaan keskustelee kertomuksen pohjalta talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista tehtävästä päätelmästä. Päätelmän perusteella neuvosto antaa lopulta määräenemmistöllä suosituksen, jossa talouspolitiikan laajat suuntaviivat vahvistetaan.

### **Talouspolitiikan laajat suuntaviivat**

Perustamissopimuksen mukaisesti talouspolitiikan laajat suuntaviivat hyväksytään neuvostossa vuosittain. Nämä suuntaviivat määrittelevät EU:n ja sen jäsenvaltioiden yleiset talouspoliittiset tavoitteet ja suuntaviivat. Uusin talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuodelle 2000 määrittelee EU:n tärkeimmiksi tulevaisuuden haasteiksi täystyöllisyyden saavuttamisen, työllisyysasteen nostamisen, tietoyhteiskuntaan siirtymisen, sosiaalisen koheesion lisäämisen ja ikääntyvän väestön. Nämä tavoitteet ovat keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita ja liittyvät toisiinsa. Tavoitteisiin pääsemiseksi jäsenvaltioiden on:

- varmistettava kasvuun ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikka,
- ylläpidettävä vahvaa julkista taloutta,
- parannettava julkisen talouden laatua ja kestävyyttä,
- edistettävä taloudellisesti kestävä palkkakehitystä,
- edistettävä osaamiselle rakentuvaa taloutta,
- varmistettava tehokkaat hyödyke- ja palvelumarkkinat,
- vahvistettava pääomamarkkinoita jatkamalla niiden yhdentämistä ja syventämistä,
- elvytettävä työmarkkinoita ja
- edistettävä kestävä kehitystä.

Näistä haasteista nähdään, että talouspolitiikan laajat suuntaviivat koskevat taloutta ja yhteiskuntaa hyvin laaja-alaisesti.

Talouspoliittiset suositukset kullekin jäsenvaltiolle laaditaan erikseen ottamalla huomioon EU:n laajat talouspoliittiset suuntaviivat ja kunkin maan taloudellinen tilanne. Mailla on siten periaatteessa yksi talouspoliittinen kehikko ja tavoitteet, mutta niiden erilaiset taloudelliset rakenteet ja kehitys otetaan huomioon arviota annettaessa.

Esimerkiksi Suomen kohdalla vuoden 2000 talouspoliittiset suuntaviivat painottavat kireän finanssipoliitiikan jatkamista talouden ylikuumentamisen estämiseksi ja pidemmällä aikavälillä väestön ikääntymisen aiheut-

tamien kustannusten kattamiseksi. Suomen kohdalla katsotaan, että väestön ikärakenteen paine julkisiin menoihin on keskimääräistä epäsuotuisampi, joten Suomen olisi varauduttava väestön ikääntymisen tuomaan taloudelliseen rasitukseen muita EU-maita enemmän.<sup>3</sup> Lisäksi Suomen hyödykemerkkinoiden toimintaa olisi tehostettava vähittäiskaupan alalla. Myös työn korkeaa verotusta ja korkeaa rakenteellista työttömyyttä kritisoidaan (ks. myös luku 5).

Neuvosto pyrkii turvaamaan EU-maiden talouspolitiikan tiiviimmän yhteensovittamisen ja niiden taloudellisen suorituskyvyn jatkuvan lähentymisen. Tätä tarkoitusta varten neuvosto valvoo komission antamien kertomusten perusteella jäsenvaltioiden ja yhteisön taloudellista kehitystä sekä sitä, onko harjoitettu talouspolitiikka laajojen suuntaviivojen mukaisesti. Tätä varten jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tiedot toteuttamistaan tärkeistä talouspoliittisista toimenpiteistä sekä muut tarpeellisina pitämänsä tiedot. Näihin liittyvät vuosittaiset vakaus- ja lähentymisohjelmat.

### Vakaus- ja lähentymisohjelmat

Euroalueen hallitukset antavat komissiolle ja neuvostolle vuosittain vakausohjelman, jossa on esitettävä:

- julkistalouden velkasuhteen arvioitu kehitys ja rahoitusasemalle asetettu tavoite, jossa julkistalous on keskipitkällä aikavälillä lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen, ja tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet,
- keskeiset oletukset talouden arvioidusta kehityksestä ja niistä taloudellisista tekijöistä, jotka vaikuttavat vakausohjelman toteuttamiseen (julkistalouden investointimenot, bruttokansantuotteen kasvu, työllisyys ja inflaatio),
- selostus budjetti- ja muista talouspoliittisista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvio niiden budjettivaikutuksista sekä

---

<sup>3</sup> Mc Morrow ja Roegerin (1999) mukaan työvoiman määrä suhteessa koko väestöön laskee EU15:ssä 0.44:stä vuonna 2000 0.42:een vuonna 2025 ja edelleen 0.38:aan vuonna 2050. Suomessa vastaavat luvut ovat 0.49, 0.44 ja 0.43, joten tilanne olisi parempi kuin EU:ssa keskimäärin. Suomen kohdalla tällä on kuitenkin arvioitu olevan keskimääräistä suurempi vaikutus julkisen sektorin menoihin. Suhteessa vuoteen 1995 julkisen sektorin menot kasvaisivat ikääntymisen vaikutuksesta 8.6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2025 mennessä ja 10.1 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Kaikissa EU-maissa muutos olisi keskimäärin 4.2 ja 6.7 prosenttiyksikköä. Suomen korkeammat luvut johtuvat muun muassa suomalaisten aikaisesta eläkkeelle siirtymisestä ja eläkejärjestelmän keskittämisestä julkisen sektorin hoidettavaksi. Nämä tekijät voivat muuttua. Lisäksi väestörakenteen ennustaminen pitkällä aikavälillä on vaikeaa. Suurin vaikutus julkisen sektorin finansseihin olisi tutkimuksen mukaan Suomen lisäksi Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa.

- selvitys siitä, miten muutokset taloutta koskeissa keskeisissä oletuksissa vaikuttaisivat julkisyhteisöjen rahoitus- ja velka-asemaan.

Ohjelma laaditaan vuosittain ja se kattaa yleensä kolmen seuraavan vuoden ajanjakson (ks. tuonnempana taulukko 3.1). Se on siten selvästi eteenpäin katsova.

Myös euroalueeseen kuulumattomat EU-maat on velvoitettu toimittamaan komissiolle ja neuvostolle vuosittain vastaavanlaiset ohjelmat, joita niiden kohdalla kuitenkin kutsutaan lähentymisohjelmiksi. Ne ovat olennaisilta osiltaan samansisältöisiä kuin vakausohjelmat.

Neuvosto tarkastelee vakausohjelmia komission arvion perusteella. Se arvioi sisältyykö maan julkisyhteisöjen rahoitusasemalle asetettuun keskipitkän aikavälin tavoitteeseen riittävä marginaali liiallisen alijäämän välttämiseksi<sup>4</sup>, ovatko ohjelman perustana olevat taloutta koskevat oletukset realistisia ja ovatko toteutetut ja ehdotetut toimenpiteet riittäviä julkistalouden tavoitteeseen pääsemiseksi. Neuvosto tutkii lisäksi, helpottaako vakausohjelman sisältö talouspolitiikan kiinteämpää yhteensovittamista ja onko jäsenvaltion talouspolitiikka laajojen suuntaviivojen mukaista.

Lisäksi neuvosto seuraa muiden EU-maiden kuin euroalueen jäsenvaltioiden lähentymisohjelmien toteuttamista varmistaakseen, että politiikalla pyritään vakauteen, jolla vältetään reaalisten valuuttakurssien vääristymät ja nimellisten valuuttakurssien liialliset vaihtelut.<sup>5</sup>

### **Valvontamenettely alijäämärajan ylittyessä**

Julkistaloudelle on asetettu kaksi kriteeriä. Julkistalouden (valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot yhteensä) todellinen alijäämä<sup>6</sup> ei saa muuten kuin jäljempänä käsitellyissä poikkeusoloissa ylittää kolmea prosenttia maan bruttokansantuotteesta eikä julkistalouden bruttovelan arvo saa ylittää 60 prosenttia bruttokansantuotteesta.<sup>7</sup> Kun maita euroalueeseen hyväksyttiin vuonna 1998, jälkimmäistä tulkittiin kuitenkin väljästi, jolloin EMUn kolmanteen vaiheeseen liittyi maita, erityisesti Italia ja Belgia, jotka tuol-

---

<sup>4</sup> Julkistalouden liiallisten alijäämien välttämisen tavoite on kirjattu perustamissopimukseen. Arvioita riittävästä julkistalouden budjettimarginaaleista on käsitelty luvussa 3.3.

<sup>5</sup> Ks. neuvoston asetus (EY) nro 1466/97 (7.7.1997) julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta.

<sup>6</sup> Kyseessä ei siis ole suhdannevaihteluista puhdistettu, rakenteellinen alijäämä (ks. tämän laskemisesta esimerkiksi Alho ja Kaseva (1999)).

<sup>7</sup> Kuvioissa 3.1 ja 3.2 on esitetty EU-maiden budjettijäämien ja bruttovelan kehitys vuodesta 1984.

loin selvästi ylittivät velkakriteerin (ks. tuonnempana kuvio 3.1). Ainoastaan Kreikan ja Ruotsin kohdalla todettiin, etteivät ne täytä kriteerejä.<sup>8</sup>

Neuvosto ei sen sijaan kiinnitä huomiota esimerkiksi julkisen sektorin kokoon suhteessa bruttokansantuotteeseen, menojen jakaumaan eri hallinnonalojen välillä eikä verotuksen rakenteeseen<sup>9</sup>, kunhan muut yhteisön tavoitteet, muun muassa sisämarkkinoiden vapaan toiminnan periaate, eivät vaarannu.

Julkisyhteisöjä koskien Euroopan unionissa on voimassa perustamissopimukseen kirjattu niin kutsuttu *no-bail-out*-sääntö. Sen mukaan yhteisö tai muut jäsenvaltiot eivät ota vastatakseen sitoumuksia, joita jäsenvaltioiden julkisilla sektoreilla on. Näin pyritään turvaamaan se, ettei yksikään jäsenvaltio ylivelkaannu siinä uskossa, että muut jäsenvaltiot eivät antaisi sen mennä konkurssiin. Tämän periaatteen uskotaan estävän moraalikadon<sup>10</sup> (*moral hazard*) esiintymisen julkisen velkaantumisen muodossa. Samassa hengessä Euroopan keskuspankilla ei ole *lender-of-last-resort*-oikeutta, joten se ei voi lainata rahaa ylivelkaantuneelle maalle (eli ostaa suvereenin maan joukkolainoja suoraan niiden liikkeellelaskijalta). Tällainen toimenpide olisi inflatorinen ja nostaisi korkoja koko euroalueella.

Komissio valvookin jäsenvaltioiden talousarviotilanteen ja julkisen velan kehitystä vakavien virheiden tunnistamiseksi. Jos jäsenvaltio ei täytä budjettijäämän tai julkisen velan arviointiperusteiden mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Neuvosto äänestää määränemistöllä siitä, onko tarkastelun kohteena olevassa maassa liiallinen alijäämä. Kertomuksessa otetaan kuitenkin huomioon muun muassa se, ylittääkö alijäämä julkiset investointimenot. Investoinnit vaikuttavat positiiv-

---

<sup>8</sup> Käytetyn väljemmän tulkinnan mukaan riitti, että velan osuus bruttokansantuotteesta oli selvästi alenevalla uralla. Vaikka näin oli osittain myös Kreikan kohdalla, maa ei täyttänyt muita Maastrichtin kriteereitä, muun muassa korkokriteeriä. Kun maa vuoden 2001 alusta liittyi EMUn kolmanteen vaiheeseen, se ei vielääkään täytä velkakriteeriä, mutta velan suhde BKT:hen on kuitenkin selvästi alenevalla uralla.

Ruotsi ei täyttänyt valuuttakurssin vakauden ehtoa. Lisäksi sen ei katsottu joka suhteessa toteutaneen vaatimusta keskuspankin itsenäisyydestä. Maa oli jo kuitenkin ilmoittanut, että se ei liity EMUn kolmanteen vaiheeseen vuoden 1999 alussa.

Britannia ja Tanska puolestaan käyttivät varaamaansa ja saamaansa *opt-out*-oikeutta jäädä talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen ulkopuolelle.

<sup>9</sup> Yleiselle arvonlisäverolle on kuitenkin asetettu alaraja ja alennettujen kantojen käyttöä on säädelty.

<sup>10</sup> Moraalikadolla tai moraalivajeella viitataan tilanteeseen, jossa jonkin vakuusjärjestelmän olemassaolo muuttaa toimijoiden käyttäytymistä siten, että niiden tarve käyttää kyseistä vakuusjärjestelmää kasvaa verrattuna tilanteeseen, jossa sitä ei olisi käytössä. Yhtenä esimerkkinä tästä voisi olla hallituksen lupaus siitä, että jos pankki ajautuu konkurssiin, se pelastetaan yhteiskunnan varoin. Tämä lupaus saattaa johtaa pankit ottamaan suurempia riskejä, kuin ne ottaisivat ilman kyseistä vakuutta. Vakuus saattaakin siten lisätä konkurssien lukumäärää.

visesti tulevaan talouskasvuun. On myös ajateltu, että julkisyhteisöt ovat taipuvaisempia vähentämään investointi- kuin varsinaisia kulutusmenojaan, mikä halutaan estää, koska se voisi vaikuttaa negatiivisesti talouden kasvuun pidemmällä aikavälillä. Lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarvio. Tarkastelussa otetaan siten huomioon sekä todellinen alijäämä että suhdannevaihteluista puhdistettu rakenteellinen alijäämä. Lisäksi talous- ja rahoituskomitea<sup>11</sup> antaa neuvostolle lausunnon vakausohjelmista.

Jos todetaan, että jäsenvaltion talouspolitiikka ei ole laajojen suuntaviivojen mukaista tai se voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan, neuvosto voi määränemistöllä komission ehdotuksesta antaa tarpeelliset suositukset kyseiselle jäsenvaltiolle tilanteen korjaamiseksi määrääjässä. Nämä suositukset voidaan myös saattaa julkisiksi. Tämän monenvälisen valvonnan tuloksista neuvoston puheenjohtaja ja komissio antavat Euroopan parlamentille kertomuksen.

Jos jäsenvaltio ei noudata neuvoston suosituksia, neuvosto voi vaatia jäsenvaltiota toteuttamaan määrääjässä tarpeellisiksi katsomiaan alijäämää pienentäviä toimenpiteitä. Neuvosto voi päättää soveltaa seuraavia toimenpiteitä: 1) jäsenvaltiota voidaan vaatia julkistamaan neuvoston tämentämät lisätiedot ennen kuin se laskee liikkeeseen joukkolainoja, 2) Euroopan investointipankkia voidaan pyytää tarkistamaan kyseiseen jäsenvaltioon soveltamaansa lainoituspolitiikkaa, 3) jäsenvaltiota voidaan vaatia tekemään yhteisölle koroton talletus siksi ajaksi, kunnes liiallinen alijäämä on oikaistu sekä 4) jäsenmaalle voidaan määrätä aiheellisen suuruisen sakko. Päätökset tehdään neuvostossa 2/3:n enemmistöllä käyttäen euroalueen jäsenvaltioiden painotettuja äänimääriä. Äänestykseen sanktioista osallistuvat kaikki euroalueen jäsenvaltiot paitsi se, joka on tarkastelun kohteena. (Alla on tarkasteltu mahdollisia maakoalitioita tällaisen äänestyksen yhteydessä.)

---

<sup>11</sup> Jäsenvaltiot (valtiovarainministeriö ja kansallinen keskuspankki), komissio ja EKP nimeävät kukin enintään kaksi jäsentä talous- ja rahoituskomiteaan, jonka tehtävänä on

- antaa neuvostolle ja komissiolle lausuntoja niiden pyynnöstä tai omasta aloitteestaan,
- seurata jäsenvaltioiden ja yhteisön taloudellista tilannetta ja rahoitusilannetta sekä antaa niistä sekä rahoitussuhteista kolmansiin maihin ja kansainvälisiin laitoksiin säännöllisesti kertomuksia neuvostolle ja komissiolle,
- osallistua neuvoston työn valmisteluun ja suorittaa muut neuvoston sille antamat neuvoa-antavat ja valmistelutehtävät,
- ainakin kerran vuodessa tarkastella perustamissopimuksen sekä neuvoston toteuttamien toimenpiteiden soveltamisen tuloksena saavutettua pääomanliikkeiden ja maksujen vapauden tilannetta sekä antaa komissiolle ja neuvostolle tästä kertomus.



Jos yksi tai useampi jäsenvaltio tahallaan rikkoisi alijäämärajoitusta vastaan, ne rikkoisivat samalla EU:n perustamissopimusta vastaan. Komissio ei tällöin kuitenkaan voisi vetää tätä tai näitä maita Euroopan tuomioistuimeen, sillä artikla 104(10) kieltää tämän mahdollisuuden koko artiklan 104 yhteydessä.

Liiallisesta alijäämästä sanktioiminen riippuu tällöin pitkälti neuvoston toimintakyvystä ja halusta. Mitä suurempi on rahamarkkinoiden reaktio liiallisiin alijäämiin, sitä suurempi intressi neuvostolla on langettaa sanktioita jäsenvaltioille, jotka rikkovat perustamissopimusta sekä vakaus- ja kasvusopimusta (VKS)<sup>12</sup>.

### Sanktiojärjestelmä

Koroton talletus on pääsääntöisesti tehtävä, jos julkisyhteisön alijäämä on suurempi kuin 3 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Alijäämän suuruudesta riippuen talletus on vähintään 0.2 ja enintään 0.5 prosenttia maan BKT:stä. Talletuksessa on kaksi osaa: kiinteä ja muuttuva. Kiinteä osa on 0.2 prosenttia BKT:stä. Muuttuva osa on yksi kymmenesosa vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn alijäämärajan (3.0 prosenttia BKT:stä) ylittävästä osasta. Siten jos alijäämä on 4.0 prosenttia, talletus on kiinteä osa eli 0.2 prosenttia BKT:stä ja lisäksi  $(4.0 - 3.0)/10$  eli 0.1 prosenttia BKT:stä. Yhteensä talletus olisi siten 0.3 prosenttia BKT:stä. Maksimitasonsa sanktio saavuttaa kun alijäämä on 6 prosenttia BKT:stä. Kuviossa 2.1 on esitetty alijäämän määräytyminen.<sup>13</sup>

Jos jäsenvaltio ryhtyy riittäviin toimenpiteisiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi 2 vuoden kuluessa, talletus palautetaan. Jos riittäviä toimenpiteitä ei kahdessa vuodessa ole kuitenkaan tehty, talletus muutetaan sakok-

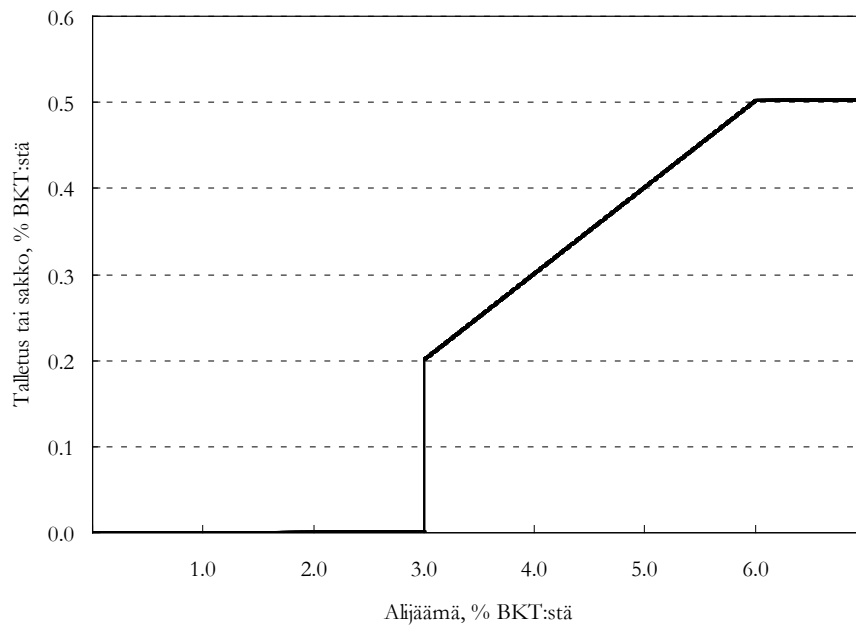
<sup>12</sup> Eurooppa-neuvosto päätti Dublinissa joulukuussa 1996 vakaus- ja kasvusopimuksen pääkohdista. Se muodostuu Eurooppa-neuvoston vakaus- ja kasvusopimusta koskevasta päätöslauselmasta, joka annettiin Amsterdamissa 17.6.1997, ja kahdesta neuvoston asetuksesta, joista toinen koskee julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamista (neuvoston asetus (EY) nro 1466/97) ja toinen liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamista ja selkeyttämistä (neuvoston asetus (EY) nro 1467/97).

<sup>13</sup> Perustamissopimuksessa puhutaan viitearvon ylittämisestä, joten viitearvon saavuttamisen (budjettialijäämä = 3.0 prosenttia BKT:stä) ei vielä pitäisi aiheuttaa sanktioita. Jos budjettialijäämä suhteessa BKT:hen lasketaan prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella, alijäämästä aiheutuu talletus vasta, kun se on vähintään 3.1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tällöin talletus on 0.21 prosenttia BKT:stä. Oletetaan esimerkin vuoksi, että Suomella olisi ollut viitearvon ylittävä budjettialijäämä vuonna 1999. Kun Suomen bruttokansantuote markkinahintaan oli ennakkotietojen mukaan 717.8 miljardia markkaa, olisi talletus tuona vuonna ollut 1.51 - 3.59 miljardia markkaa riippuen hypoteettisen alijäämän suuruudesta. Kuviossa 2.1 sanktion määräytyminen on kuvattu alijäämän suhteen jatkuvana funktiona, eikä 0.1 prosenttiyksikön välein muuttavana kuvaajana.

si ja siirretään EU:n budjettiin. Jos alijäämä on senkin jälkeen liiallinen, maan on tehtävä uusi koroton talletus.

On kuitenkin poikkeustapauksia, jolloin korotonta talletusta ei alunperinkään määrätä. Yli kolmen prosentin alijäämää voidaan pitää poikkeuksellisenä ja väliaikaisena, jos se johtuu talouden häiriöstä, joka ei ole kyseisen jäsenvaltion hallittavissa, ja jolla on suuri vaikutus maan julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tai jos alijäämä johtuu vakavasta taloudellisesta taantumasta. Alijäämää pidetään lisäksi väliaikaisena, jos komission ennusteet asianomaisen maan julkistalouden kehityksestä osoittavat, ettei alijäämä enää ylitä kolmen prosentin viitearvoa häiriön tai vakavan taloudellisen taantumamentyä ohitse.

**Kuvio 2.1** Talletuksen ja sakon määräytyminen julkisen sektorin budjettialijäämän funktiona vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan.



Taloudellisen taantumantapauksessa poikkeus syntyy pääsääntöisesti vain, jos BKT supistuu vuodessa vähintään 2 prosenttia. Jos BKT supistuu 0.75 - 2 prosenttia vuodessa, tilanne voidaan katsoa poikkeukselliseksi, jos jäsenvaltio osoittaa taantumantapauksen olleen äkillinen ja jos kumulatiivinen tuotannon menetys suhteessa aiempaan kehitykseen on ollut huomatta-

va.<sup>14</sup> Tämä antaa luonnollisesti tilaa tulkinnoille, joihin voivat vaikuttaa myös poliittiset tekijät. Kuvio 2.2 hahmottaa vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa ja alijäämämenettelyä.

Neuvosto päättää määräenemmistöllä vallitseeko jossain EU-maassa liiallinen alijäämä. Kaikilla EU:n jäsenmailla, mukaan lukien tarkastelun kohteena olevalla maalla, on tällöin äänioikeus. Varsinaisesta sanktiosta äänestettäessä euroalueen ulkopuolisilla mailla ja tarkastelun kohteena olevalla maalla ei ole äänioikeutta.<sup>15</sup>

Sakkoon päätyminen kestää useita vuosia. Hallitusten on saatettava edellisen vuoden kansalliset budjettialijäämät komission tietoon maaliskuun 1. päivään mennessä.<sup>16</sup> Komission suosituksen jälkeen neuvostolla on tämän jälkeen kolme kuukautta aikaa kesäkuun 1. päivään mennessä tehdä suositus alijäämän pohjalta. Tämän jälkeen jäsenvaltiolla on neljä kuukautta aikaa (lokakuun 1. päivään mennessä) reagoida neuvoston suositukseen ja ilmoittaa muutoksista harjoitettavaan finanssipolitiikkaan. Tällöin toimenpiteet, joihin ryhdytään liiallisen alijäämän syntyessä eli sanktiomenettely, jäädytetään. Jos näihin toimenpiteisiin kuitenkin uudelleen ryhdytään, voi kulua vielä kolme kuukautta ennen kuin jäsenvaltiolle asetetaan sanktio. Jos maan hallitus ryhtyy alusta pitäen vastustamaan neuvoston suosituksia, sanktio voidaan asettaa seuraavien kymmenen kuukauden aikana, eli maaliskuun 1. päivästä lukien saman kalenterivuoden aikana.<sup>17</sup>

Ilman poikkeuksellisia olosuhteita (äkillistä taantumaa jne.) jäsenvaltion on korjattava liiallinen alijäämänsä sen todentamista seuraavan vuoden

<sup>14</sup> Vuosina 1961-1999 (Ranskan tiedot vuosilta 1964-1999) BKT:n volyymi aleni 49 kertaa edellisestä vuodesta jossain EU:n nykyisistä 15 maasta. Näistä 22 kertaa BKT:n aleneminen oli välillä 0.75-2.0 prosenttia ja 8 kertaa yli 2.0 prosenttia. Ks. myös taulukko 2.2. (Lähteet: OECD; omat laskelmat)

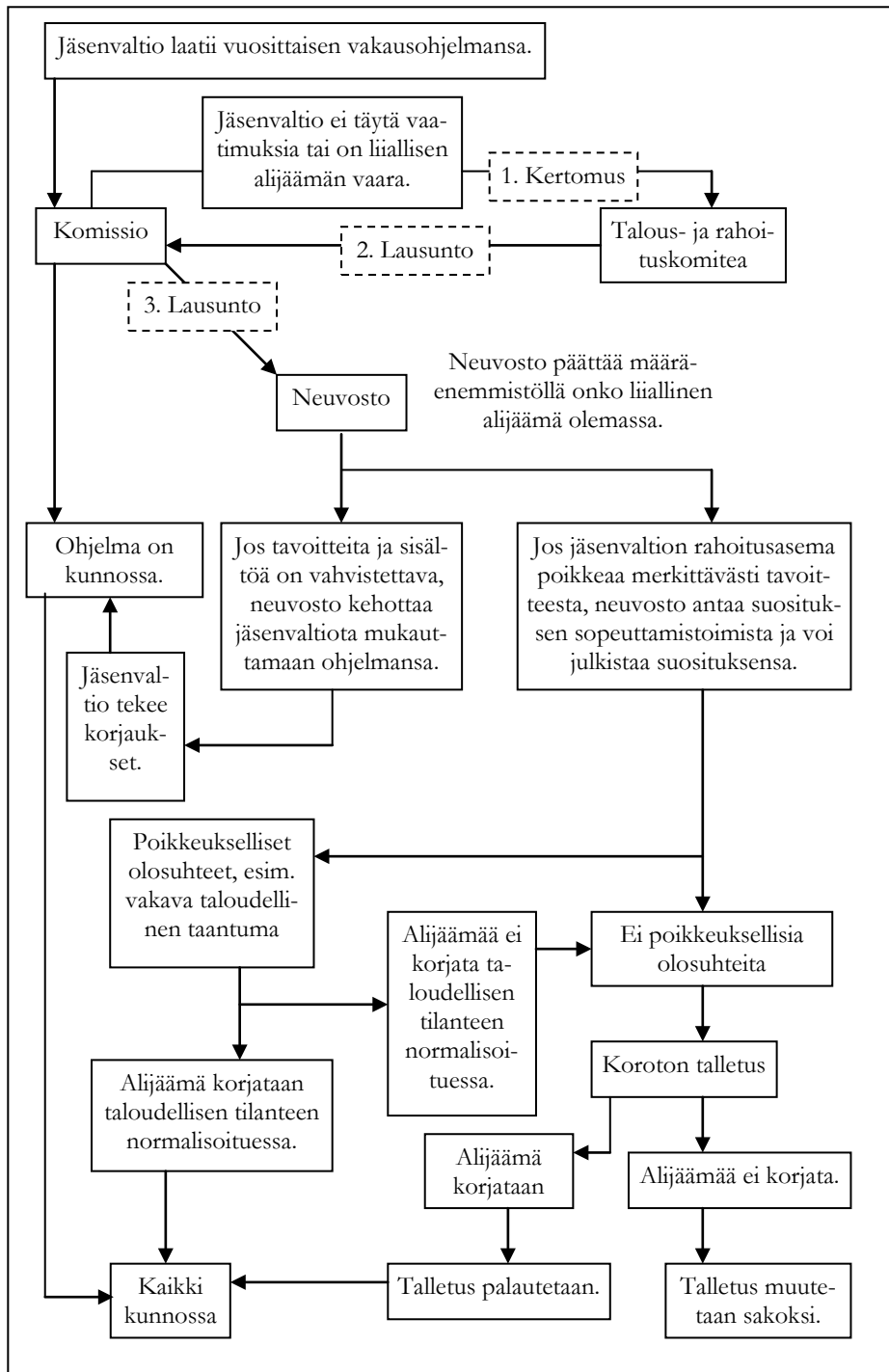
<sup>15</sup> Ks. alla keskustelua äänten jakautumisesta neuvostossa ja mahdollisista koalitioista maiden välillä.

<sup>16</sup> Budjettijäämä on todennäköisesti tässä vaiheessa tiedossa euroissa mitattuna, mutta sen suhteuttaminen edellisen vuoden bruttokansantuotteeseen on ongelmallisempaa. Bruttokansantuotteen ennakkoarvioita korjataan vielä pitkään tarkasteluajanjakson jälkeen. Mailla saattaa olla intressi ilmoittaa komissiolle euroissa mitattuna liian pieni alijäämä tai liian suuri BKT-luku. Tämä alentaisi alijäämän suhdetta BKT:hen.

Suomen viralliset BKT-luvut vuodelta 1999 julkistetaan heinäkuussa 2001 ja Ruotsissa vastaavasti vuoden 2001 loppupuoliskolla. Suomen osalta BKT:n kasvuluku luku voi käytännössä muuttua korkeintaan yhdellä prosenttiyksiköllä suuntaan tai toiseen sen ensimmäisestä ennakkotiedosta vuoden 2000 alussa. Suurin osa muutoksesta on kuitenkin korjaantunut heinäkuussa 2000 julkistettuun tarkistettuun tietoon mennessä. (Lähteet: Suomen ja Ruotsin tilastoviranomaiset). Vaikka BKT:n kasvuluku muuttuisi maksimaalisella yhdellä prosenttiyksiköllä, tällä ei kuitenkaan olisi käytännössä merkitystä, sillä alijäämän suhde BKT:hen muuttuisi vain yhdellä prosenttiyksikön sadasosalla.

<sup>17</sup> Ks. myös Artis ja Winkler (1998).

Kuvio 2.2 Vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttaminen



aikana. Eli esimerkiksi vuoden 1999 liiallinen alijäämä todennetaan maaliskuun 1. päivänä vuonna 2000 ja alijäämä on korjattava (poistettava) vuoden 2001 aikana. Jos hallitus lupaa korjata alijäämän tuona vuonna, muttei tee niin (maan hallituskin voi vaihtua tällä välin), kaksi vuotta ehtii kulua ennen kuin tämä voidaan varmentaa maaliskuun 1. päivänä vuonna 2002. Tähän voidaan jälleen lisätä kolme kuukautta sanktiosta eli korottomasta talletuksesta päättämiseksi. Ehtii kulua vielä kaksi vuotta ennen kuin koroton talletus voidaan tarvittaessa muuttaa sakoksi. Siten varsinainen sakko vuoden 1999 alijäämästä saatetaan pystyä antamaan vasta kesäkuussa 2004.

Liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä voidaan kuitenkin nopeuttaa, kun kyseessä on tarkoituksellisesti suunniteltu alijäämä, jonka neuvosto toteaa liialliseksi. Käytännössä voi kuitenkin olla vaikea määrittellä, missä määrin alijäämä on ollut tarkoituksellisesti suunniteltu ja missä määrin jäsenvaltio on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin alijäämän korjaamiseksi.

Jokaisena vuonna, kunnes päätös liiallisen alijäämän olemassaolosta on kumottu, neuvosto arvioi onko tarkastelun kohteena oleva jäsenvaltio tehnyt tehokkaita toimenpiteitä alijäämän oikaisemiseksi. Neuvosto voi myös päättää lisätalletuksesta, jos se katsoo, ettei jäsenvaltio ole toteuttanut riittäviä toimia.

Tällä tavalla tarkasteltuna sakko on joka tapauksessa hyvin hidasta saada jäsenvaltio toteuttamaan vakaus- ja kasvusopimuksen budjettialijäämäehtoja. Lisäksi voidaan kysyä onko talletuksen/sakon suuruus riittävä pelote. Puoli prosenttia bruttokansantuotteesta ei loppujen lopuksi ole kovinkaan merkittävä summa, varsinkin jos se täytyy maksaa vasta muutamaa vuotta myöhemmin.<sup>18</sup> Ehkä tärkeämpi onkin se vaikeasti arvioitavissa oleva poliittinen hinta, joka täytyy maksaa liian suurista alijäämistä ja yhteistyökyvyttömyydestä. Maiden välinen vertaisten paine (*peer pressure*) on ainakin talous- ja rahaliiton alkuvaiheessa osoittautunut tärkeäksi tekijäksi talouskurin luomisessa.

### **Alijäämien toteamisesta ja sanktioista äänestämisestä**

Toinen kysymys, joka on otettava huomioon, on äänestäminen alijäämän toteamisesta ja sanktioiden asettamisesta. Voidaan ajatella tilanne, jossa yksi tai useampi maa joko rikkoo alijäämärajaa tahallisesti. Tällöin herää kysymys, miten tällainen toiminta saadaan loppumaan. Toinen ajateltava tilanne on sellainen, jossa useampi kuin yksi maa ajautuu taantumaan ja

---

<sup>18</sup> Ks. myös Alho (2000).

sitä kautta liian suuriin alijäämiin yhtäaikaaisesti. Tällöin niillä on todennäköisesti intressi äänestää sanktiomenettelyä vastaan. Edellä todettiin, että alijäämärajoitusta rikkovaa maata ei voida vetää EY:n tuomioistuimeen. Tällöin mitataan neuvoston poliittinen halu ja kyky asettaa sanktioita.

Äänet jakautuvat neuvostossa taulukon 2.1 mukaisesti. Koko neuvostossa ääniä on yhteensä 87. Äänestettäessä siitä onko jossain EU-maassa liiallinen alijäämä, tarvitaan 29 ääntä (eli 1/3) vastustamaan liiallisen alijäämän toteamista. Jos riittävät 29 ääntä löytyvät, esitys kumoutuu. Tässä äänestyksessä kaikilla EU-mailla, siis myös euroalueen ulkopuolisilla maille ja liiallisesta alijäämästä epäillyllä maalla on äänioikeus. Suuren maan tapauksessa sen omien äänten lisäksi tarvitaan vain 19 ääntä tukemaan liiallisesta alijäämästä epäiltyä maata, jotta alijäämää ei todeta. Tämä koskee tilanteita, joissa alijäämä ei ole sillä tavalla räikeä, etteikö tilaa tulkinalle muun muassa julkisten investointien tai mahdollisen taantumun osalta syntyisi.

**Taulukko 2.1 Äänten jakautuminen neuvoston äänestyksissä**

EU-maa	Äänten lukumäärä	EU-maa	Äänten lukumäärä
Saksa	10	Ruotsi	4
Ranska	10	Itävalta	4
Britannia	10	Tanska	3
Italia	10	Suomi	3
Espanja	8	Irlanti	3
Alankomaat	5	Luxemburg	2
Belgia	5	<b>Yhteensä EU-15</b>	<b>87</b>
Kreikka	5	<b>Yhteensä EUR-12</b>	<b>70</b>
Portugali	5		

Vaikka alijäämiä voi olla millä maalla tahansa, oletetaan seuraavassa, että ne maat, jotka kuvion 3.2 mukaisesti ovat ylläpitäneet suurimpia alijäämiä 1980- ja 1990-luvuilla, ovat niille alttiimpia myös tulevaisuudessa. Usein tällaisina alijäämille alttiina maina pidetään Välimeren alueen Italiaa (10 ääntä), Kreikkaa (5), Espanjaa (8) ja Portugalia (5). Tämä ei kahden viimeksi mainitun maan osalta ole historiallisen kehityksen valossa täysin oikeudenmukaista, sillä myös esimerkiksi Belgialla (5) ja Alankomailla (5) on ollut historiassaan suhteellisen isoja alijäämiä. Tarkastellaan kuitenkin tätä neljän maan fiktiivistä Välimeri-ryhmää ja oletetaan, että niillä (tai muilla alijäämille alttiilla jäsenmailla on intressi äänestää herkemmin sanktioprosesseja vastaan). Välimeren mailla on yhteensä 28 ääntä, mikä ei

kuitenkaan riitä yhden kolmasosan vähemmistöön (29 ääntä) neuvostossa. Niiden pitäisi siis saada lisää ääniä esimerkiksi Belgialta tai EU:n itälaajenemisen jälkeen joiltakin uusilta jäsenmailta. Itälaajenemisen seurauksena 1/3:aan tarvittava äänimäärä kasvaa. Kaiken kaikkiaan EU:n laajeneminen itään sekoittaa tässä suoritetun tarkastelun. Tulevat institutionaaliset muutokset saattavat muuttaa myös maiden äänimääriä neuvostossa.

Varsinaisista sanktioista (ensivaiheessa korottomasta talletuksesta, myöhemmin sen mahdollisesta sakoksi muuttamisesta) äänestettäessä äänioikeus on puolestaan kaikilla euroalueen jäsenmailla paitsi sillä, jolle tätä sanktiota ollaan mahdollisesti asettamassa. Tällöin yhden kolmasosan äänimäärä riippuu siitä, mikä maa on tarkastelun kohteena. Käytetään edelleen oletusta Välimeren maiden muita suuremmasta todennäköisyydestä olla alttiina alijäämille ja oletetaan, että jokin juuri niistä on tarkastelun kohteena. Jos tarkastelun kohteena on Italia (10 ääntä), tarvitaan 12 maan euroalueelta 20 ääntä vastustamaan sanktioiden asettamista. Kreikalla, Portugalilla ja Espanjalla on vain 18 ääntä, joten ne tarvitsisivat jälleen tuekseen jonkin toisen euroalueen maan. Espanjan (8 ääntä) tapauksessa tarvitaan 21 ääntä kumoamaan sanktiot, mihin Kreikan, Italian ja Portugalin 20 ääntä eivät taaskaan riitä. Sen sijaan Kreikan tai Portugalin ollessa sanktioiden kohteena, tarvitaan 22 ääntä kumoamaan sanktiot, mihin muiden Välimeren maiden 23 ääntä riittäisivät. Välimeren maiden ei siten yksin voida odottaa muodostavan sanktioiden asettamista häiritsevää koalitiota.

Toinen vaihtoehto on, että jokin riittävän äänimäärän hallitseva ryhmä maita ajautuu sanktorajalle yhtäaikaisesti jonkin niitä koskettaneen negatiivisen häiriön seurauksena. Jos niillä on yli 1/3 äänistä, niillä on intressi yhdessä äänestää sanktioita vastaan. Näinkin laajasti koskettava talouden häiriö kuitenkin saattaisi vaikuttaa myös rahapolitiikan linjaan, minkä vaikutusta ei voida tässä huomioida.

On epätodennäköistä, että jokin maa äänestäisi itseään vastaan niin, jotta sitä sanktioitaisiin taloudellisesti. Jonkinlainen uhkakuva onkin, että budjettialijäämät kasvavat ajan myötä muun muassa väestön vanhenemisen aiheuttaman taloudellisen rasituksen vuoksi ja useat maat ylittävät samanaikaisesti kolmen prosentin rajan ilman, että niiden BKT alenee vähintään kahden prosentin vuosivauhtia. Tämä voisi heikentäisi VKS:n uskottavuutta ja vaikuttaisi siten myös rahapolitiikan uskottavuuteen, korkoihin ja euron ulkoiseen arvoon.

Julkisyhteisöjen historiallisten alijäämien avulla ei valitettavasti voida arvioida sitä, kuinka todennäköistä edellä mainittu kehitys voisi olla. Tä-

mä johtuu siitä, että EMUn kolmannen vaiheen muodostaminen oli erittäin suuri regiimimuutos ja muutti hallitusten käyttäytymistä. Voimme kuitenkin tarkastella BKT-kehitystä vuoden 1960 jälkeen, ja arvioida sen perusteella, kuinka todennäköistä on, että maat kohtaavat taantuman samanaikaisesti. Taulukossa 2.2 on esitetty ne kolme vuotta, jolloin BKT on alentunut niin monessa maassa, että kyseisten maiden äänimäärä neuvostossa saavuttaa määrävähemmistön mukaisen 29 äänen rajan.<sup>19</sup>

**Taulukko 2.2** Vuosina 1960-1999 tapahtuneet laajalle levinneet taloudelliset laskusuhdanteet. Kriteerinä on, että maan kiinteähintainen BKT alenee edellisestä vuodesta ja että näillä mailla on neuvostossa vähintään määrävähemmistö eli 29 ääntä. Jos maan BKT ei alentunut ko. vuonna, sen kohdalla ei ole BKT:n kasvulukua.

EU-maa	Äänimäärä neuvostossa	BKT:n muutos, %		
		1975	1981	1993
Saksa	10	-1.3		-1.1
Ranska	10	-0.3		-1.0
Britannia	10	-0.7	-1.3	
Italia	10	-2.1		-0.9
Espanja	8		-0.2	-1.2
Alankomaat	5	-0.1	-0.5	
Belgia	5	-1.3	-1.2	-1.5
Kreikka	5			-1.6
Portugali	5	-4.3		-1.1
Ruotsi	4			-2.4
Itävalta	4	-0.4	-0.1	
Tanska	3	-0.7	-0.9	
Suomi	3			-0.6
Irlanti	3			
Luxemburg	2	-6.6	-0.6	
<b>BKT:n alenemisen kohdanneiden maiden yhteenlaskettu äänimäärä</b>	<b>Yhteensä 87</b>	<b>64</b>	<b>37</b>	<b>60</b>

Lähteet: OECD; omat laskelmat

Voidaan ajatella, että näinä kolmena vuonna olisi ollut mahdollista, että riittävän monen maan kohdalla julkistalouden budjettialijäämä olisi ylittänyt kolme prosenttia bruttokansantuotteesta ilman, että BKT olisi alentu-

<sup>19</sup> BKT:n aleneminen ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että julkisyhteisön alijäämä olisi suurempi kuin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Todennäköisyys tälle kuitenkin kasvaa heikossa taloudellisessa tilanteessa.



nut yli kahdella prosentilla edellisestä vuodesta. Tämä jättäisi tilaa poliittisille tulkinnoille siitä, onko alijäämä syntynyt poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa vai ei. Vakaus- ja kasvusopimuksen sanamuoto antaakin paljon tilaa tulkinnoille<sup>20</sup>. Lisäksi se, onko alijäämä 2.9 vai 3.1 prosenttia BKT:stä, on hyvin merkitsevää, sillä vaikkakaan niillä ei käytännössä ole mitään eroa, jälkimmäisessä tapauksessa sanktiomenettely on VKS:n mukaan aloitettava. Jos maiden rakenteelliset budjettijäämät ovat lähellä tasapainoa, on kuitenkin todennäköistä, etteivät sanktorajat ylity monenkaan maan kohdalla.

On huomattavaa, että Suomi, jonka taloudellinen suhdannekierto on poikennut muun EU:n talouskehityksestä, ei pääsääntöisesti ole kohdannut taloudellista laskua samoina vuosina kuin taulukossa 2.2 usein esiintyvät EU:n ydinmaat. Jos tämä pitää edelleen paikkansa, Suomi ei kuulune siihen ryhmään maita, joka ylisuurista alijäämistä äänestettäessä voisi onnistua välttämään sanktiomenettelyn.

## 2.2 Vakaus- ja kasvusopimuksen tarpeellisuus

Vakaus- ja kasvusopimuksen tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä on olemassa erilaisia näkökantoja. Sen olemassaoloa puolustaa euroalueen jäsenvaltioiden suurien budjettialijäämien historia. Koska mailla selvästi on ollut taipumus ylläpitää suuria alijäämiä, on katsottu, että EMU:ssa tarvitaan jokin rajoite tällaisen politiikan varalta. Suuret alijäämät voivat olla uhka rahapolitiikan uskottavuudelle, alhaisille koroille, hintavakaudelle ja euron arvolle. Velkaantumisrajoitteiden ensisijainen tarkoitus onkin tukea rahapolitiikan uskottavuutta. Samalla se tukee pankkijärjestelmää, jonka asema saattaisi heiketä, jos jonkin maan luottokelpoisuus heikkenisi jyrkästi ylivelkaantumisen vuoksi ja jota valvomaan ei ainakaan vielä ole perustettu koko euroalueen laajuista rahoitusvalvontaviranomaista.

Keskpitkällä aikavälillä lähellä tasapainoa tai ylijäämäisenä pidettävän julkisen sektorin tärkeyttä on perusteltu monella tavalla. Ensinnäkin se estää paluun suuriin rakenteellisiin budjettialijäämiin, joita oli monissa

---

<sup>20</sup> Näihin liittyy se, johtuuko alijäämä talouden häiriöstä, joka ei ole jäsenvaltion hallittavissa ja jolla on suuri vaikutus maan julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tai vakavasta taloudellisesta taantumasta. Alijäämää pidetään lisäksi väliaikaisena, jos komission ennusteet asianomaisen maan julkistalouden kehityksestä osoittavat, ettei alijäämä enää ylitä kolmen prosentin viitearvoa häiriön tai vakavan taloudellisen taantumien mentyä ohitse. Taloudellisen taantumien tapauksessa poikkeus syntyy pääsääntöisesti vain, jos BKT supistuu vuodessa vähintään 2 prosenttia. Jos BKT supistuu 0.75 - 2 prosenttia vuodessa, tilanne voidaan katsoa poikkeukselliseksi, jos jäsenvaltio osoittaa taantumien olleen äkillinen ja jos kumulatiivinen tuotannon menetys suhteessa aiempaan kehitykseen on ollut huomattava.

EU-maissa ennen EMU-prosessin alkua (ks. tuonnempana kuvio 3.2). Toiseksi automaattisten vakauttajien toimintamahdollisuudet paranevat VKS:ssä asetuissa rajoissa, mikä edistää sopeutumista epäsymmetrisiin häiriöihin.<sup>21</sup> Tämä johtuu siitä, että velka/BKT-suhde ja korot ovat alhaisia, jos VKS:ää noudatetaan. Kolmanneksi finanssipoliittinen uskottavuus paranee. Neljänneksi se helpottaa sopeutumista niihin taloudellisiin vaikutuksiin, joita väestön ikääntyminen aiheuttaa. (Komissio 2000a)

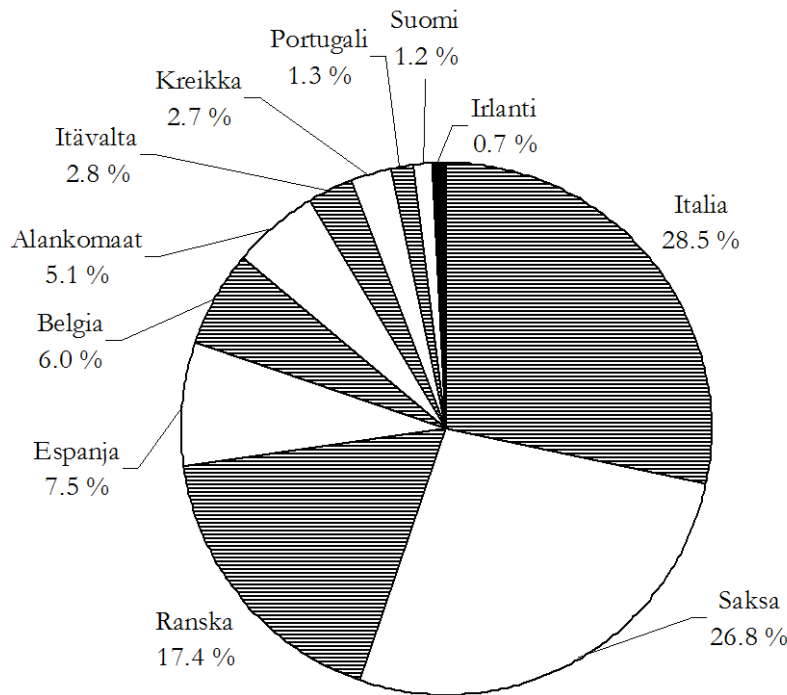
Kuviossa 2.3 on esitetty euroalueen jäsenvaltioiden (pl. Luxemburg) osuus koko euroalueen julkisyhteisöjen bruttovelasta. Vaikka Saksan bruttokansantuote on noin 80 prosenttia Italian bruttokansantuotetta suurempi, Italialla on euroalueen jäsenvaltioista suurin absoluuttinen julkinen velka. Kolmen suurimman velallisen – Italian, Saksan ja Ranskan – osuus koko euroalueen julkisyhteisöjen bruttovelasta on lähes 73 prosenttia.

Pienten maiden budjettialijäämien merkitys kokonaisuuden kannalta on hyvin pieni. Sen sijaan erityisesti ne suuret maat, jotka ovat perinteisesti harjoittaneet suhteellisen kevyttä finanssipoliittikkaa, voisivat olla uhka koko euroalueen rahapolitiikan kannalta. Suuret budjettialijäämät voivat johtaa inflaatio-odotusten ja korkojen nousuun sekä euron vahvistumiseen lyhyellä aikavälillä. Euro voisi kuitenkin heiketä, jos sen ja rahapolitiikan uskottavuus joutuisivat koetukselle.<sup>22</sup> Joka tapauksessa koska talous- ja rahaliiton luomisella haettiin muun muassa vakaata hintatasoa, alhaisia korkoja ja vahvaa valuuttaa, voisi EMUn poliittinen uskottavuus ja jopa olemassaolo olla koetuksella, jos jokin maa ylivelkaantuisi pahasti. Vakaus- ja kasvusopimuksen voidaan siten ajatella olevan merkittävä turva nimenomaan pienille jäsenmaille.

<sup>21</sup> Komission laskelmien mukaan automaattiset vakauttajat tasoittavat maasta riippuen 20-30 prosenttia tuotannon vaihteluista EU:ssa (Komissio 2000a). Barrellin ja Pinan (2000) NIGEM-mallilla tekemien laskelmien mukaan automaattiset vakauttajat tasaavat maasta riippuen vain 5-18 prosenttia tuotannon vaihteluista euroalueella. Suomen kohdalla luku olisi vain 7 prosenttia ja keskimäärin euroalueella 11 prosenttia. Barrellin ja Pinan arviot automaattisten vakauttajien tasauskyvystä ovat alhaisempia kuin monien muiden laskelmien tulokset (ks. myös alaluvussa 3.3 esitetyt arvioita riittävän ylijäämämarginaalin suuruudesta, jotta Maastrichtin 3 prosentin raja ei rikkoudu). Méritzin (1997) tulosten mukaan automaattisten vakauttajien roolia yliarvioidaan.

<sup>22</sup> Sutherland (1997) käsittelee kysymystä siitä, vaikuttaako velan määrä finanssipoliittikan taloudellisiin vaikutuksiin. Hänen mukaansa alhaisen velan määrällä (suhteessa bruttokansantuotteeseen) ekspanstiivinen finanssipoliittikka toimii keynesiläisittäin ja lisää kansantalouden kokonaiskysyntää. Sen sijaan velan määrän ollessa korkea, yksityinen sektori odottaa verojen nousevan lähitulevaisuudessa julkisen sektorin velan kasvaessa, joten se alkaa säästää. Velan määrän ollessa korkea, ekspanstiivisella finanssipoliittikalla voi siten olla kokonaiskysyntää alentava vaikutus. Siten julkisen bruttovelan aleneminen sallii euroalueen jäsenmaissa tehokkaamman finanssipoliittikan kautta tapahtuvan elvytyksen kuin jos velka olisi suuri suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti Perotti (1999) käsittelee sitä, kuinka budjettialijäämän leikkaaminen suuren julkisen velan tapauksessa saattaa piristää yksityistä kulutusta.

**Kuvio 2.3 Euroalueen jäsenvaltioiden (pl. Luxemburg) osuus koko euroalueen julkisyhteisöjen bruttovelasta 1999**



Vakaus- ja kasvusopimus keskittyy nimenomaan budjettijäämiin, ei bruttovelan määrään, jonka osalta joustettiin merkittävästi jo EMU-maita hyväksyttäessä. Tällöinhän sallittiin suurikin bruttovelan määrä, jos se oli aleneva. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta bruttovelan määrä on kuitenkin ehkä tärkeämpi kuin budjetin alijäämä. Jos velan määrä ei ole liian suuri, suuretkaan alijäämät eivät ole rahoituksellinen ongelma. VKS ohjaa velan määrää kuitenkin vain välillisesti budjettijäämien kautta pyrkimällä tasapainoiseen julkistalouteen. Tasapainoisen julkistalouden oloissa velan määrä suhteessa BKT:hen alenee (ks. Laatikko 3.1).

Joidenkin kriittisten arvioiden mukaan VKS:ssä asetetut rajat finanssi-politiikalle ovat liian tiukat eivätkä ne selvästi keskity julkisten menojen kestävään ylläpitoon. Yleisen rajan asettaminen ei näiden argumenttien mukaan ole sama asia kuin sen varmistaminen, että alijäämä on kestävä ja hallittavissa. Alijäämärajan pitäisi tämän argumentin mukaan riippua kunkin talouden rakenteellisista tekijöistä. Tämä olisi kuitenkin poliittisesti

hyvin vaikeaa. (Amador 2000) Tietyissä mielessä rakenteelliset tekijät kuitenkin otetaan huomioon komission lausunnoissa (ks. yllä).

Toinen vaihtoehto olisi ollut asettaa raja rakenteellisille alijäämille (esimerkiksi yksi prosentti bruttokansantuotteesta) eikä todellisille kuten se on nyt. Tällöin automaattisten vakauttajien vaikutusta ei rajoitettaisi edes teoriassa. Rakenteellisten alijäämien laskemisessa on kuitenkin metodologisia ongelmia. Olisi sovittava erikseen mitä menetelmää rakenteellisten alijäämien laskemiseksi käytetään ja varmistettava, ettei todellista rakenteellista alijäämää voida muuttaa ”luovalla kirjanpidolla”.<sup>23</sup> Näistä jälkimmäinen on kuitenkin vaarana myös nykyisessä järjestelmässä.

Lisäksi julkistalouksille asetetut rajat eivät perustu mihinkään perusteltuun taloudelliseen ajatteluun. 60 prosentin velka/BKT-suhde oli rajoista päätettäessä keskimääräinen taso EU:ssa. Alijäämiä koskeva kolme prosenttia BKT:stä sen sijaan pitää velan suhteen BKT:hen vakaana tietyillä suhteellisen todennäköisillä oletuksilla BKT:n kasvusta, inflaatiosta ja kroista.

Korottoman talletuksen asettaminen maalle, jota on kohdannut negatiivinen taloudellinen häiriö, johtaa siihen, että sen taloudellinen tilanne lyhyellä aikavälillä heikkenee entisestään, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. VKS:n suhteellisen väljä kehikko, joka antaa harkinnalle paljon tilaa, johtaa todennäköisesti siihen, ettei sanktioita kovin paljon tulla käyttämään.

Rahapolitiikan ollessa yhteinen voidaan myös ajatella, että maat tarvitsevat enemmän finanssipoliittista liikkumavaraa erityisesti, koska euroalue on suhteellisen heterogeeninen ja kohtaa epäsymmetrisiä häiriöitä sekä koska fiskaalista federalismia alueella ei ole eikä työvoima ole kansainvälisesti liikkuvaa. Loppujen lopuksi, jos maa ylläpitää tasapainoista tai hie-man ylijäämäistä budjettia, ei ole todennäköistä, että VKS:ssä asetetut rajat rajoittaisivat elvytystä (ks. luku 3.3). Rajathan voi ylittää, jos BKT alenee riittävästi ja pienempienkin taantumien kohdatessa on hyvin mahdollista, ellei todennäköistä, välttää sanktioiden asettaminen.

### **2.3 Rahapolitiikka EMUssa**

Vaikka tämä tutkimus käsittelee nimenomaan finanssipoliittikkaa (ja rakennepoliittikkaa), sen harjoittaminen ei ole irrallaan harjoitetusta rahapolitiikasta. Siksi seuraavassa tarkastellaan myös rahapolitiikan harjoittamista euroalueella.

---

<sup>23</sup> Ks. myös Canzoneri ja Diba (1999).

## Institutionaalinen perusta

Rahapolitiikan hoidosta talous- ja rahaliittoon kuuluviin maissa vastaa yhteisesti Euroopan keskuspankkijärjestelmä EKPJ. Perustamissopimuksessa on määrätty EKPJ:n ja Euroopan keskuspankin EKP:n toiminnasta ja suhteista.

EKPJ:n muodostavat EKP ja EU:n kansalliset keskuspankit. Talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen kuulumattomat EU-maat, eli Britannia, Ruotsi ja Tanska<sup>24</sup> kun Kreikka liittyi vuoden 2001 alusta EMUun, kuuluvat siten EKPJ:hin. Euroalueen ulkopuoliset EU-maat eivät kuitenkaan ole mukana päättämässä euroalueen yhteisestä rahapolitiikasta. Kaikkien 15 EU-maan keskuspankkien johtajat yhdessä EKP:n pääjohtajan ja varapääjohtajan kanssa kuuluvat ns. yleisneuvostoon. Yleisneuvosto osallistuu EKP:n neuvonantavien tehtävien hoitamiseen ja koordinoituihin sekä euroalueen mahdollisen laajenemisen valmisteluun.

Varsinaisesta rahapolitiikasta päättävät EKPJ:tä johtavat EKP:n neuvosto ja johtokunta. Edellisen muodostavat EKP:n johtokunnan jäsenet sekä euroalueen 11 (vuoden 2001 alusta 12) kansallisen keskuspankin pääjohtajat. Johtokunnassa on kuusi jäsentä: EKP:n pääjohtaja, varapääjohtaja ja neljä muuta jäsentä, jotka nimitetään euroalueen jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla neuvoston suosituksesta. Heidän toimikautensa on kahdeksan vuotta, eikä heitä voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Viitattaessa EKP:hen ja euroalueeseen kuuluvien maiden kansallisiin keskuspankkeihin, puhutaan eurojärjestelmästä. Puheenjohtajana sekä EKP:n neuvostossa että johtokunnassa toimii EKP:n pääjohtaja.

EKP:n neuvoston pätehtävänä on määritellä euroalueen rahapolitiikka. Se määrää korosta, joilla liikepankit voivat saada likviditeettiä keskuspankilta. Johtokunta vastaa tämän rahapolitiikan toteuttamisesta ja antaa kansallisille keskuspankeille tarvittavat ohjeet. Se myös valmistelee EKP:n neuvoston kokoukset ja hoitaa EKP:n juoksevia tehtäviä.

Rahapolitiikan hoito euroalueella on järjestetty poliittisesti hyvin itsenäiseksi. EU:n perustamissopimukseen on kirjattu, että EKP tai kansallinen keskuspankki ei pyydä eikä ota ohjeita yhteisön toimielimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta tai muilta tahoilta. Samalla yhteisön toimielimet ja laitokset sekä jäsenvaltioiden hallitukset sitoutuvat kunnioittamaan

---

<sup>24</sup> Tätä kirjoittaessa Tanskan EMU-kansanäänestystä ei vielä ole pidetty, eikä ole tiedossa, koska maa liittyisi talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siinä tapauksessa, että kansanäänestyksen tulos olisi jäsenyydelle myönteinen.

tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa EKP:n tai kansallisten keskuspankkien päätöksentekoelementtien jäseniin.

EKPJ:n perustehtäviin kuuluvat lisäksi yhteisön rahapolitiikan määrittäminen ja toteuttaminen, valuuttamarkkinatoimien suorittaminen, jäsenvaltioiden valuuttavarantojen hallussapito ja hoito sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen.

Perustamissopimuksen mukaan EKP laatii vuosittain EKPJ:n toiminnasta sekä edellisen ja kuluvan vuoden rahapolitiikasta kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja Eurooppa-neuvostolle. Kertomuksen pohjalta voidaan käydä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa yleiskeskustelu. Lisäksi EKP:n johtokunnan jäseniä voidaan Euroopan parlamentin pyynnöstä tai heidän omasta aloitteestaan kuulla Euroopan parlamentin valiokunnissa.

### **Rahapolitiikan tavoitteet**

EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintatason vakautta. Varsinainen rahapolitiittinen tavoite on määritelty hieman epäselvästi, mikä on aiheuttanut epätietoisuutta rahamarkkinoilla. Tavoite on määritelty alle kahden prosentin inflaatioksi keskipitkällä aikavälillä. Tätä täsmennettiin myöhemmin siten, että inflaatio ei kuitenkaan saa olla negatiivinen, eli alueella ei saa vallita deflaatio. Hintavakaudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa EKP:n inflaatiotavoitteen mukaista alhaista mutta positiivista inflaatiota.

Deflaatio eli hintatason yleinen aleneminen on talouden kannalta yleensä huono asia. Hintojen aleneminen johtaa kulutuksen laskuun, kun saman tuotteen saattaa voida ostaa huomenna tämpäpäiväistä halvemmalla. Tästä voi seurata taantuma ja taloudellinen kierre, josta on vaikea päästä irti. Monessa suhteessa deflaatio onkin paljon pahempi tila kuin kohtuullinen inflaatio.

Vaikka koko alue pysyisikin positiivisen inflaation puolella, voi jokin yksittäinen maa ajautua deflaatioon. Tällainen tilanne voisi olla erittäin vaikea kyseisen maan kannalta, koska nimellisiä korkoja ei voitaisi laskea. Seurauksena olisi korkea reaalikorko, joka supistaisi yksityistä kulutusta ja todennäköisesti edelleen alentaisi hintatasoa. Ekspansiivisella finanssipoliittikalla voitaisiin tällöin yrittää lisätä kokonaiskysyntää, mutta Japanin kielteiset kokemukset 1990-luvulla ja vuosituhannen vaihteessa osoittavat, ettei ekspansiivisella finanssipoliittikalla välttämättä ole haluttua vaikutusta, vaikka korkotasoa olisi lähes nollassa.

Lisäksi yleisten inflaatiomittareiden arvioidaan liioittelevan todellista inflaatiota noin puolella prosenttiyksiköllä, koska ne eivät ota huomioon teknistä kehitystä ja laadun paranemista. Siten alle puolen prosentin inflaatio olisikin käytännössä deflaatio. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella EKP:n inflaatiotavoitteen taloudellista mielekkyyttä,<sup>25</sup> mutta se voi kuitenkin vaikuttaa niihin olosuhteisiin, joissa finanssipolitiikkaa harjoitetaan.

Kuluttajahintainflaatiovauhti yhtäläistyi (konvergoitui) EU:ssa pitkään 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tämä johtui odotuksista yhteisen rahapolitiikan perustamisesta, keskuspankkien itsenäisyyden vahvistamisesta sekä tiukentuneesta raha- ja finanssipolitiikasta. EKP:n perustamisen jälkeen maiden väliset erot kuluttajahintainflaatioissa ovat kuitenkin kasvaneet. Tämä johtuu lähinnä eroista taloudellisen kasvun nopeudessa, kansallisten hyödyke- ja työmarkkinoiden toimivuudessa sekä talouksien rakenteissa. Taloudellisten rakenteiden eroavuudet vaikuttavat muun muassa sitä kautta, että eri tuotteiden ja palvelujen korkoherkkyys on erilainen. Esimerkiksi kestokulutushyödykkeet reagoivat voimakkaammin korkojen muutoksiin kuin päivittäistavaroiden kulutus. Jos maassa tuotetaan paljon kestokulutushyödykkeitä, on korkojen muutoksilla suurempi merkitys tuotannon ja viennin kannalta kuin, jos maassa tuotettaisiin enemmän päivittäistavaroita.

Hintavakauden lisäksi EKPJ tukee kuitenkin myös yhteisön yleistä talouspolitiikkaa, kunhan hintatason vakaus alueella ei vaarannu. Yhteinen rahapolitiikka on jo toimintansa aikana tehnyt näin kun korkoja laskettiin huhtikuussa 1999. Täystyöllisyyden ei myöskään tarvitse olla ristiriidassa hintatason vakauden (alhaisen inflaation) kanssa.

### **Mahdolliset valuuttakurssijärjestelyt**

EU:ssa on käytössä ERM2-järjestelmä<sup>26</sup>, jonka jäsenyys on vapaaehtoinen euroalueen ulkopuolisille EU-maille. Järjestelmä pyrkii vakauttamaan EU:n sisäisiä valuuttakurssivaihteluita ja sen jäsenyys on edellytys EMUun liittymiselle. Tanska ja Kreikka kuuluvat ERM2:een ja näistä jälkimmäinen liittyy EMUn kolmanteen vaiheeseen vuoden 2001 alusta. Britannia ja Ruotsi eivät sen sijaan kuulu ERM2:een.

Tämän lisäksi neuvosto voi perustamissopimuksen mukaan tehdä muodollisia sopimuksia valuuttakurssijärjestelmistä, jotka koskevat euron

<sup>25</sup> Asiaa on käsitelty muun muassa tutkimuksessa Gros ym. (2000), jossa ehdotetaan tavoitteeksi  $1.5 \pm 1.0$  prosenttia.

<sup>26</sup> Exchange Rate Mechanism.

suhdetta muihin kuin yhteisön valuuttoihin. Neuvoston on tällöin oltava päätöksessään yksimielinen, päätös on tehtävä EKP:n tai komission suosituksesta ja neuvoston on kuultava asiasta EKP:tä ja Euroopan parlamenttia. Sopimukset eivät kuitenkaan saa vaarantaa hintatason vakautta euroalueella. EKP:n ei myöskään tarvitse alkaa harjoittaa politiikkaa, joka uhkaa hintavakautta.

Jos tällaista valuuttakurssijärjestelmää ei ole, neuvosto voi määränemmistöllä joko komission suosituksesta ja EKP:tä kuultuaan tai EKP:n suosituksesta laatia yleiset suuntaviivat tällaisia valuuttoja koskevaa valuuttakurssipolitiikkaa varten. Nämäkään yleiset suuntaviivat eivät vaikuta EKPJ:n ensisijaiseen tavoitteeseen ylläpitää hintatason vakautta. Käytännössä tällaisten järjestelmien voitaisiin ajatella koskevan euron ja joidenkin pienten Euroopan maiden välisiä valuuttakurssijärjestelyjä.

Euron ja Yhdysvaltain dollarin välinen valuuttakurssijärjestely ei kuitenkaan ole mahdollinen nykyisten säännösten pohjalta, sillä se merkitsisi rahapoliittisen itsenäisyyden menettämistä joko euroalueella tai Yhdysvalloissa.<sup>27</sup> Rahapolitiikassa eli käytännössä korkojen asettamisessa pitäisi tällöin ottaa huomioon valuuttakurssin arvo, joka kuitenkin riippuu molempien maiden taloudellisesta kehityksestä ja erittäin suurista, osin spekulatiivisista portfoliosijoituksista euron ja dollarin määräisten rahoitusinstrumenttien välillä. Oman valuutta-alueen hintavakauden tavoite ei tällöin voisi olla ensisijainen rahapolitiikan tavoite.

Koska sekä euroalue että Yhdysvallat ovat erittäin suuria ja suhteellisen suljettuja talousalueita ja koska niiden väliset kauppavirrat ovat suhteellisen pieniä verrattuna niiden bruttokansantuotteeseen, rahapolitiikan alistaminen euron ja dollarin välisen valuuttakurssin vakauttamiselle ei olisi yleisen talouspolitiikan harjoittamisen ja täystyöllisyystavoitteen saavuttamisen kannalta järkevää. Niinpä rahapolitiikka kannattaa valjastaa sisäisten (hintavakauden) tavoitteiden mukaan eikä ulkoisten (valuuttakurssin vakauden) mukaan, kuten pienessä avotaloudessa. Jos euron ja dollarin välinen kurssi jostain syystä kuitenkin ajautuisi hyvin suureen epätasapainoon kuten vuonna 1985, siihen olisi kuitenkin puututtava euroalueen ja Yhdysvaltain yhteisin toimenpitein. Normaalisti näille toimenpiteille ei ole tarvetta.

Käytännössä yhteisvaluutta euro kelluukin markkinoilla. EKPJ:n intressi pyrkiä vaikuttamaan euron arvoon riippuu siitä, onko valuuttakurssilla vaiku-

---

<sup>27</sup> EKP:n ja Yhdysvaltain keskuspankin, Federal Reserve Systemin tavoitteiden eroja on käsitelty tutkimuksessa Alho ja Kaitila (1997). Siinä on tarkasteltu myös valuuttakurssin merkitystä rahapolitiikan harjoittamiselle EMUssa ja suhteessa Yhdysvaltoihin.



tusta hintavakauden tavoitteen saavuttamiseen euroalueella. Koska euroalue on suhteellisen suljettu talousalue siinä mielessä, että alueen ulkopuolisen ulkomaankaupan osuus bruttokansantuotteesta on keskimäärin alhainen (ks. kuvio 3.4), valuuttakurssi saa muuttua suhteellisen paljon ennen kuin sillä on merkitystä hintavakauden kannalta.

### Maiden paino rahapolitiikassa

Rahapolitiikan viritys tapahtuu euroalueen jäsenvaltioiden keskimääräisen rahataloudellisen tilanteen ja inflaatio-odotusten mukaan. Tämän voidaan ajatella suosivan isoja maita, mutta vain siinä määrin, mikä on niiden osuus euroalueen taloudesta. Kuviossa 2.4 on kuvattu 12 maan euroalue siten, että maita kuvaavan suorakaiteen koko vastaa niiden bruttokansantuotteen kokoa. Verrattuna aikaisempaan ERM-järjestelmään, jota dominoi Saksan markka, nykyinen järjestelmä on paljon tasapuolisempi.

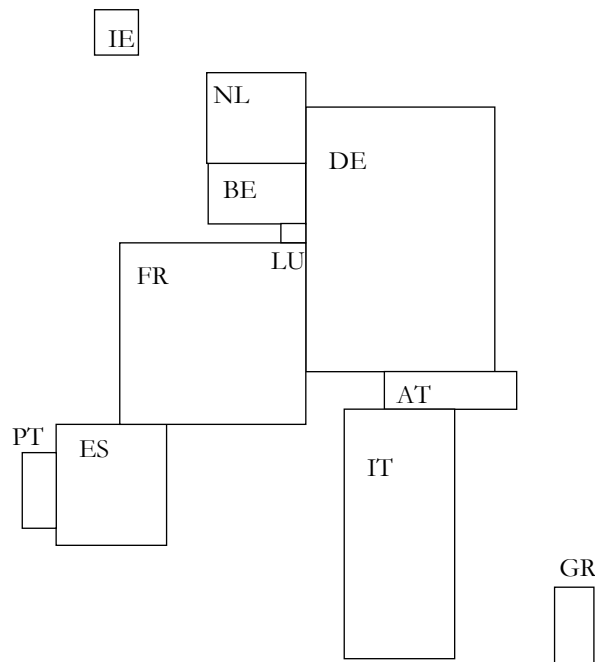
ERMissä Saksan markka oli keskeinen valuutta, johon muut valuutat oli sidottu. Koska Saksan keskuspankki otti rahapolitiikassaan kuitenkin huomioon yksinomaan Saksan hintavakauden, oli muiden maiden seurattava Saksan korkoja valuuttakurssikytköksensä ylläpitämiseksi. Tällöin Euroopan korkotaso määräytyikin lähinnä Saksan korkojen perusteella, eli Saksan oman taloudellisen tilanteen mukaan.

Tilanne on aivan eri EMUn kolmannessa vaiheessa. Saksan paino euroalueen bruttokansantuotteesta on hieman alle kolmannes, joten Saksan painoarvo korkotasoa määrättäessä on *de facto* alentunut aikaisemmasta ERM-järjestelmästä. Kun euroalue laajenee, Saksan osuus yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta alenee edelleen. De Grauwen ym. (1999) mukaan EMU turvaakin suuremman vakautusmekanismin kaikille euroalueen jäsenmaille Saksaa lukuun ottamatta. Tämä koskee vertailua täysin jäykään ERM-järjestelmään. Muuttunutta tilannetta kuvaavat vuosina 1999-2000 Saksan keskuspankista kuuluneet korkotason nostamista vastustaneet kannanotot.

Kuten edellä todettiin, rahapoliittisesta päätöksenteosta on vastuussa EKP:n neuvosto, joka koostuu EKP:n kuusihenkisestä johtokunnasta, jonka kaikki jäsenet ovat eri maista, ja 12 jäsenvaltion keskuspankkien

**Kuvio 2.4 Euroalueen (EUR-12) kartta BKT-painoin 1999**

FI	<b>Osuus euroalueen bruttokansan- tuotteesta, %</b>
	Saksa 32.2
	Ranska 21.7
	Italia 17.7
	Espanja 8.6
	Alankomaat 5.8
	Belgia 3.8
	Itävalta 3.2
	Suomi 1.9
	Kreikka 1.9
	Portugali 1.7
	Irlanti 1.3
	Luxemburg 0.3



Lähteet: OECD; omat laskelmat

pääjohtajista. Näiden henkilöiden kuuluu päättää rahapolitiikan harjoittamisesta ja keskuspankin ohjauskoron asettamisesta koko euroalueen etujen ja rahataloudellisen tilanteen mukaisesti, mutta kansallisten intressien vaikuttamisesta päätöksentekoon tuskin voidaan kokonaan välttyä. Koska äänestettäessä kaikilla neuvoston jäsenillä on yksi ääni, euroalueen pienten jäsenvaltioiden rooli rahapoliittisessa päätöksenteossa korostuu.

Euroalueen laajetessa sen ulkopuolella edelleen oleviin nykyisiin EU-maihin ja itälaajenemisen jälkeen uusiin EU-maihin, suurien maiden edustus rahapoliittisissa päätöksenteossa alenee. On todennäköistä, että tätä vääristymää pyritään korjaamaan ainakin sillä tavalla, että johtokunnan jäsenet tulevat suurista jäsenmaista, mikä jo nykyisellään pitkälti toteutuu.<sup>28</sup> Ei ole kuitenkaan mielekästä tasata äänimääriä kansallisten painojen suhteessa kuvion 2.4 mukaisesti. Näitä painoja käytetään tällä hetkellä päätettäessä EKPJ:n omasta taloudesta.

<sup>28</sup> Johtokunnan jäsenet ovat tällä hetkellä Alankomaista (puheenjohtaja), Ranskasta (varapuheenjohtaja), Espanjasta, Suomesta, Saksasta ja Italiasta.

Vaikka kansalliset intressit eivät päätöksenteossa painaisikaan<sup>29</sup>, saattaa monikulttuurisessa päätöksenteossa jo peruskäsitteiden ymmärtäminen erota eri tavalla kuin puhtaasti kansallisessa ympäristössä. Hayon (1998) mukaan ihmiset, jotka asuvat maissa, joissa on perinteisesti ollut alhainen inflaatio, ovat herkempiä inflaatiouuhdin nousulle kuin perinteisten korkean inflaation maiden asukkaat. Hänen mukaansa EKP:n itsenäisyys ei riitä takaamaan alhaista inflaatiota euroalueella. Sen lisäksi tarvitaan yleinen kansalaismielipiteen tuki hintavakaudelle. Muussa tapauksessa Hayo pelkää erilaisten intressiryhmien pääsevän vaikuttamaan rahapolitiikkaan. Hayon käyttämässä aineistossa saksalaiset ovat yhdessä alankomaalaisten ja tanskalaisten kanssa siinä joukossa EU12-maiden kansalaisia, joiden mukaan inflaation vastainen taistelu ei kuulu kahden tärkeimmän talouspoliittisen tavoitteen joukkoon. Tähän saattaa vaikuttaa se, että näissä maissa inflaatio ei ole ollut ongelma viime aikoina. Inflaation vastaisesta taistelusta eniten huolissaan olivat portugalilaiset, kreikkalaiset, belgialaiset ja irlantilaiset.

EKP:n toimintamallit ovat lisäksi vielä tässä vaiheessa vasta kehittyneissä. CEPRin EKP-monitorointiarvion (Wyplosz ym. 2000) mukaan EKP ei onnistunut ensimmäisen toimintavuotensa aikana selkeyttämään tavoitteitaan. Lisäksi sen toiminta oli välillä ristiriidassa sen viestinnän kanssa. CEPSin vastaava arvio (Gros ym. 2000) tulee samansuuntaiseen lopputulokseen.

## 2.4 Raha- ja finanssipolitiikan harjoittajien väliset yhteydet

Finanssipolitiikan keskustelu- ja päätöksentekofoorumina EU:ssa toimii valtiovarainministerien Ecofin-neuvosto, jolla on oikeus tehdä virallisia päätöksiä, sekä epävirallisessa mutta vahvistuvassa roolissa oleva euroryhmän neuvosto euroalueen jäsenvaltioiden kesken.<sup>30</sup> Jälkimmäinen on kuitenkin tärkeä, sillä valtiovarainministerit käyvät siellä keskusteluja epävirallisemmalla foorumilla kuin kankeammassa Ecofinissä.

Erityisesti Ranska haluaa tehdä euroryhmän aseman nykyistä virallisemmaksi. Muut maat eivät ole osoittaneet asiaan samanlaista intoa.

<sup>29</sup> Äänestyskäyttäytymistä EKP:n neuvostossa ovat käsitelleet muun muassa De Grauwe ym. (1999) ja Brueckner (1997).

<sup>30</sup> Euroryhmällä viitataan euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministerien ryhmään. EMUn kolmannen vaiheen muodostamisen jälkeen tätä ryhmää kutsuttiin euro-11:ksi. Kreikan liittyessä talous- ja rahaliittoon vuoden 2001 alusta, ryhmää on jo puoli vuotta tätä ennen alettu nimittää euro-12-ryhmäksi, koska Kreikka on osallistunut sen kokouksiin jo ennen varsinaista jäsenyyttään kolmannessa vaiheessa. Jatkuvuuden vuoksi käytämmekin tässä tutkimuksessa termiä ”euroryhmä”. Tätä on myös alettu käyttää julkisuudessa Ranskan puheenjohtajuuskauden (II/2000) aikana.

Ranskan puheenjohtajakaudella vuoden 2000 toisella puoliskolla on kuitenkin tarkoitus tehdä tätä koskevia päätöksiä. Euroryhmän kokouksia on alettu pitää Ecofin-neuvoston kokouksia edeltävänä päivänä kun ne aiemmin pidettiin samana päivänä ennen neuvoston kokousta. Lisäksi euroryhmä piti kokouksensa (16.7.2000) jälkeen ensimmäistä kertaa lehdistötilaisuuden.

Euroryhmän tekeminen nykyistä virallisemmaksi heikentäisi euroalueeseen kuulumattomien EU-maiden sananvaltaa yhteisössä. Jos euroryhmän sallitaan tehdä paljon EMUn jäsenmaita koskevia päätöksiä, syvenee euroalueen jäsenmaiden ja sen ulkopuolella olevien Britannian, Ruotsin ja Tanskan välinen kuilu integraation asteessa. Tämä saattaa heikentää Euroopan unionin legitimitettä näissä kolmessa maassa, joissa jo nyt suhtaudutaan skeptisesti EU:hun. Tällaisen mahdollisuuden vaara kasvaa, mitä kauemmin ne pysyttäytyvät euroalueen ulkopuolella. Koska nämä maat ovat Suomen ulkomaankaupan kannalta tärkeitä ja myös kulttuurisesti lähempänä kuin Etelä-Euroopan maat, ei kehitys välttämättä olisi hyvä Suomen kannalta.

Euroryhmän neuvoston toiminnan virallistuminen ja voimistuminen heikentäneekin ainakin lyhyellä aikavälillä EKP:n suhteellista voimaa finanssipolitiikkaa harjoittaviin hallituksiin verrattuna. Tämä johtuu siitä, että jos finanssipolitiikkaa harjoittavat tahot ovat ryhmänä hajanaisempia, rahapolitiittisen toimijan asema on suhteessa vahvempi kuin jos edelliset toimivat suuremmassa yhteisymmärryksessä. Jos hallitukset kuitenkin jättävät rahapolitiikan harjoittamisen Euroopan keskuspankille, euroryhmän aseman vahvistuminen todennäköisesti edistää talouspolitiikan ja euron uskottavuutta markkinoilla. Tätä kautta euroryhmän aseman vahvistuminen olisi myös EKP:n kannalta hyvä asia. Olisikin tärkeää, että euroalue voisi päästä näkökannoissaan yhteisymmärrykseen. Nykyisellään talouskehitystä, korkoja ja euron kurssia kommentoivat euroalueella liian monet viralliset tahot.

Perustamissopimuksen mukaan neuvoston puheenjohtaja ja yksi komission jäsen voivat osallistua EKP:n neuvoston kokouksiin, mutta heillä ei ole äänioikeutta. Neuvoston puheenjohtaja voi kuitenkin tehdä aloitteen EKP:n neuvostossa käsiteltäväksi asiaksi. Vastavuoroisesti EKP:n pääjohtaja kutsutaan neuvoston kokouksiin, jos niissä käsitellään EKP:n tavoitteisiin ja tehtäviin liittyviä asioita.

Finanssipolitiikasta ja rahapolitiikasta vastaavien tahojen, eli Ecofin-neuvoston (euroryhmän neuvoston) ja EKP:n neuvoston välistä vuoropuhelua voitaisiin lisätä esimerkiksi puolivuositaisilla tapaamisilla. Näi-

den politiikkatoimijoiden välinen työnjako olisi ymmärrettävä molemmilla tahoilla. Talous- ja rahoituskomiteassa jäsenvaltioiden, komission ja EKP:n edustajat kuitenkin jo tapaavat.

Ranska on myös ajanut politiikkaa, jossa pisimmälle integroituneet maat voisivat syventää integraatiotaan muista EU-maista riippumatta.<sup>31</sup> Tämä johtaisi nykyistä enemmän kahden vauhdin EU:hun. Jäsenyys EMUssa on luonnollinen raja näiden kahden ryhmän välillä. Ehdotus sisältää kuitenkin talouspolitiikan lisäksi myös esimerkiksi ajatuksen yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Tämä ryhmä voisi lisäksi ylläpitää omaa, komissiosta riippumatonta sihteeristöä, mikä tekisi euroalueen jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoinnista komissiosta riippumattoman.<sup>32</sup> On vaikea sanoa miten tämä vaikuttaisi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamiseen ja sanktiojärjestelmän uskottavuuteen.

---

<sup>31</sup> Amsterdamin sopimuksen mukaan ryhmä EU-maita saa syventää keskinäistä integraatiotaan, kunhan siihen kuuluu vähintään puolet kaikista EU-maista. Kaikilla EU-mailla on kuitenkin tällöin veto-oikeus integraation syventämiseen. Tämä on enimmäkseen estänyt kahden nopeuden EU:n kehityksen. On kuitenkin mahdollista, että tätä muutetaan vielä joulukuun 2000 Nizzan huippukokouksessa siten, että maiden lukumäärä laskisi nykyisestä kahdeksasta ja samanaikaisesti yhdelläkään EU-maalla ei olisi enää veto-oikeutta. Tämä sallisi Saksan ja Ranskan ympärille rakentuvan "kovan ytimen" syventävän keskinäistä integraatiotaan myös talouspolitiikan saralla. On kuitenkin vaikea nähdä miten osa euroalueen jäsenmaista voisi jättäytyä talouspolitiikan koordinaation syventämisen ulkopuolelle, jos suurin osa niistä osallistuisi siihen.

<sup>32</sup> Ks. mm. *The Independent* 28.6.2000 ja *Le Monde* 27.6.2000.



## 3 TALOUSPOLITIikka JA TALOUDEL- LISET HÄIRIÖT EU:SSA

Tässä luvussa tarkastellaan talouspolitiikan, lähinnä finanssipolitiikan harjoittamista Euroopan unionissa käytännön valossa sekä arvioidaan talouspolitiikan mahdollisuuksia taloudellisten häiriöiden stabilisoinnissa. Häiriöiden lähteitä eli EU-maiden välistä epäsymmetriaa on tarkasteltu luvussa 3.4.

### 3.1 Julkisyhteisöjen rahoitusaseman historiallinen kehitys

Perustamissopimukseen tukeutuva vakaus- ja kasvusopimus (VKS) sekä vakaus- ja lähentymisohjelmat edustavat Euroopan unionin pisimmälle vietyä kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoitua. Edellä esitettiin se perustamissopimukseen tukeutuva institutionaalinen pohja, jolle VKS ja sen toiminta perustuvat. VKS:n perimmäinen tavoite on tukea rahapolitiikan uskottavuutta.

Monella nykyisellä EU-maalla on ollut taipumus ylläpitää suuria julkisen sektorin alijäämiä, mikä on nostanut julkisen bruttovelan osuuden bruttokansantuotteesta korkeaksi. Kuviossa 3.1 on esitetty EU-maiden julkisyhteisöjen bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen vuodesta 1984 alkaen. Kuviossa ei näy se, että velan määrä kasvoi voimakkaasti 1980-luvun alussa. Vuoden 1996 jälkeen velan suhde bruttokansantuotteeseen on melkein kaikissa maissa kääntynyt laskuun, mutta se on edelleen hyvin korkea useissa maissa. Italiassa, Belgiassa ja Kreikassa julkisen bruttovelan osuus on suurempi kuin maan bruttokansantuote ja se ylittää Maastrichtin kriteerien tiukan tulkinnan mukaisen 60 prosentin rajan vuonna 2000 marginaalisesti myös Espanjassa, Itävallassa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Saksan bruttovelan kasvua selittää pitkälti Saksojen yhdistymisen suuret kustannukset.

Velan määrän aleneminen suhteessa bruttokansantuotteeseen johtuu julkisyhteisöjen budjettialijäämien pienenemisestä (ks. kuvio 3.2). Tämä puolestaan johtuu ennen kaikkea EMU-prosessin alkamisesta. Jopa hyvin suuria alijäämiä pitkälle 1990-luvulle ylläpitäneet Kreikka ja Italia ovat saaneet alijäämänsä alle Maastrichtin kriteereiden rajan eli alle kolmen

prosentin bruttokansantuotteestaan. Niitä on tässä kehityksessä auttanut odotus euroalueeseen liittymisestä ja sitä seurannut korkotason voimakas aleneminen. Suomella on ollut selvästi positiivisin budjettijäämäkehitys 1990-luvun poikkeuksellista talouden lamaa lukuun ottamatta. Syvimmilläänkin Suomen todelliset budjettialijäämät olivat kuitenkin pienempiä kuin monilla EU-mailla normaalissa taloudellisessa suhdannetilanteessa. Suomen muita maita ylijäämäisempään budjettijäämäkehitykseen on vaikuttanut osittain rahastoiva työeläkejärjestelmä. Ylijäämää lisäävä vaikutus on ollut keskimäärin noin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta.

Käytännöllisesti katsoen kaikkien EU-maiden budjetit ovat olleet alijäämäisiä vuodesta 1984 alkaen viimeistä muutamaa vuotta lukuun ottamatta. EMU-prosessi on siten merkittävä taloudellisen regiimin muutos, ei vain rahapolitiikan kannalta, vaan myös finanssipolitiikan harjoittamisen kannalta. EU:ssa on sovittu lähellä tasapainoa olevien tai ylijäämäisten julkisyhteisöjen rahoitusaseman omaksumisesta keskipitkän aikavälin tavoitteeksi.

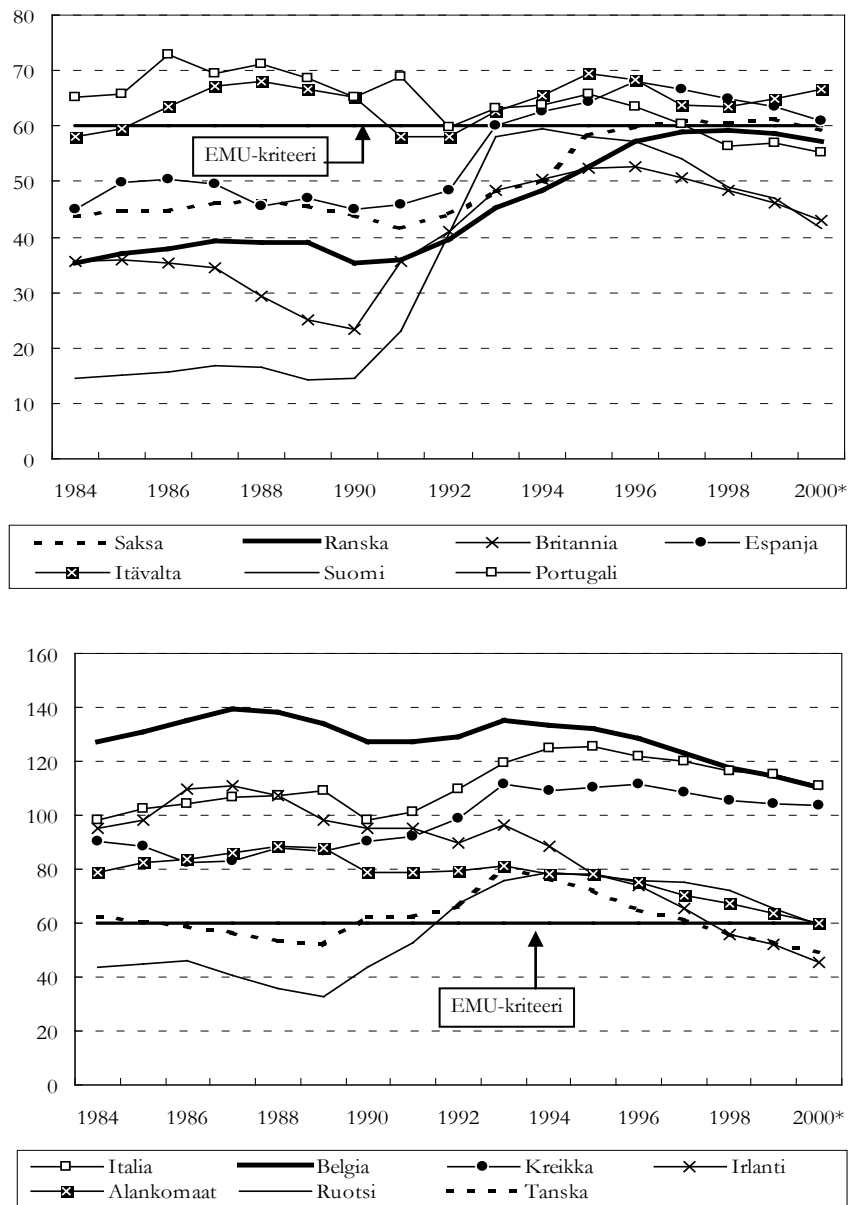
Kuviosta 3.2 nähdään voimakas konvergenssi julkisyhteisöjen budjettijäämissä. Tämä onkin vaikuttanut bruttovelan kääntymiseen laskuun viimeistään vuoden 1996 jälkeen. Budjettialijäämien pieneneminen on joidenkin maiden kohdalla kuitenkin hidastunut sen jälkeen kun ne alittivat kriteerirajan ja niiden jäsenyys EMUn kolmannessa vaiheessa varmistui. Ongelmia saattaakin suhdannetilanteen jossain vaiheessa heiketessä aiheuttaa se, että alijäämät on ainakin osittain saatu pienenemään ylimääräisin, joissain tapauksissa väliaikaisin veroin, yksityistämisestä ja umtsuutokaupoista saatujen tulojen sekä korkojen alenemisen turvin (ks. Komissio 2000a). Suurten rakenteellisten alijäämien pysyvä alentaminen edellyttää kuitenkin myös rakenteellisia korjauksia budjetteihin.

### **3.2 Budjettijäämien arvioitu tuleva kehitys**

Vuoden 2000 vakaus- ja lähentymisohjelmissä asetettu julkisyhteisöjen tavoitteellinen budjettijäämäkehitys on esitetty taulukossa 3.1. Talouskasvun ennakoidaan olevan vauhdikasta Euroopan unionissa seuraavien vuosien aikana, joten tasapainoisen julkistalouden saavuttaminen olisi nyt suhteellisen helppoa. Tästä huolimatta ainoat maat, joilla arvioidaan olevan varsinainen julkistalouden ylijäämä ovat Suomi, Irlanti, Luxemburg, Tanska ja Ruotsi. Vakaus- ja kasvusopimuksessa ilmoitettu tavoite keskipitkällä aikavälillä on tasapainoinen tai ylijäämäinen julkinen sektori, joten

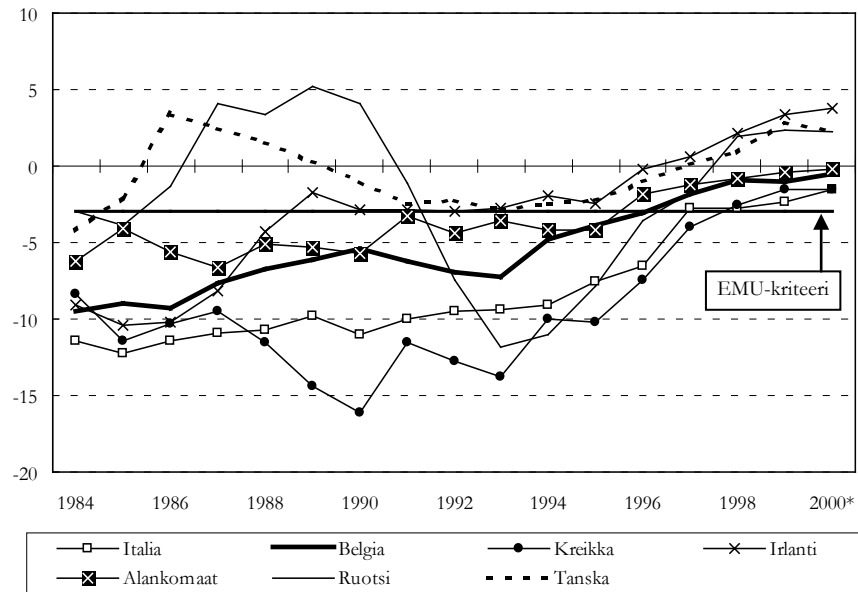
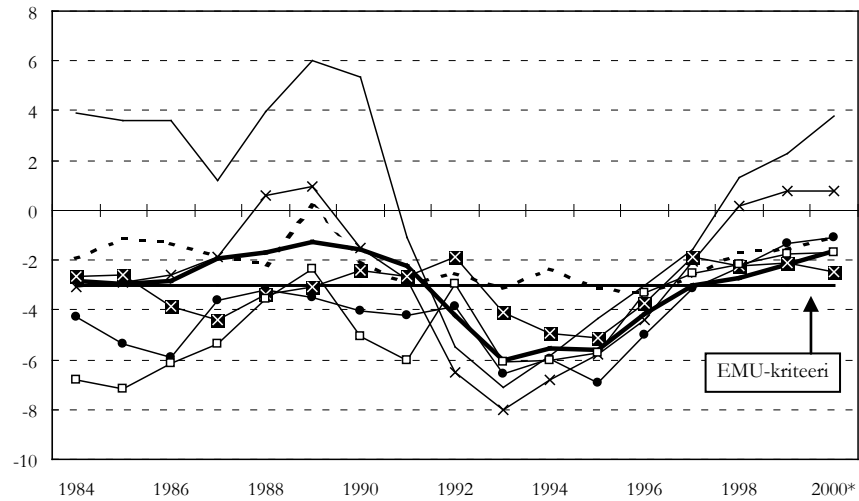


Kuvio 3.1 EMU-kriteerien mukainen julkistalouden bruttovelka EU-maissa, % bruttokansantuotteesta



Lähde: National Institute. Ennuste vuodelle 2000: ETLA

**Kuvio 3.2** EMU-kriteerien mukainen julkistalouden budjettijäämä EU-maissa, % bruttokansantuotteesta



Lähde: National Institute. Ennuste vuodelle 2000: ETLA

**Laatikko 3.1 Kuinka julkisen velan suhde BKT:hen määräytyy**

Julkisen velan suhde BKT:hen  $b$  muuttuu seuraavasti:

$$\Delta b = \frac{1}{(1+y)(1+\pi)} [(i-\pi-y)b-x],$$

missä  $\Delta$  kuvaa muutosta,  $y$  on tuotannon kasvuvauhti,  $\pi$  inflaatioaste,  $i$  nimellinen korkotaso ja  $x$  perusjäämä suhteessa tuloihin. Perusjäämä tarkoittaa nettokorkomenoista puhdistettua budjettijäämää.

Sijoittamalla kaavaan ETLAn ennusteet (Suhdanne 2/2000) Suomen talouskasvulle vuonna 2000 (5.3 prosenttia) ja inflaatiolle (2.1 prosenttia), nimelliset pitkät korot (5.4 prosenttia), julkisen velan suhteen bruttokansantuotteeseen vuonna 1999 (47.1 prosenttia) ja perusjäämä vuonna 1999 (6.6 prosenttia) saadaan tulokseksi vauhti, jolla velan suhde bruttokansantuotteeseen muuttuu Suomessa vuonna 2000. Tulos on -5.2 prosenttiyksikköä. Jos tuotanto kasvaisikin vain 4.0 prosenttia ilman muutosta muissa muuttujissa, tulos yllä olevasta kaavasta olisi -2.6 prosenttia. Velka alenee sitä nopeammin mitä nopeammin talous kasvaa, mitä nopeampi inflaatio on, mitä alhaisempi korkotaso on, mitä pienempi velkasuhde on ja mitä suurempi perusylijäämä on.

tässä suhteessa taulukon 3.1 luvut vastaavat enimmäkseen tavoitteita. Taulukossa on lisäksi esitetty komission laskelmat rakenteellisista, suhdannevaihteluista puhdistetuista budjettijäämistä vuodelle 1999.

Komission mukaan vauhdittuneen talouskasvun pitäisi näkyä vakaus- ja lähentymisohjelmien tavoitteita pienempinä alijääminä (tai suurempina ylijääminä). Maiden pitäisikin komission mukaan ottaa huomioon rakenteelliset, kausivaihteluista puhdistetut budjettijäämänsä, eikä antaa syklisten tekijöiden eli tässä tapauksessa nopeamman talouskasvun<sup>33</sup> tuottaman budjetin liikkumavaran (lisääntyneet verotulot, alentuneet työttömyyskorvaukset) vaikuttaa tavoitteisiin. Jotkin jäsenvaltiot ovatkin taipuneet perustamaan budjettitavoitteensa liian pessimistisille kasvuennusteille. Tavoitteet on tällöin helpompi saavuttaa, eikä rakenteellisia muutoksia tar-

<sup>33</sup> Myös valtioryitysten yksityistäminen ja umts-huutokaupat tuovat valtioille tuloja, joilla voidaan pienentää alijäämiä kertaluonteisesti ilman rakenteellisia korjauksia.

vitse samassa määrin tehdä. Tämä voi kuitenkin kostautua noususuhdan-teen päättyessä. (Komissio 2000a)

**Taulukko 3.1** Komission laskelma julkisyhteisöjen rakenteellisiksi budjettijäämiksi<sup>34</sup> vuonna 1999 sekä julkisyhteisöjen budjettijäämäkehitys 1999-2003, % BKT:stä

	Rakenteellinen budjettijäämä 1999	1999	2000	2001	2002	2003
		Vakaushjelmat				
Belgia	-0.3	-0.9	-0.7	-0.5	0.0	0.2
Saksa	-0.3	-1.1	-1.1	-1.5	-1.0	-0.5
Espanja	-1.1	-1.1	-0.8	-0.4	0.1	0.2
Ranska*	-1.3	-1.8	-1.7	-1.2	-0.7	-0.3
Irlanti	0.8	2.0	1.6	2.5	2.6	..
Italia	-1.3	-1.9	-1.5	-1.0	-0.6	-0.1
Luxemburg	..	2.4	2.5	2.6	2.9	3.1
Alankomaat*	0.7	0.5	-0.4	-0.5	-0.0	..
Itävalta	-1.7	-2.0	-1.7	-1.5	-1.4	-1.3
Portugali	-1.8	-2.0	-1.5	-1.1	-0.7	-0.3
Suomi	1.9	2.3	3.7	4.2	4.6	4.7
EUR-11	-0.7	-1.2	-1.1	-1.0	-0.6	-0.2
		Lähentymisohjelmat				
Tanska	2.4	3.0	2.2	2.2	2.3	2.5
Kreikka	-1.6	-1.6	-1.2	-0.2	0.2	..
Ruotsi	2.0	1.9	2.2	2.0	2.0	..
Britannia	1.3	1.2	0.2	0.2	-0.1	-0.4
EU-15	-0.2	-0.6	-0.7	-0.6	-0.3	-0.2

\* Suosiollisen taloudellisen kehityksen mukainen skenaario.

Lähde: Komissio, vuoden 2000 tarkistettut vakaus- ja lähentymisohjelmat

Budjettialijäämien pieneneminen vuosina 2000-2003 johtuu korkomenojen alenemisesta ja talouskasvun voimistumisesta. Korkomenot alenevat olemassa olevan velan keskimääräisen koron aletessa vielä vuosina 2000 ja 2001, mutta sen jälkeen korkomenot alenevat enää lähinnä velan määrän vähenemisen vuoksi. Siten korkeita korkoja maksamaan joutuneet maat, esimerkiksi Italia, alkavat saavuttaa euro-alueen keskimääräisen korkotason koko velkansa osalta. (Komissio 2000a)

<sup>34</sup> Rakenteellisen budjettijäämän laskemisessa on metodologisia ja tilastollisia ongelmia. Tulokset saattavat erota toisistaan merkittävästi käytetystä metodologiasta riippuen. (Komissio 2000a) Katso aiheesta myös Alho ja Kaseva (1999).

Vuoden 1999 vakaus- ja lähentymisohjelmat ovat ensimmäiset, joiden toteuttamisesta komissio on tehnyt arvion, joka julkaistiin maaliskuussa 2000. Toteuttamista aiotaan tästä lähtien seurata vuosittain.

### 3.3 Budjettijäämien syklinen turvamarginaali

Komissio on arvioinut, kuinka suuri syklinen turvamarginaali<sup>35</sup> maiden julkisilla sektoreilla tulisi olla. Koska kansantalouksien rakenteet ja herkkyys häiriöille sekä julkisen sektorin koko ovat erilaisia eri jäsenmaissa, myös viitteellinen turvamarginaali on erilainen. Taulukossa 3.2 on esitetty nämä komission arviot. Laskelmissa on huomioitu ainoastaan bruttokansantuotteen vaikutus budjettijäämään. Laskelmat perustuvat vuosien 1960-1997 taloudelliseen kehitykseen.<sup>36</sup>

Komission laskelmien mukaan maiden pitäisi siten pyrkiä korkeintaan rakenteelliseen alijäämään, joka on 3.0 miinus taulukon 3.2 maakohtainen luku. Näiden arvioiden mukaan, jos maat ylläpitävät tasapainoista julkisyhteisöjen rakenteellista budjettia, 3 prosentin raja bruttokansantuotteesta ei rikkoudu muiden kuin Suomen ja Tanskan kohdalla.<sup>37</sup> Näiden maiden osalta bruttokansantuotteen suhdannevaihtelun koko ja frekvenssi sekä julkisyhteisöjen budjettijäämän muutos sen seurauksena (BKT-jousto) on ollut sellainen, että marginaali ylittää kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Laskelmien mukaan bruttokansantuotteen kasvun ale-

<sup>35</sup> Syklisellä turvamarginaalilla tarkoitetaan tässä sitä, kuinka paljon maan budjettitasapainon voidaan odottaa keskimäärin muuttuvan taantumassa normaalista suhdannetilanteesta. Lisäämällä Maastrichtin budjettialijäämä rajaan (kolme prosenttia BKT:stä) kyseinen turvamarginaali, saadaan arvio sille, mikä suhdanteista puhdistetun rakenteellisen budjettijäämän tulisi vähintään olla, jotta maa ei normaalissa suhdannekierrossa alittaisi tuota kolmen prosentin rajaa.

<sup>36</sup> Myös Koskela ja Viren (1997) ovat laskeneet budjettialijäämien ja BKT:n muutosten välisiä suhteita. Heidän tulostensa mukaan Ruotsilla on ollut selvästi suurin jousto näiden välillä. Suomi sijoittui EU-maiden joukossa keskikastiin.

<sup>37</sup> Tulokset vastaavat muiden tutkimusten tuloksia. Dalsgaardin ja de Serresin (1999) simuloiman rakenteellisen VAR-mallin laskelmien perusteella useimpien EU-maiden syklisesti tasoitettun budjettialijäämän tulisi olla 1.0-1.5 prosenttia bruttokansantuotteesta, jotta todellinen alijäämä olisi 90 prosentin todennäköisyydellä pienempi kuin 3.0 prosenttia BKT:stä kolmen vuoden aikahorisontilla. Koska aikahorisontin pidentyessä negatiivisten taloudellisten häiriöiden todennäköisyys kasvaa, maiden olisi pyrittävä tätä tasapainoisempaan budjettikehitykseen (alijäämä 0-1 prosenttia BKT:stä) kun aikahorisontti pidennetään 5-7 vuoteen, mikä vastaa suhdannesyklin yleistä pituutta. Suomen, Britannian ja Tanskan pitäisi kuitenkin pyrkiä pieniin syklisesti tasoitettuihin ylijäämiin, jotta viiden vuoden aikahorisontilla Maastrichtin 3 prosentin rajan rikkoutumisen todennäköisyys olisi alle 10 prosenttia. Näille kolmelle maalle ylijäämätavoitteen pitäisikin olla 0-1 prosenttia BKT:stä. Ruotsin pitäisi pyrkiä vielä tätäkin suurempiin ylijäämiin, yli kahteen prosenttiin BKT:stä. Dury ja Pina (2000) arvioivat NiGEM-mallin avulla julkisten sektoreiden alijäämien kehitystä euroalueella. Heidän tulostensa mukaan kansallisten vakausohjelmien mukaan harjoitetun eli tasapainoisen finanssipolitiikan oloissa ylisuuret alijäämät ovat harvinaisia.

neminen yhdellä prosenttiyksiköllä suhteessa trendiin syventää julkisyhteisöjen alijäämää euroalueella 0.5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomessa vastaava luku on 0.65 prosenttiyksikköä. Tässä suhteessa suurin herkyys on kuitenkin Alankomaissa (0.85), Tanskassa (0.85) ja Ruotsissa (0.80). Koska Suomen bruttokansantuote on kuitenkin vaihdellut näitä kolmea maata enemmän, on taulukossa Suomen kohdalla muita maita suurempi turvamarginaaliluku.

**Taulukko 3.2** Komission laskelmat syklisille turvamarginaaleille EU:ssa, % BKT:stä, (ks. myös tekstiä)

Maa	Syklinen turvamarginaali	Maa	Syklinen turvamarginaali
Belgia	2.2	Portugali	1.5
Saksa	1.9	Suomi	3.4
Espanja	1.6	EUR-11	1.8
Ranska	1.4	Tanska	3.2
Irlanti	1.8	Kreikka	1.6
Italia	1.4	Ruotsi	2.6
Luxemburg	2.9	Britannia	1.9
Alankomaat	2.9	EU-15	1.9
Itävalta	1.0		

Lähde: Komissio (2000a)

Talousregiimi on nyt kuitenkin aivan erilainen kuin se oli esimerkiksi 1960-luvulla. Suomen osalta muuttuneita tekijöitä ovat muun muassa bilateraalisen idänkaupan loppuminen, tuotantorakenteen muuttuminen ja länsi-integraation voimakas syveneminen. Samalla kuitenkin julkisen sektorin koko suhteessa bruttokansantuotteeseen on selvästi suurempi kuin aikaisemmin. Nämä muutokset muuttavat myös taloudellisia syklejä ja Suomen kohtaamia häiriöitä. Suomen osalta turvamarginaalin on kuitenkin todennäköisesti oltava suurempi kuin EU:lle keskimäärin, koska Suomi on edelleen muita alttiimpi epäsymmetrisille häiriöille (ks. luku 3.4). Taulukon 3.2 laskelmia on kuitenkin joka tapauksessa tulkittava varovaisesti ja suuntaa-antavina.

Yllä olevien arvioiden lisäksi maiden pitäisi kuitenkin komission mukaan varautua ennalta arvaamattomiin fiskaalisiin häiriöihin, kuten siihen, että verotulot jäävät jälkeen arvioidusta tai menoja kertyykin odotettua enemmän. Tämän lisän komissio arvioi ½ - 1 prosentiksi maiden bruttokansantuotteesta.

Euroalueen maiden saavuttaessa tasapainoinen tai positiivinen budjetti-kehitys vakaus- ja kasvusopimuksen monitorointi siirtyy uuteen vaiheeseen. Keskipitkän aikavälin tasapainoisen tai ylijäämäisen budjetin tavoitetta on edelleen pidettävä yllä. Tämän ohella maiden olisikin nyt alettava kiinnittää huomiota rakenteellisiin kysymyksiin kuten verorasituksen alentamiseen, verojärjestelmän uudistamiseen sekä kykyyn ylläpitää julkista eläke- ja terveydenhuoltojärjestelmää pitkällä aikavälillä muun muassa väestön ikääntymisen aiheuttaman taloudellisen rasituksen vuoksi. (Komissio 2000a)

Talouspoliittisia päätöksiä tehtäessä pitäisi Ecofin-neuvoston 28.2.2000 tekemien päätösten mukaan ottaa huomioon neljä kriteeriä:

- julkisyhteisöjen budjettijäämän on pysyttävä lähellä tasapainoa keskipitkällä aikavälillä,
- verojen alentaminen ei saa olla myötäsyklisiä,
- julkisen velan määrä ja julkisten menojen kestävyys pitkällä aikavälillä on otettava huomioon ja
- verojen alentamisen on oltava osa kokonaisvaltaista uudistusohjelmaa.

Kahden ensimmäisen kohdan valossa komission ajamat tuotantoa ja työllisyyttä tukevat verojen alentamiset on yhdistettävä julkisten menojen leikkauksiin. Kehityksessä on kuitenkin nähtävissä kaksi riskiä: nopeutuvan kasvun oloissa keskittyminen nimellisiin alijäämiin eikä suhdannevaihteluista puhdistettuihin alijäämiin sekä verojen alentamisen ja alijäämien pienentämisen välisen oikean tasapainon saavuttaminen. (Komissio 2000a)

### 3.4 Keskinäinen riippuvuus EU-maiden välillä

Talouspolitiikan harjoittamiseen vaikuttavat maiden väliset reaaliset ja rahoitukselliset sidokset. Ollessaan epäsymmetrisiä nämä sidokset voivat myös johtaa siihen, että maat kohtaavat epäsymmetrisiä häiriöitä. Tällä on vaikutusta muun muassa finanssipolitiikan koordinaatioon. Tässä luvussa käsitellään seuraavassa epäsymmetrian astetta sekä sitä, kuinka finanssi- ja rahapolitiikalla voidaan vastata erilaisiin häiriöihin.

Lähestymistapa on enimmäkseen staattinen eikä huomioi sitä, että talous- ja rahaliitto vaikuttaa myös talouksien rakenteisiin. Tämä ei kuitenkaan tapahdu välittömästi vaan pidemmän ajan kuluessa. Tämän lisäksi ei ole yksimielisyyttä siitä, mikä vaikutus EMUn kolmannella vaiheella on

esimerkiksi teollisuustuotannon rakenteeseen ja sitä kautta ristikkäiskaupan tasoon. Ainoasta dynaamisesta tarkastelusta, joka koskee juuri teollisuustuotantoa, nähdään että rakenteet ovat todennäköisesti eriytyneet 1980-luvulta. Tällainen eriytyminen lisää epäsymmetristen häiriöiden riskiä.

Euroalueen jäsenmaiden välinen taloudellinen keskinäisriippuvuus on suhteellisen suurta, mutta ne eivät ole tässä riippuvuudessaan symmetrisiä maita. Ulkomaankaupan maantieteellinen suuntautuminen, hyödykerakenne ja sen osuus bruttokansantuotteesta kuin myös teollisuustuotannon rakenne eroavat suuresti euroalueen eri jäsenmaiden välillä.

### **Ulkomaankauppa**

Keskimäärin noin 62 prosenttia EU-maiden ulkomaankaupasta on jäsenvaltioiden välistä. Taulukossa 3.3 on esitetty sisämarkkinakaupan osuus EU-maiden koko tuonnista ja viennistä, ristikkäiskaupan<sup>38</sup> osuus sisämarkkinakaupasta sekä sisämarkkinakaupan suhde maiden bruttokansantuotteeseen vuonna 1998. Luvut koskevat tavaroiden kauppaa, palvelujen ulkomaankauppa ei ole luvuissa mukana.

Sisämarkkinaviennin ja -tuonnin yhteenlaskettu osuus bruttokansantuotteesta on suurin hyvin avoimille Irlannille ja Belgialle, yli 90 prosenttia, sekä Alankomaille (melkein 75 prosenttia). Muille maille se on selvästi alhaisempi, 20-45 prosenttia. Suomen kohdalla suhdeluku on 36 prosenttia, neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin EU-maille keskimäärin.

EMU vähentää kaupan kustannuksia sen jäsenmaiden välillä. Siksi voidaan odottaa, että sisämarkkinakaupan osuus kasvaa entisestään nimenomaan euroalueen jäsenmaiden välillä. Arviot siitä, kuinka suuri merkitys yhteisellä rahalla on kaupalle, vaihtelevat suuresti. Vaikutus voi kuitenkin olla suhteellisen merkittävä. Maiden välisiä taloussuhteita rajoittavat kuitenkin joka tapauksessa edelleen erilainen kieli ja kulttuuri, joten euroalueen sisäisiä taloussuhteita ei voi aivan verrata kansallisvaltion sisäiseen taloudelliseen aktiviteettiin.

Joidenkin maiden osalta, muun muassa Suomen kohdalla, ristikkäiskaupan osuus koko sisämarkkinakaupasta on suhteellisen alhainen, mikä

---

<sup>38</sup> Ristikkäiskaupalla tarkoitetaan samanlaisten tavaroiden yhtäaikaista vientiä ja tuontia. Ristikkäiskauppa on yleensä merkittävää kehittyneiden maiden välisessä kaupassa. Sen suuri osuus monien maiden kohdalla kuvaa sitä, että niiden ulkomaankaupassaan kohtaamat häiriöt ovat todennäköisesti suhteellisen symmetrisiä.



alistaa Suomen keskimääräisestä euroalueesta poikkeaville kysyntähäiriöille.<sup>39</sup>

**Taulukko 3.3** EU-sisämarkkinakaupan osuus EU-maiden koko tuonnista ja viennistä, ristikkäiskauppa sekä sisämarkkinakaupan suhde bruttokansantuotteeseen 1998, %

EU-maa	Sisämarkkinakaupan osuus ulkomaankaupasta		Ristikkäiskaupan osuus koko sisämarkkinakaupasta (CN4), %	Sisämarkkinatuonnin ja -viennin yhteenlaskettu osuus BKT:stä
	Tuonti	Vienti		
Ranska	67.6	62.4	76.5	28.4
Belgia ja Luxemburg	70.9	75.8	67.8	95.4
Alankomaat	57.7	78.8	60.7	73.7
Saksa	58.3	56.4	69.4	26.9
Italia	61.6	56.2	54.8	23.0
Britannia	53.0	57.9	67.4	23.5
Irlanti	61.6	70.0	36.8	91.7
Tanska	70.3	67.4	51.9	37.6
Kreikka	65.2	50.4	19.6	19.3
Portugali	77.2	81.5	44.2	45.2
Espanja	68.5	70.5	60.1	28.8
Ruotsi	69.1	57.7	53.9	42.2
Suomi	65.6	56.0	36.7	36.3
Itävalta	73.2	62.8	59.5	41.1
EU15	62.4	62.9	..	32.3

Lähteet: Eurostat, OECD, omat laskelmat

Kuviossa 3.3 on esitetty EU-maiden viennin jakautuminen 12 maan euroalueelle, muihin EU-maihin (Britannia, Ruotsi ja Tanska) ja muualle maailmaan. Maat on järjestetty siten, että euroalueen ulkopuolisen tavara- viennin osuus koko ulkomaankaupasta (viivoitettu ja valkoinen palkki yhteenlaskettuna) pienenee oikealle mentäessä. Suomelle euroalueen ulkopuolisten vientimarkkinoiden osuus koko viennistä on suurempi kuin muille euroalueen maille. Osuus on jopa kaksinkertainen Portugaliin verrattuna. Tämä johtuu siitä, että tärkeät kauppakumppanimme Ruotsi, Britannia ja Tanska eivät ole talous- ja rahaliiton jäseniä. Vähäisen ristikkäiskaupan määrän lisäksi tämäkin tekijä altistaa Suomen muista euroalueen

<sup>39</sup> Arvoltaan Suomen suurimmat nettotuontihyödykkeet sisämarkkinakaupassa ovat autot ja kuljetusvälineet sekä niiden osat. Tärkeimmät nettovientihyödykkeet ovat paperi ja paperituotteet. Suuret nettovienti- tai nettotuontierät aiheuttavat alhaisen ristikkäiskaupan tason.

jäsenvaltioista poikkeavalla tavalla kysyntähäiriöille. EMUn toiminnan alkuvaiheessa tämä häiriö on ollut positiivinen siksi, että Britannian punta ja Ruotsin kruunu ovat vahvistuneet euroon nähden. Tanskan kruunu sen sijaan on pysynyt vakaana euron suhteen.

Kuviossa 3.4 tavaraviennin maantieteellistä jakautumista on tarkasteltu suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Tämä tarkastelu on tärkeämpi kuin kuvion 3.3 tarkastelu, sillä siitä nähdään, kuinka merkittävä oman valuutta-alueen ulkopuolinen kysyntä on oman maan tuotannon ja työllisyyden kannalta. Maat on jälleen järjestetty siten, että euroalueen ulkopuolisen tavaraviennin osuus bruttokansantuotteesta pienenee oikealle mentäessä.

Kun tarkastellaan euroalueen ulkopuolelle menevän tavaraviennin suhdetta BKT:hen, Suomi, jolle tämä suhdeluku on 22.6 prosenttia, tulee kolmantena Irlannin (43.7 prosenttia) sekä Belgian ja Luxemburgin (23.3 prosenttia) jälkeen ja ennen Alankomaita (15.3 prosenttia) ja Saksaa (13.0 prosenttia). Portugalille, Espanjalle ja Kreikalle vastaava luku on alle kahdeksan prosenttia. Kyseinen suhdeluku on euroalueella keskimäärin 12.7 prosenttia, joten Suomi ylittää sen kymmenellä prosenttiyksiköllä.

Edellä ollut ristikkäiskauppatarkastelu paljasti jo, että Suomen viennin rakenne poikkeaa muiden EU-maiden viennin rakenteesta. Seuraavassa on vielä laskettu Drábekin ja Smithin (1997) similariteetti-indeksiä käyttäen, missä määrin yksittäisten EU-maiden tavaraviennin rakenteet ovat samankaltaisia. Indeksillä on muotoa

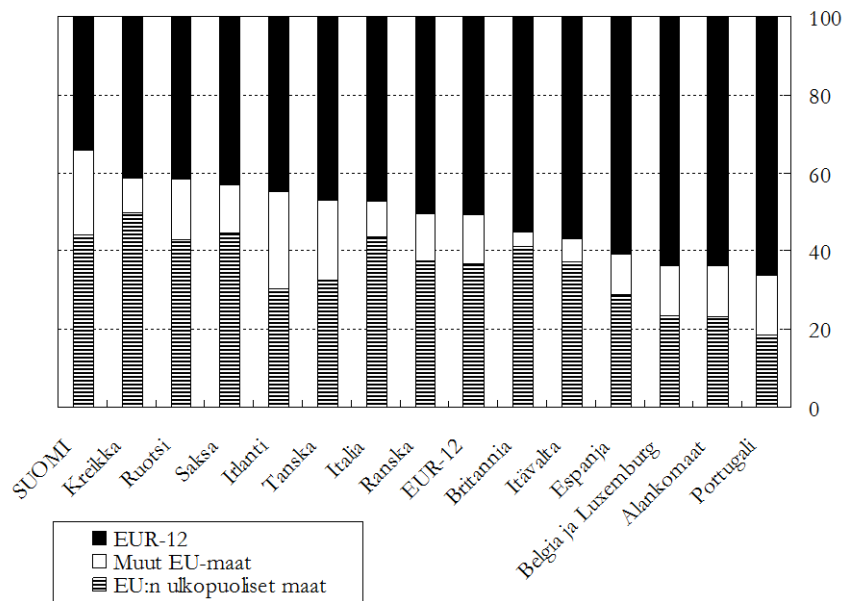
$$S(ab, c) = 100 * \sum_k \min(X_k(ac), X_k(bc)),$$

missä  $X_k$  on tuotteen  $k$  osuus viennissä joko maasta  $a$  tai maasta  $b$  alueelle  $c$ . Maat  $a$  ja  $b$  ovat taulukossa 3.4 jotkin kaksi EU-maata. Alue  $c$  on puolestaan koko maailma. Indeksillä saa arvoja nollan ja sadan välillä samankaltaisuuden kasvaessa. Mitä samankaltaisempi viennin rakenne, sitä samankaltaisempia häiriöitä maiden vientisektorien voidaan odottaa kohtaavan. Luvut on laskettu CN:n<sup>40</sup> 4-numerotasolla. Hyödykeryhmiä on tällöin yli 1 200 kappaletta.

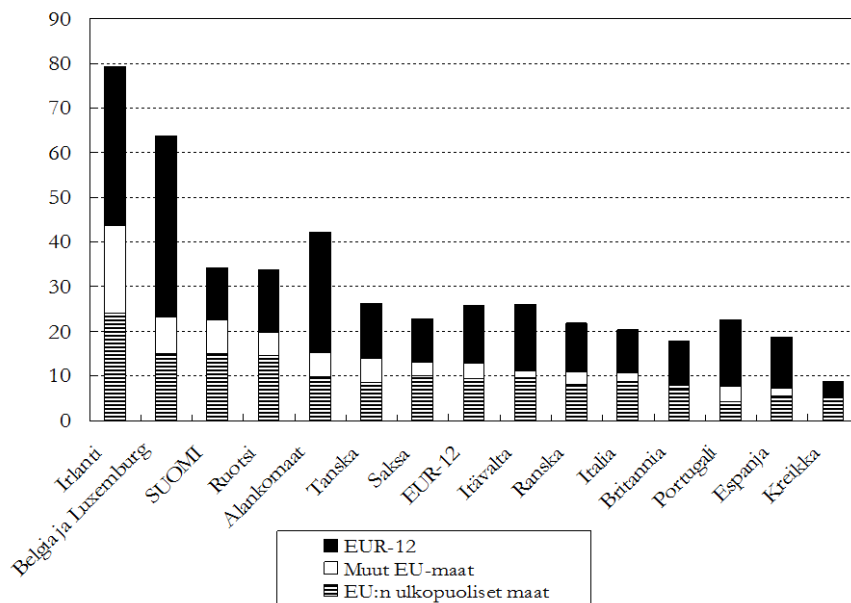
Tavaravientinsä rakenteen osalta Saksa ja Ranska ovat lähimpänä koko EU:n tavaraviennin rakennetta. Tämä on siinä mielessä odotettu tulos, että nämä maat ovat Euroopan unionin suurimmat viejämaat. Saksan

<sup>40</sup> Eurostatin käyttämä Combined Nomenclature -tilastoluokittelu.

**Kuvio 3.3** EU-maiden tavaraviennin jakautuminen EMUn (EUR-12) ja muun maailman kesken 1998, %



**Kuvio 3.4** EU-maiden tavaravienni, % bruttokansantuotteesta 1998



**Taulukko 3.4 Koko tavaraviennin similariteetti-indeksi 1998 (CN4). Mitä suurempi indeksin arvo on, sitä samankaltaisempi hyödykerakenteeltaan on maaparien tavaravienti.**

	Ranska	Belgia-Luxemburg	Alankomaat	Saksa	Italia	Britannia	Irlanti
<b>Ranska</b>	100.0						
<b>Belgia-Luxemburg</b>	56.7	100.0					
<b>Alankomaat</b>	52.8	55.5	100.0				
<b>Saksa</b>	67.8	62.2	53.2	100.0			
<b>Italia</b>	56.1	49.7	44.8	61.1	100.0		
<b>Britannia</b>	65.9	55.1	56.3	63.7	50.5	100.0	
<b>Irlanti</b>	30.7	27.6	40.9	30.7	22.6	37.5	100.0
<b>Tanska</b>	44.5	42.6	45.2	48.2	46.2	45.4	31.6
<b>Kreikka</b>	30.1	32.7	34.3	29.9	35.4	28.4	18.5
<b>Portugali</b>	40.5	42.9	31.6	43.1	44.1	35.5	16.6
<b>Espanja</b>	56.8	58.0	46.4	60.0	57.0	50.3	23.1
<b>Ruotsi</b>	52.3	45.2	41.1	57.7	47.8	53.7	28.0
<b>Suomi</b>	<b>38.6</b>	<b>36.5</b>	<b>36.1</b>	<b>41.7</b>	<b>36.6</b>	<b>40.2</b>	<b>19.9</b>
<b>Itävalta</b>	54.6	51.3	44.8	64.0	57.2	51.0	26.4
<b>EU15</b>	76.5	66.5	61.1	79.1	65.1	72.9	34.7

	Tanska	Kreikka	Portugali	Espanja	Ruotsi	Suomi	Itävalta	EU15
<b>Tanska</b>	100.0							
<b>Kreikka</b>	32.4	100.0						
<b>Portugali</b>	28.5	31.5	100.0					
<b>Espanja</b>	39.0	36.3	49.0	100.0				
<b>Ruotsi</b>	45.9	25.5	34.7	47.1	100.0			
<b>Suomi</b>	<b>35.4</b>	<b>21.5</b>	<b>27.8</b>	<b>34.4</b>	<b>58.3</b>	<b>100.0</b>		
<b>Itävalta</b>	47.5	30.1	39.2	50.6	58.7	<b>43.4</b>	100.0	
<b>EU15</b>	52.0	36.1	45.2	63.4	59.6	<b>44.3</b>	63.6	100.0

osuus EU:n kokonaisviennistä oli vuonna 1998 24.2 prosenttia ja Ranskan 15.1 prosenttia. Koska maan viennin rakenne korreloi 100-prosenttisesti sen oman viennin rakenteen kanssa, tämä tekijä nostaa suurimpien viejien similariteetti-indeksien arvoja.

Alhaisimmassa päässä suhteessa kaikkien EU-maiden tavaraviennin rakenteeseen ovat EU:n neljä ”kulmaa”, Irlanti, Kreikka, Suomi ja Portugali. Suomen viennin rakenne eroaa siten selvästi muiden EU-maiden viennin rakenteesta. Selvästi lähimpänä Suomen viennin rakennetta on Ruotsi,

jolla onkin suhteellisen samanlainen teollinen rakenne. Muiden EU-maiden osalta Suomen luvut ovat hyvin alhaisia.

Tätä tarkastelua on arvioitava talouspolitiikan harjoittamista euroalueella edellä käsittelevän luvun valossa. Rahapolitiikka asetetaan euroalueen keskimääräisen taloudellisen tilanteen mukaan. Koska euroalue on suhteellisen suljettu talousalue, euron ulkoisella arvolla ei ole euroalueelle keskimäärin kuitenkaan yhtä suurta merkitystä kuin niille jäsenmaille, joille vienti yhteisvaluutta-alueen ulkopuolelle muodostaa keskimääräistä suuremman osan bruttokansantuotteesta. Näiden maiden osalta kansallinen sopeutuminen saattaa siten saada keskimääräistä merkittävämmän roolin erityisesti, jos viennin rakenne poikkeaa muusta euroalueesta. Tämä korostaa finanssipolitiikan ja työmarkkinoiden toimintaa mutta myös yrityssektorin vakavaraisuutta. Sinänsä tämä ei merkitse, että finanssipolitiikan koordinaation merkitys olisi korostunut erityisesti avoimimpien maiden kannalta.

### **Suorat investoinnit**

Suorien investointien avulla yritykset sijoittavat tuotantonsa sinne, missä se parhaiten toteuttaa yrityksen toimintastrategiaa. Tämä ei välttämättä merkitse tuotannon siirtymistä mahdollisimman halvan työvoiman ja muiden tuotantotekijöiden perässä, sillä yrityksen investointipäätökset ovat monen tekijän tulos. Valtaosa maailman suorista investoinneista tehdäänkin korkean palkkatason maista toisiin korkean palkkatason maihin.

Taulukossa 3.5 on esitetty kahdeksaan EU-maahan tehtyjen suorien investointien kanta suhteessa maan bruttokansantuotteeseen vuonna 1997. Näemme, että maiden välillä on tässä suhteessa selviä eroja. Maahan tehtyjen suorien investointien kanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on Alankomaissa yli kolmannes, Britanniassa ja Ruotsissa noin viidennes, kun taas Italiassa, Suomessa, Itävallassa ja Saksassa jäädyään alle kymmenen prosentin.

Noin 55-70 prosenttia kaikista suorista investoinneista on tyypillisesti tullut muista EU-maista. Britannia on tässä suhteessa selvä poikkeus Pohjois-Amerikasta tulleiden suorien investointien suuren määrän vuoksi.

Kuviossa 3.5 on esitetty EU-maihin tehtyjen suorien investointien virrat Kreikkaa lukuun ottamatta vuosina 1986-1998.<sup>41</sup> Kuten taulukon 3.5 luvuista jo voi päätellä, suorien investointien virta eri maihin on hyvin eri suuruista. Brittein saaret, Alankomaat ja Belgia ovat jo pidempään vetä-

---

<sup>41</sup> Ks. myös kuvion lopussa olevaa selitysosaa.

neet suoria investointeja puoleensa. Myös Espanjaan ja Portugaliin suuntautuneiden suorien investointien virta kasvoi selvästi maiden EU-jäsenyyden jälkeen. Sen sijaan suorien investointien virta erityisesti Saksaan ja Italiaan sekä aivan viime vuosia lukuun ottamatta myös Itävaltaan ja Suomeen ovat olleet vaatimattomia.

**Taulukko 3.5 Maahan tehtyjen suorien investointien (FDI) kanta joissakin Euroopan unionin jäsenmaissa vuonna 1997, % BKT:stä**

EU15	Kaikki FDI	FDI EU-maista	Muista EU-maista tulleen FDI:n osuus, %
<b>Ranska</b>	10.4	6.9	66.4
<b>Alankomaat</b>	36.3	19.8	54.5
<b>Saksa</b>	9.2	5.0	54.3
<b>Italia</b>	7.4	4.2	57.1
<b>Britannia*</b>	23.4	7.2	30.9
<b>Ruotsi</b>	18.9	10.8	57.1
<b>Suomi</b>	8.2	5.9	72.2
<b>Itävalta</b>	8.8	6.3	71.5

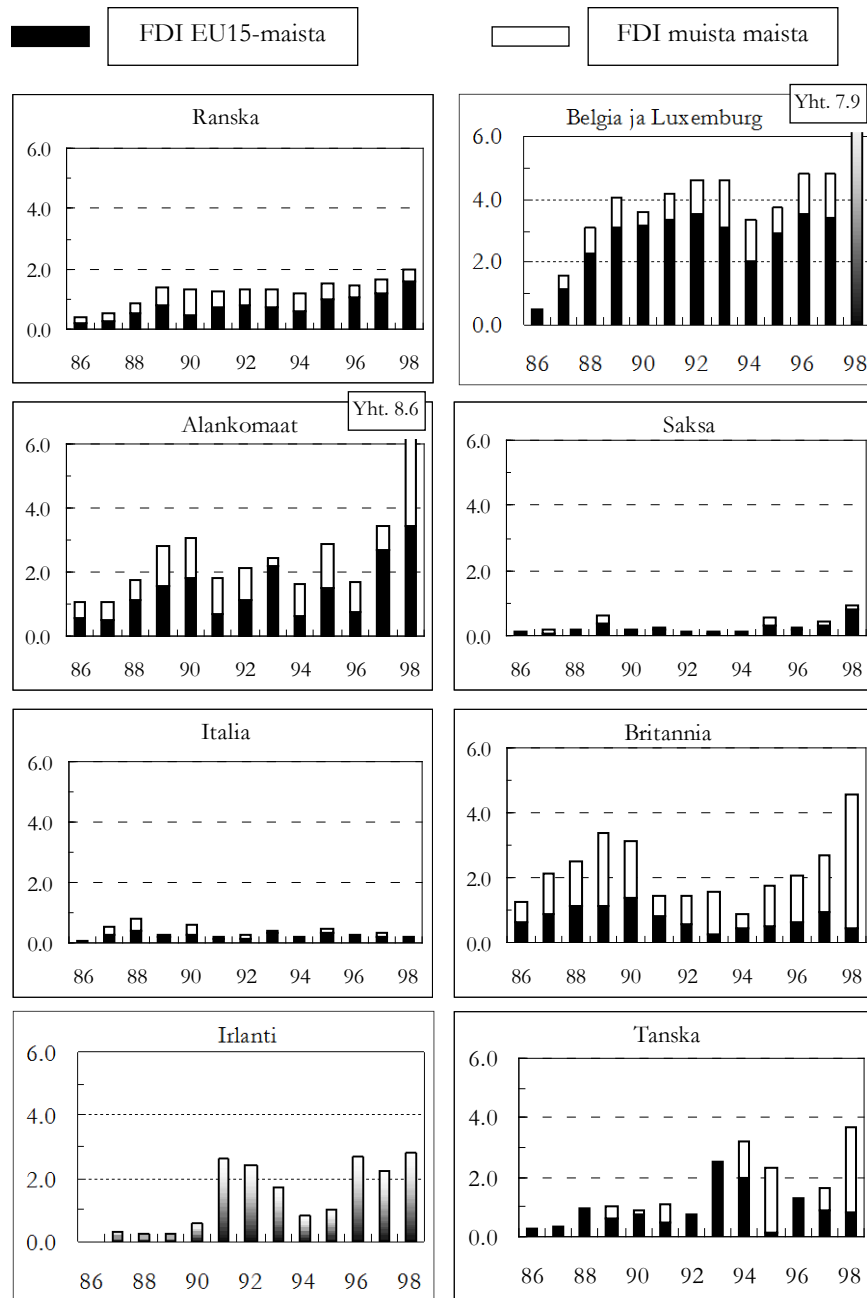
\* 1998

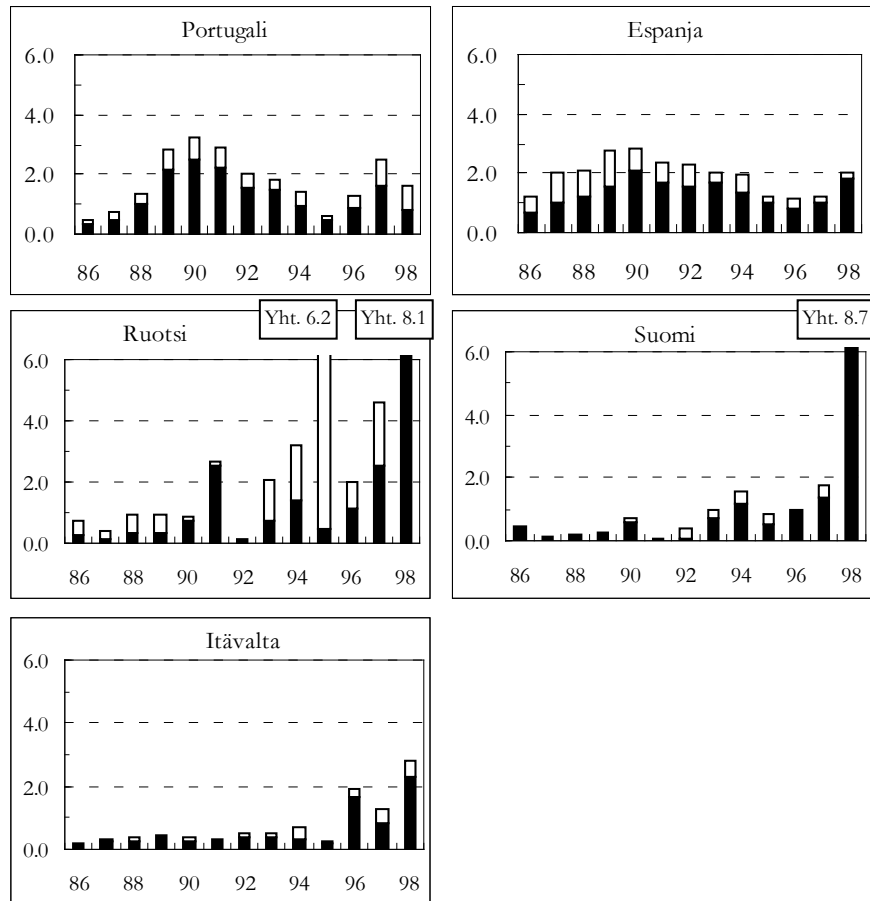
Muiden EU-maiden osalta tietoja ei ollut saatavissa.

Lähde: OECD International Direct Investment Statistics Yearbook 1999

Monien maiden kohdalla suorien investointien virran suhde bruttokansantuotteeseen kasvoi voimakkaasti vuonna 1998. Tällaisia maita olivat Belgia, Tanska, Alankomaat, Britannia, Ruotsi, Suomi ja Itävalta. Tähän kasvuun vaikuttivat yritysten odotukset syntyvästä talous- ja rahaliitosta. Yritykset alkoivat varautua uuteen markkinatilanteeseen sekä kiristyvään ja laajentuvaan kilpailuun sisämarkkinoilla. Nämä yritysjärjestelyt tulevat jatkumaan Euroopassa vielä pitkään. Ne ovat osa maiden välisen keskinäisen riippuvuuden syvenemistä, mutta saattavat myös johtaa suurempaan tuotannolliseen erikoistumiseen erityisesti kasvavien skaalatuottojen toimialoilla.

**Kuvio 3.5 Suorien investointien (FDI) virta EU-maihin 1986-1998, % BKT:stä (ks. kuvion jälkeinen alaviite)**





Kreikan tiedot olivat lähteissä puutteelliset eikä niitä ole tässä otettu mukaan. Myös Irlannin tiedot olivat puutteelliset. Irlannin osalta kuvio perustuu OECD-lähteessä olleeseen kuvioon, eikä EU-maiden osuutta suorista investoinneista ole tiedossa. Merkittävimmät investointivirrat ovat Irlantiin kuitenkin tulleet Pohjois-Amerikasta. Belgiaan ja Luxemburgiin vuonna 1998 suuntautuneista suorista investoinneista ei ollut käytettävissä jakoa EU:sta ja muusta maailmasta tulleisiin investointeihin. Vuonna 1998 Ruotsiin suuntautuneet suorat investoinnit olivat yhteensä 8.1 prosenttia BKT:stä. Tästä 6.3 prosenttiyksikköä tuli muista EU-maista. Suomen kohdalla vastaavat luvut vuonna 1998 olivat 8.7 prosenttia ja 8.4 prosenttiyksikköä.

Lähteet: OECD International Direct Investment Statistics Yearbook; omat laskelmat

### Teollisuustuotannon rakenne

Taulukossa 3.6 on esitetty 11 nykyisen EU-maan teollisuustuotannon rakenteiden samankaltaisuus näiden maiden keskimääräisen teollisuustuotannon rakenteen kanssa vuosina 1980-1995. Luvut on saatu 34 toimialan perusteella laskemalla ensin kunkin toimialan osuus ko. maan teollisuus-



tuotannosta ja vertaamalla sitä ko. toimialan keskimääräiseen osuuteen koko alueen teollisuustuotannossa seuraavan kaavan mukaisesti

$$1 - \sum_{n=1}^{34} |s_{nj} - s_{nk}|,$$

jossa  $s_{nj}$  on toimialan  $n$  osuus maan  $j$  teollisuustuotannosta ja  $s_{nk}$  vastaavasti ko. toimialan osuus kaikkien 11 maan teollisuustuotannosta. Indeksi saa arvoja nollan ja yhden välillä samankaltaisuuden asteen kasvaessa. Erilainen teollisuustuotannon rakenne altistaa epäsymmetrisille häiriöille. Tämä analyysi täydentää edellä ollutta ulkomaankauppa-analyysia.

Kaikkien EU-maiden osalta ei ollut mahdollista laskea tätä indikaattoria tietojen puuttuessa. Maat on esitetty vuoden 1995 mukaisessa järjestyksessä. Laskelmassa ei huomioida sitä, kuinka tärkeä teollisuus kokonaisuudessaan on kunkin maan bruttokansantuotteen kannalta. Tässä suhteessa EU-maiden välillä on suuria eroja. Tarkoituksena on vain verrata teollisuuden rakennetta. Kuviossa 3.6 on puolestaan esitetty teollisuuden osuus maiden työllisyydestä.

Taulukosta 3.6 nähdään, että suurimpien EU-maiden teollisuustuotannon rakenne on samankaltaisin suhteessa koko 11 maan keskimääräiseen rakenteeseen. Tämä on luonnollinen tulos siksi, että suuret maat vaikuttavat keskimääräiseen rakenteeseen suuremmalla painollaan enemmän kuin pienet maat, ja siksi, että suurissa maissa tuotantorakenne on yleensä diversifioituneempi kuin pienissä maissa, jotka erikoistuvat edellisiä enemmän tuotannossaan.

EU:n ”kulmavaltiot” poikkeavat jälleen eniten EU:n keskimääräisestä arvosta (Irlannin teollisuustuotannon jakaumaa ei ollut käytettävissä). Suomen teollisuustuotannon rakenne on lisäksi pikemminkin eriytynyt keskimääräisestä 1980-luvun puolivälin jälkeen ja tämä suuntaus on kiihtynyt 1990-luvulla. Vuosina 1990-1995 erityisesti paperin ja paperituotteiden sekä telekommunikaatiolaitteiden osuus Suomen teollisuustuotannosta kasvoi. Molempien merkitys on Suomelle keskimäärin muita maita suurempi. Markan voimakas devalvoituminen vuosina 1992-1993 antoi pape-riteollisuudelle voimakkaan kasvusysäyksen. Telekommunikaatiolaitteiden kasvu puolestaan rakentuu lähinnä Nokian voimakkaan kasvun varaan. Vuosina 1990-1995 erityisesti elintarvikkeiden tuotannon osuus koko teollisuustuotannosta puolestaan väheni. Koska erityisesti Nokia ja muu elektroniikkateollisuus ovat kasvaneet vuoden 1995 jälkeen edelleen hyvin

nopeasti,<sup>42</sup> on luultavaa, että Suomen teollisuustuotannon rakenne on edelleen eriytynyt muusta EU:sta.

**Taulukko 3.6 Teollisuustuotannon rakenteen yhtäläisyys 11 maan keskiarvoon 1980-1995 (0 = täysin erilainen rakenne, 1 = täysin samanlainen rakenne)**

EU-maa	1980	1985	1990	1995
<b>Britannia</b>	0.835	0.834	0.824	0.835*
<b>Ranska</b>	0.865	0.836	0.837	0.823
<b>Saksa</b>	0.812	0.773	0.778	0.770
<b>Itävalta</b>	0.734	0.721	0.707	0.697
<b>Italia</b>	0.699	0.692	0.694	0.646
<b>Ruotsi</b>	0.636	0.630	0.627	0.554
<b>Alankomaat</b>	0.461	0.440	0.466	0.499
<b>Tanska</b>	0.455	0.456	0.445	0.444*
<b>Portugali</b>	0.493	0.433	0.411	0.424
<b>Suomi</b>	0.492	0.503	0.485	0.417
<b>Kreikka</b>	0.401	0.370	0.287	0.270
<b>Keskihajonta</b>	0.172	0.173	0.186	0.187

\* = 1994.

Laskelmassa on 34 toimialaa: elintarvikkeiden, juomien, tupakan, tekstiilien, vaatteiden, nahan ja nahkatuotteiden, jalkineiden, puutuotteiden, huonekalujen sekä paperin ja paperituotteiden valmistus, painaminen ja painamista palveleva toiminta, teollisuuskemikaalien ja muiden kemikaalien valmistus, öljyn jalostus, öljytuotteiden ja koksien, kumi- ja muovituotteiden, keraamisten tuotteiden, lasituotteiden, muiden ei-metallisten mineraalituotteiden, raudan ja teräksen, muiden kuin rautametallien, metallituotteiden, koneiden ja laitteiden, televisio- ja radiolähettimien, muiden sähkötekniikan tuotteiden, laivojen ja veneiden, raideliikenteen kulkuneuvojen, moottoriajoneuvojen, moottori- ja polkupyörien, lentokoneiden, muiden kuljetusvälineiden, optisten jne. tuotteiden sekä muiden tuotteiden valmistus.

Lähteet: OECD International Sectoral Data Base; omat laskelmat.

1990-luvulla nähdään Suomen ohella myös Italian ja Ruotsin kohdalla eriytymistä taulukossa olevien 11 maan keskimääräisestä teollisuustuotannon rakenteesta. Kreikan osalta erkaantuminen on puolestaan jatkunut jo pidempään. Ruotsissa teollisuudessa osuuttaan ovat kasvattaneet erityisesti telekommunikaatiovälineet ja moottoriajoneuvot. Vastakkaista eli lähentymiskehitystä nähdään puolestaan erityisesti Alankomaiden kohdalla. Lukujen keskihajonta yli maiden on noussut vuodesta 1980, mikä kertoo

<sup>42</sup> Nokian osuus Suomen tavaroiden ja palvelusten bruttoviennin määrästä on ETLAn ennakoarvion mukaan 30 prosenttia vuonna 2000.

teollisuustuotannon rakenteen eriytymisestä EU:ssa erityisesti 1980-luvun loppupuolella.

Hallet (2000) on analysoinut tuotannon erikoistumista vastaavalla indeksillä, mutta käyttäen alueellisia tilastoja. Hänellä on käytössään 119 aluetta kaikista 15 EU-maasta. Suomi, Ruotsi, Tanska, Itävalta, Irlanti ja Kreikka ovat kuitenkin kukin vain yksi alue. Toimialoja on käytössä 17, joista 5 on palvelutoimialoja. Aikaperiodi on sama kuin edellä eli 1980-1995. Halletin BKT-painotettujen tulosten mukaan erikoistuminen on vähentynyt jonkin verran tarkasteluajanjaksolla, mikä on johtunut palvelualojen yleisestä kasvusta. Muutos tähän suuntaan tapahtui erityisesti 1980- ja 1990-lukujen alkupuolella kun taas 1980-luvun loppupuolella kehitys pysähtyi. Hallet noteeraa Suomen yhdeksi alueeksi, jossa erikoistuminen on lisääntynyt tarkasteluajanjaksolla. Erot Halletin ja edellä tehtyjien laskelmien välillä selittyvät sillä, että edellä käytetty keskihajonta ei ota huomioon tuotantopainoja eikä laskelmissa ollut mukana palvelualoja.

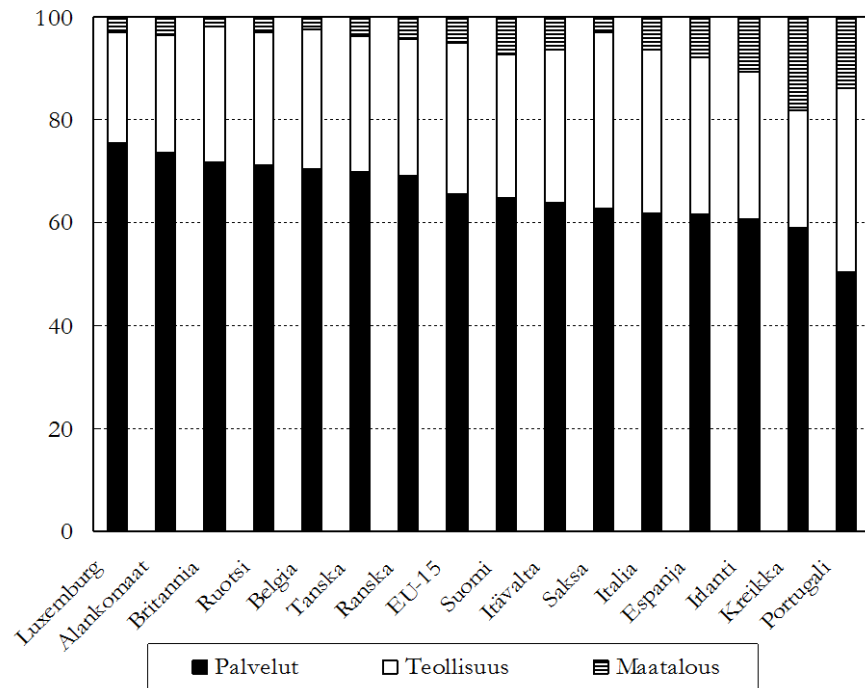
Halletin muiden tulosten mukaan maatalous ja elintarviketeollisuus ovat maantieteellisesti kaikkein hajasijoittuneimpia, kun taas suurien skaalatuottojen tehdasteollisuus on maantieteellisesti kaikkein keskittyneintä.

Teollisuustuotannon sijoittumista Euroopassa ovat käsitelleet myös Midelfart-Knarvik ym. (2000). Heidän mukaansa teollisuustuotannon rakenne konvergoitui 1970-luvulla, mutta tämä trendi kääntyi 1980-luvun alussa melkein kaikkien maiden kohdalla. Eriytyminen on sen jälkeen jatkunut. Erityisesti kirjoittajat nostavat Irlannin ja Suomen maiksi, joissa on tapahtunut merkittävä korkean teknologian tuotannon kasvu. Maantieteellisesti aikaisempaa keskittyneiksi ovat Euroopassa muuttuneet hitaasti kasvavat ja vähän koulutettua työvoimaa käyttävät toimialat, jotka ovat hitaan kasvunsa vuoksi samalla menettäneet suhteellista merkitystään. Sen sijaan tietyt korkean teknologian ja nopeasti kasvavat toimialat ovat muuttuneet maantieteellisesti vähemmän keskittyneiksi ja tyypillisesti levinneet Keski-Euroopasta muille alueille.

Midelfart-Knarvik ym. (2000) toteavat myös, että kun EU:ssa teollisuustuotannon rakenteet eriytyvät, ne konvergoituvat Yhdysvaltain osavaltioiden välillä. EU:ssa teollisuus on kuitenkin edelleen vähemmän keskittyntä kuin Yhdysvalloissa.

Kuviossa 3.6 on vielä esitetty maatalouden, teollisuuden ja palveluelinkeinojen osuus kokonaistaloudesta eri EU-maissa. Tässäkin suhteessa maiden välillä on huomattavia eroavuuksia. Tällä mittarilla Suomi on kuitenkin hyvin lähellä keskimääräistä.

**Kuvio 3.6** Maatalouden, teollisuuden ja palveluelinkeinojen osuus kokonaistyöllisyydestä eri EU-maissa vuonna 1998 (Irlan-  
nissa vuonna 1997), %



### Työvoiman liikkuminen

Euroopan unionin sisämarkkinat merkitsevät myös työvoiman vapaata liikkumista maiden välillä. Taulukossa 3.7 on esitetty ulkomaalaisten osuus EU-maiden (pl. Kreikka) väestöstä vuonna 1996 sekä osuus työvoimasta. Perinteisesti väestön liikkuminen Euroopan sisällä on ollut vähäistä. Työvoiman siirtyminen lisää kokonaiskysyntää menestyvällä alueella ja vähentää sitä jo valmiiksi huonosti menestyvällä alueella. Toisaalta se vähentää mahdollista työttömyyttä jälkimmäisellä alueella ja vähentää tuotannon pullonkauloja ja hintapaineita voimakkaammin kasvavilla alueilla. Työvoiman liikkuminen ei kuitenkaan kulttuurisista syistä voi koskaan saavuttaa Euroopassa sellaista merkitystä taloudellisten suhdanteiden ta-  
saajana kuin Yhdysvalloissa.

Taulukko 3.7 Ulkomaalaisten osuus väestöstä ja työvoimasta 1996

EU-maa	Ulkomaalaisten osuus väestöstä, %	... joista EU-maista, %	Ulkomaalaisten ja ulkomailla syntyneiden osuus työvoimasta, %
Luxemburg	34.1	..	53.8
Itävalta	9.0	..	10.0
Belgia	9.0	61.4	6.5*
Saksa	8.9	25.2	9.1
Ranska	6.3†	36.5	6.3
Ruotsi	6.0	..	5.1
Tanska	4.7	20.6	3.0‡
Alankomaat	4.4	27.7	3.1
Britannia	3.4	39.2	3.4
Irlanti	3.2	..	3.5
Portugali	1.7	25.3	1.8
Italia	2.0	13.9	1.7‡
Suomi	1.4	19.1	..
Espanja	1.3	46.7	1.0

Lähde: Trends in International Migration 1998, OECD.

\* 1989; † 1990; ‡ 1995

### Johtopäätöksiä

Optimaalisella valuutta-alueella tarkoitetaan sellaista maantieteellistä aluetta, jolla taloudellisesti perustellusti kannattaa käyttää yhteistä rahayksikköä. Jos alueella käytettäisiin useampaa kuin yhtä rahayksikköä, niistä koituisi transaktiokustannuksia muun muassa kaupankäynnissä alueiden välillä. Mitään hyötyä alueet eivät eri rahayksiköistä kuitenkaan saisi. Tämä selittyisi alueiden samankaltaisilla taloudellisilla rakenteilla, keskinäisellä riippuvuudella ja sillä, etteivät ne kohtaisi epäsymmetrisiä taloudellisia häiriöitä. Niinpä niillä kannattaisi olla yhteinen rahapolitiikka ja niiden kannattaisi käyttää samaa rahaa.

Edellä kuvatusta taloudellisesta keskinäisriippuvuudesta huolimatta EU-maat tai euroalue eivät kuitenkaan muodosta optimaalista valuutta-alueita.<sup>43</sup> Vaikkakin EU:n ”kova ydin” eli Saksa, Ranska, Benelux-maat,

<sup>43</sup> Euroalueesta poiketen Yhdysvallat on historiallisen talouskehityksensä perusteella optimaalinen valuutta-alue. Kouparitsasin (1999) mukaan suhdannevaihtelut Yhdysvaltain alueiden välillä ovat voimakkaasti korreloituneita ja niitä kohtaavien taloudellisten häiriöiden lähteet ovat pitkälti samantaisia. Alueet myös reagoivat näihin häiriöihin pitkälti samalla tavoin. Sopeutuminen epäsymmetrisiin häiriöihin on ollut suhteellisen nopeaa. Clarkin ja van Wincoopin (1999) mukaan suhdannevaihtelu on ollut paljon synkronoidumpaa Yhdysvalloissa kuin EU:ssa. Heidän mukaansa Euroopan maiden väliset erot voidaan pitkälti selittää vähäisemmällä kaupan määrällä ja suuremmalla tuotannollisella erikoitumisella.

Itävalta ja Tanska voivat ilman suurempia sopeutumiskustannuksia alkaa käyttää samaa rahaa, muihin EU-maihin tämä käytäntö ei historiallisen taloudellisen kehityksen valossa samalla tavalla sovi. Tämä koskee siten myös Suomea, jonka julkisen sektorin budjettijäämälle komissio on laskenut suuremman turvamarginaalin kuin millekään muulle EU-maalle (ks. taulukko 3.2). Tähän on kuitenkin vaikuttanut Suomen aikaisempi taloudellinen kehitys, joka onkin monessa suhteessa eronnut EU:n keskimääräisestä taloudellisesta kehityksestä.

Monet Suomen kannalta epäsymmetriaa aiheuttaneet tekijät ovat sittemmin poistuneet tai pienentyneet. Näihin entisiin tekijöihin kuuluvat erityiskauppajärjestelyt Venäjän kanssa, metsäteollisuuden nykyistä suurempi osuus teollisuustuotannosta ja viennistä, aktiivinen ja suhdanteita (tahtomattaan) kärjistänyt finanssipolitiikka sekä inflaatio-devalvaatiokierre. Suomi eroaa edelleen muusta euroalueesta rakenteellisesti mutta vähäisemmässä määrin kuin aikaisemmin. Lisäksi taloudellisen integraation ja sisämarkkinoiden toiminnan paraneminen pienentävät epäsymmetristen häiriöiden riskiä ja helpottavat niihin reagoimista.

Erilaiset taloudelliset rakenteet johtavat kuitenkin siihen, että maat eivät vain kohtaa epäsymmetrisiä häiriöitä vaan lisäksi myös symmetrisillä häiriöillä on epäsymmetrisiä vaikutuksia. Suorien investointien virtojen kiihtyminen vuonna 1998 ja se, että ne todennäköisesti pysyvät edelleen korkealla tasolla myös lähitulevaisuudessa, ei pysty muuttamaan tätä tilannetta vähään aikaan. Samalla työvoiman rajat ylittävällä siirtymisellä ei voi olla Euroopassa samanlaista merkitystä kuin Yhdysvalloissa. Korkea työttömyysaste monissa EU-maissa viittaa rakenteellisiin ongelmiin ja jäykkyyksiin työ- ja hyödykemarkkinoilla. Tästä huolimatta EU-maat ovat kuitenkin taloudellisesti hyvin riippuvia toisistaan.

### **3.5 Taloudelliset häiriöt ja niihin vastaaminen finanssi- ja rahapolitiikan keinoin**

Edellä ennakoituihin epäsymmetrisiin häiriöihin on vastattava lähinnä finanssipolitiikan ja työmarkkinoiden sisäisen sopeutumisen kautta. Rahapolitiikalla voidaan puolestaan vastata symmetrisiin häiriöihin. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä alaluvussa. Epäsymmetrisiä häiriöitä vastaan voitaisiin euroalueelle rakentaa myös fiskaalisen federalismin rakenteet, jotka tasaisivat alueiden ja maiden välisiä eroja tulonsiirtojen avulla. Tätä kysymystä käsitellään luvussa 7.

## Finanssi- ja rahapolitiikan erilaiset tavoitteet

Euroalueen finanssipolitiikka vaikuttaa Euroopan keskuspankin rahapolitiikan vireyteen ja päinvastoin. Näillä kahdella politiikalla on kuitenkin eri tavoitteet. Rahapolitiikan ainoana ensisijaisena tavoitteena on hintavakauden varmistaminen koko euroalueella keskimäärin. EKP ei pysty suoranaisesti vaikuttamaan maa- tai aluekohtaisen hintavakauden pysyvyyteen. Tämän lisäksi EKP voi tukea yhteisön yleistä talouspolitiikkaa, kunhan ensisijainen hintavakauden tavoite ei vaarannu.

Jäsenmaiden harjoittama finanssipolitiikka pyrkii puolestaan täyttämään ne tavoitteet,<sup>44</sup> jotka sille kansallisesti on asetettu, eli lähinnä julkisten palveluiden tuottamisen ja tulonsiirrot kussakin maassa. Lisäksi julkisen sektorin luonteeseen kuuluu automaattisten vakauttajien toimiminen. Niiden myötä alijäämät kasvavat taantumassa automaattisesti, kun verotulot vähenevät ja menot kasvavat muun muassa työttömyyskorvauksien kautta.<sup>45</sup> Lisäksi hallituksella ja julkisella sektorilla ajatellaan usein olevan erityinen poliittinen intressi saavuttaa täystyöllisyys.

Méltz (1997) on estimoinut raha- ja finanssipolitiikan riippuvuutta toisistaan ja muista taloudellisista tekijöistä 19 OECD-maassa. Hänen tulostensa mukaan relaatio raha- ja finanssipolitiikan välillä on ollut negatiivinen siten, että toisen ollessa kireää, toinen on ollut löysää. Löysä finanssipolitiikka on yleensä johtanut kireään rahapolitiikkaan eikä keskuspankki ole yrittänyt inflaation avulla vähentää julkisen sektorin velkaa.

Samalla sekä verot että julkisen sektorin kulutus ovat kasvaneet nousuhdanteessa. Verot ovat kuitenkin nousseet keskimäärin hieman enemmän, joten finanssipolitiikan vaikutus on ollut suhdanteita tasaavaa. Siten verot ovat tasapainottaneet suhdannekiertoa OECD-maissa, mutta julkisen sektorin kulutus on päinvastoin kärjistänyt sitä. Finanssipoliittinen vireyden OECD-maissa on lisäksi ollut sitä kireämpää mitä velkaantuneempi maa on ollut, mikä on VKS:n hengen mukaista. (Méltz 1997)

Joissakin tilanteissa keskuspankin hintavakauteen pyrkivän rahapolitiikan ja täystyöllisyyteen pyrkivän finanssipolitiikan välillä saattaa syntyä ristiriitä. Raha- ja finanssipolitiikan keskinäisen vireyksen, niin kutsutun *policy mixin*, pitäisi kuitenkin olla konsistentti taloudellisen tilanteen kanssa. Koska rahapolitiikka on yhteistä, olisi finanssipolitiikan pystyttävä joustamaan kansallisten erityisolosuhteiden mukaan. Tätä vaikeuttaa se,

<sup>44</sup> Julkisen sektorin tavoitteet voidaan jakaa distributiivisiin, allokoiviin ja stabilisaatioon pyrkiviin toimenpiteisiin.

<sup>45</sup> Ks. myös luku 2.2.

että finanssipolitiikka on kuin iso laiva, joka kääntyy hitaasti ja yllättävissä tilanteissa usein myöhässä. Rahapolitiikan muutokset voidaan tehdä nopeammin. Korkeiden muutosten välittyminen talouteen voi kuitenkin kestää vuoden. Tämän lisäksi rahapolitiikassa voidaan tehdä virhearvioita tarvittavista toimenpiteistä siinä missä finanssipolitiikassakin.

### Taloudellisiin häiriöihin vastaaminen rahapolitiikan keinoin

Koska rahapolitiikka viritetään koko euroalueen talouskehityksen mukaan, sillä voidaan reagoida koko aluetta symmetrisesti, tai keskimäärin, kohtaaviin taloudellisiin häiriöihin. Rahapolitiikalla ei siten ole mahdollista reagoida epäsymmetrisiin, vain yhtä tai joitakin maita koskettaviin häiriöihin. Periaatteessa suuria maita kohtaaviin epäsymmetrisiin häiriöihin on mahdollista reagoida niiden BKT-painojen edellyttämällä voimakkuudella, mutta tällaiset häiriöt tuskin jäisivät yksin kyseistä suurta maata koskeviksi, vaan leviäisivät koko euroalueelle ulkomaankaupan ja rahoitusmarkkinoiden välityksellä.<sup>46</sup>

Yhteisestä luonteestaan huolimatta rahapolitiikka vaikuttaa kuitenkin jossain määrin eri tavalla eri maissa. Jos Euroopan keskuspankki esimerkiksi nostaa ohjauksorkoaan puolella prosenttiyksiköllä, nousee lyhyen rahan hinta kaikkialla euroalueella yhtä paljon.<sup>47</sup> Lyhyen, alle vuoden mittaisen rahan nimelliset euribor-korot ovat samat koko euroalueella. Kuitenkin yritysten, kotitalouksien ja julkisten sektoreiden rahoitusrakenteesta riippuen vaikutukset ovat erisuuruisia, yksittäisistä nettovelkaantumisasteista riippuen jopa eri suuntaisia<sup>48</sup>, ja tapahtuvat eri viipeellä eri maissa. Muun muassa se, kuinka kilpailtu pankkisektori on, kuinka suuri rooli pankkisektorilla on yritysten rahoituksessa, kuinka suurella osalla kotitalouksista on lainaa ja kuinka usein luottojen korkoja tarkistetaan markkinakorkojen muuttuessa eroaa hyvinkin paljon eri euroalueen jäsenvaltioiden välillä.<sup>49</sup> Pankkikeskeinen yritysrahoitus on perinteisesti ollut Manner-Euroopassa merkittävämpää kuin Yhdysvalloissa, mutta talous- ja rahaliiton muodostamisen myötä yritykset siirtyvät käyttämään aikaisempaa enemmän muita rahoituksen muotoja kuten omia joukkolainoja.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> De Grauwe (2000) käsittelee rahapolitiikan harjoittamista epäsymmetristen häiriöiden oloissa.

<sup>47</sup> Maat tekee tässäkin suhteessa kuitenkin erilaisiksi erilainen verotuskäytäntö.

<sup>48</sup> Yleisesti ottaen velkoja hyötyy ja velallinen kärsii korkojen noususta.

<sup>49</sup> Kashyapin ja Steinin (1997) mukaan pankeilla on merkittävä rooli rahapolitiikan välittämisessä muualle talouteen. Suuri pankkiriippuvuus ja pienten pankkien suuri lukumäärä lisää rahapolitiikan vaikutusta muualle talouteen.

<sup>50</sup> Tutkimuksia rahapolitiikan välittämisestä talouteen ovat muiden muassa Barran ym. (1996), Carlino ja DeFina (1998), Hughes Hallett ja Piscitelli (1999) sekä Dedola ja Lippi (2000). Hughes Hallett ja



Myös Yhdysvaltain osavaltioiden välillä on selviä eroja rahapolitiikan välittymisessä reaalitytöihin. Carlinon ja DeFinan (1998) mukaan vaikutus on suurin teollistuneimmilla alueilla. Erot johtuvat ensisijaisesti osavaltioiden erilaisista taloudellisista rakenteista.<sup>51</sup> Euroalueelle tekemiensä vastaavien laskelmien mukaan rahapolitiikan välittyminen talouteen (vaikutus tuloihin) on Itävallassa, Belgiassa, Portugalissa, Saksassa ja Luxemburgissa lähimpänä euroalueen keskimääräistä vaikutusta. Suomessa, Irlannissa ja Espanjassa yhteisellä rahapolitiikalla on suurin vaikutus tuloihin, kun taas Ranskassa, Italiassa ja Alankomaissa vaikutus on keskimääräistä pienempi. Siten vaikka euroalueen jäsenvaltiot olisivat samassa suhdannevaiheessa, rahapolitiikan virityksen muuttamisella olisi erilainen vaikutus eri maissa. Eri tutkimustulokset ovat kuitenkin vaihdelleet merkittävästi riippuen käytetyn ekonometrisen mallin rakenteellisesta identifioinnista (ks. Kieler ja Saarenheimo 1998).

### Taloudellisiin häiriöihin vastaaminen finanssipolitiikan keinoin

Alaluvussa 3.4 käsiteltiin EU-maiden erilaisia taloudellisia rakenteita, talouksien avoimuutta ja keskinäisiä taloudellisia sidoksia. Maat ovat näissä suhteissa selvästi erilaisia, joten ne tulevat kohtaamaan erilaisia epäsymmetrisiä häiriöitä.

Yleensä puhutaan maita kohtaavista epäsymmetrisistä häiriöistä. Todellisuudessa nämä häiriöt kuitenkin koskettavat pikemminkin jotain aluetta maan sisällä kuin koko maata. EU-maiden kansalliset tuotantorakenteet ovat yhdenmukaisempia kuin alueiden väliset tuotantorakenteet.<sup>52</sup> Myös työttömyysasteiden välillä on vähemmän eroja kansallisella kuin alueellisella tasolla.

Epäsymmetrisiin maa- ja aluekohtaisiin häiriöihin on reagoitava kansallisella tasolla julkisen sektorin harjoittaman finanssipolitiikan ja työmarkkinoiden sopeutumisen kautta. Tässä suhteessa työmarkkinoiden merkitys on korostunut verrattuna aikaisempaan talousregiimiin, missä mailla oli vielä kansallista rahapolitiittista liikkumavaraa, vaikka se oli silloinkin rajallista, eikä finanssipolitiikkaakaan ollut rajoitettu vakaus- ja kasvusopimuk-

---

Piscitelli (1999) tarkastelee neljää suurinta EU-maata. Tulosten mukaan ongelmien ytimessä on erilainen rahan kysynnän tulo- ja kulutusjousto. Näissä tutkimuksissa on EMUa ajatellen kuitenkin se ongelma, että ne ovat taaksepäin katsovia ja arvioivat rahapolitiikan välittymistä aikaisemman rahamarkkina- ja talouskehityksen perusteella. Talous- ja rahaliiton perustaminen on kuitenkin regimimuutos ja jättää jälkensä raha-, hyödyke- ja työmarkkinoiden toimintaan. Rahoitusmarkkinoiden integraation syveneminen lisää muun muassa ylikansallisia pankkifuusioita ja ajan myötä tasoittaa eroja maiden rahoitussektoreiden välillä. Muutokset vievät kuitenkin aikaa.

<sup>51</sup> Kouparitsas (1999) vahvistaa tämän, mutta hänen tuloksensa eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

<sup>52</sup> Ks. esimerkiksi De Nardis ym. (1996)

sen määräyksiin. Samalla yritysten vakavaraisuus on korostunut aikaisempaan verrattuna.

Koska työvoiman liikkuminen kansallisten rajojen ylitse on historiallisesti ollut vähäistä Euroopassa, eikä ole luultavaa, että se yleistyisi riittävästi EMUssa, työmarkkinoiden on tarpeen vaatiessa joustettava kansallisten rajojen sisällä. Jotta itsenäisen rahapolitiikan rooli suhdanteiden tasaajana voidaan korvata muilla talouden lohkoilla, tämä voi edellyttää myös työpanoksen hinnan joustoa enemmän kuin ennen EMU-aikaa.

Julkisen sektorin reagointikyky on suhteellisen hidas, minkä lisäksi sitä rajoittavat VKS:n säännökset alijäämistä ja velkaantumisesta. Lisäksi muut toimenpiteet kuin automaattiset vakauttajat eivät ole vain hitaita käyttöä, vaan niiden käyttö saattaa perustua väärään informaatioon talouden tilasta ja suunnasta. Luvussa 7 on arvioitu euroalueen laajuisen suhdanteita tasaavan stabilisaatorahaston taloudellisia ja poliittisia mahdollisuuksia ja tarvetta.<sup>53</sup>

Vakaus- ja kasvusopimusta on kritisoitu siitä, että se heikentää maiden kykyä vastata epäsymmetrisiin häiriöihin kiinteiden valuuttakurssien ja yhteisen rahapolitiikan oloissa. VKS:n päätarkoitus on kuitenkin tukea EKP:n rahapolitiikan uskottavuutta. Jos julkistalouksien rakenteelliset budjetit ovat riittävän tasapainoisia, automaattisille vakauttajilla jää tilaa toimia, eivätkä VKS:n säännökset ole liian rajoittavia.

---

<sup>53</sup> Talous- ja rahaliiton jäsenvaltioilla ei ole yhteistä budjettia, jota olisi mahdollista käyttää tulojen tai suhdanteiden tasaamiseen. Euroopan unionin budjetin suuruus vuodelle 1999 oli 96.9 miljardia euroa, eli noin 1.24 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Tästä 42 prosenttia käytettiin yhteisen maatalouspolitiikan tukemiseen ja 41 prosenttia rakennerahastoihin. Budjetin koko on rajattu 1.27 prosenttiin EU:n bruttokansantuotteesta. Perustamissopimuksen artiklassa 100 sanotaan kuitenkin, että jos jäsenvaltiosta riippumattomat poikkeukselliset tapahtumat ovat aiheuttaneet sille vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle yhteisön taloudellista apua.

## 4 FINANSSIPOLITIIKAN KOORDINAATIO

Tämä luku käsittelee finanssipolitiikan koordinaatiota talous- ja rahaliitossa. Mielenkiinto on finanssipolitiikan roolissa suhdanteiden tasaamisessa eli makrotaloudellisessa stabilisaatiopolitiikassa. Koordinaatio voidaan ymmärtää erikseen määriteltyjen ylikansallisten finanssipolitiikkaa rajoittavien sääntöjen noudattamisena tai varsinaisena kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoimisena yhteisötason tavoitteiden saavuttamiseksi. Näistä edellistä käsiteltiin edellä luvuissa 2 ja 3, joissa tarkasteltiin finanssi- ja rahapolitiikan käytäntöä Euroopan unionissa ja EMUssa nykyisin säännöin, joihin myös finanssipolitiikkaa ohjaava ja rajoittava vakaus- ja kasvusopimus liittyy. Jälkimmäistä eli kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoimista yhteisötason tavoitteiden saavuttamiseksi käsitellään tässä luvussa.

Yhteisötason tavoitteilla tarkoitetaan tässä aikaisempaa teoreettisemmassa tarkastelussa sitä, että koordinaatiolla saavutetaan Pareto-parannus suhteessa koordinoimattomaan tilanteeseen. Tällöin yksikään maa ei kärsi yhteistoiminnasta. Käytännössä tällaisen tilanteen saavuttaminen voi olla hyvin vaikeaa. Voidaan lisäksi kuvitella tilanne, jossa maa kokonaisuudessaan hyötyy koordinaatiosta, mutta jokin tuon maan alue kärsii siitä.

Lisäksi luvussa käsitellään enimmäkseen vain finanssipolitiikkaa ja vähemmän jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen yhteensovittamista EKP:n rahapolitiikan kanssa. Edellä on jo tarkasteltu tätä niin sanottua *policy mix*-kysymystä. Koko euroalueen laajuinen tasapainoinen finanssipolitiikka antaa EKP:lle paremmat mahdollisuudet tukea yhteisön talouspolitiikkaa (kasvua ja työllisyyttä) ilman, että sen ensisijainen tavoite, hintavakaus vaarantuu. Jos finanssipolitiittinen viritys sen sijaan on vaara hintavakaudelle, EKP:n on ohjattava resurssinsa tämän vaaran torjumiseen eikä se voi samalla tavalla tukea yleistä talouspolitiikkaa.

### 4.1 Miksi koordinoita finanssipolitiikkaa?

Talouspolitiikan koordinaation tarvetta voidaan perustella muun muassa markkinoiden epäonnistumisella, poliittisilla tulonjakotavoitteilla tai makrotaloudellisen vakauttamisen tarpeella (Korkman 1999). Näistä ensimmä-

mäinen ei välttämättä edellytä ylikansallisia toimenpiteitä ja toisella ei ole Euroopan unionissa kovinkaan suurta roolia. Sen sijaan makrotaloudellinen vakauttaminen, jonka tarve syntyy maiden välisestä keskinäisestä riippuvuudesta, saattaa muodostua suhteellisen tärkeäksi EMU:ssa.

Jos talouspolitiikka yhdessä maassa ei mitenkään vaikuta toisen maan taloudelliseen tilanteeseen, ei politiikan koordinaatiotakaan tarvita maiden välillä. Tällaisessa tapauksessa se olisi todennäköisesti jopa vahingollista, sillä koordinaatio merkitsee sitä, että päätöksenteossa otetaan huomioon myös toisen maan taloudellinen tilanne. Tällä ei kuitenkaan ole oman maan kannalta mitään merkitystä, jos maiden välillä ei ole taloudellista riippuvuussuhdetta.

Cooper (1985) määrittelee keskinäisen riippuvuuden tilaksi, jossa maan avoimuus ja koko ovat sellaisia, että sen omat poliittiset toimenpiteet vaikuttavat siihen muiden maiden kautta. Kahden maan välistä keskinäistä riippuvuutta voi Cooperin mukaan olla neljää laatua, joiden kaikkien voidaan katsoa vaikuttavan EMU:ssa.

- Keskinäinen rakenteellinen riippuvuus merkitsee sitä, että maat ovat riittävän avoimia, jotta taloudellinen kehitys yhdessä maassa vaikuttaa myös toiseen maahan. Tällainen keskinäisriippuvuus on hyvin merkittävää euroalueella muun muassa kauppavirtojen vuoksi. Maiden avoimuus mitattuna ulkomaankaupan osuutena bruttokansantuotteesta vaihtelee kuitenkin paljon EU-maittain (ks. kuvio 3.4).
- Maiden välillä saattaa olla keskinäinen riippuvuussuhde talouspolitiikan tavoitteiden välillä. Maita kiinnostaa myös toisen maan pääseminen asetettuihin talouspoliittisiin tavoitteisiin, sillä epäonnistuminen niiden saavuttamisessa saattaa vaikuttaa molempiin maihin. Tämä suhde on institutionalisoitu EU:n perustamissopimuksessa, missä edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etuaan koskevana asiana. Yhteisen rahapolitiikan oloissa näin onkin. EU:ssa seurataan suhteellisen tarkoin yhteisesti hyväksytyjen laajojen talouspoliittisten suuntaviivojen noudattamista ja julkisyhteisöjen budjettitasapainolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.
- Maiden välillä saattaa olla keskinäinen riippuvuus kolmansista maista lähtevien, omasta maasta riippumattomien häiriöiden tapahtuessa.

- Maiden välillä saattaa vallita niissä harjoitetun politiikan välinen keskinäinen riippuvuus siinä mielessä, että optimaalinen toiminta riippuu siitä, miten toisessa maassa toimitaan.

On useita syitä, miksi koordinaatio voi käytännössä epäonnistua. Cooper (1985) mainitsee näistä viisi. Ensinnäkin koordinaation tavoitteista saattaa olla erimielisyyttä. Toiseksi hallitusten käsitykset tulevasta taloudellisesta kehityksestä, tai laajemmin ottaen talouksien rakenteista ja keskinäisistä riippuvuussuhteista saattavat olla erilaisia tai vääriä.<sup>54</sup> Kolmanneksi hallitusten välillä saattaa vallita epäluottamus. Lisäksi vaalit saattavat muuttaa hallitusten kokoonpanoa, jolloin myös hallituspolitiikka saattaa muuttua. Neljänneksi maan kansallisiin intresseihin voi kuulua halu säilyttää toimintavapaus. Viidenneksi saattaa syntyä tilanne, jossa yksikään maista ei halua toimia suunnannäyttäjänä tai ”johtajana”, koska maa saattaa hävitä, jos se sitoutuu jonkin politiikan harjoittamiseen ennen muita maita. Edelleen päätöksenteko saattaa olla huonosti suunniteltua ja toimeenpanomekanismeissa saattaa olla puutteita.

Reaaliset linkit maiden välillä välittyvät ensi sijassa kauppavirtojen kautta. Julkisen sektorin ekspansio yhdessä maassa lisää kysyntää myös muissa maissa. Ekspansiivinen politiikka välittyy toisiin maihin sitä voimakkaammin, mitä enemmän maa käy niiden kanssa kauppaa. Tämä on siten yleensä positiivinen heijastusvaikutus, joka lisää kysyntää ja tuotantoa muissa maissa.

Toisaalta kysynnän kasvu nostaa korkotasoa. Korkojen nousu puolestaan vähentää yleisesti yksityisiä investointeja ja kulutusta. Tämä vaikutus on periaatteessa yhtäläinen kaikkialla euroalueella, sillä rahamarkkinat ovat yhteiset.<sup>55</sup> Lisäksi se vaikuttaa euroalueen ulkopuolella korkoja nostavasti erityisesti, jos ulkopuoliset maat pyrkivät säilyttämään valuuttakurssinsa vakaana euron suhteen. Korkojen nousu on todennäköisesti suhteellisen vähäinen,<sup>56</sup> vaikka julkisen sektorin ekspansio tapahtuisi jossain suuressa EMU-maassa, Saksassa, Ranskassa tai Italiassa, ainakin jos maiden velkaantumisaste suhteessa niiden bruttokansantuotteeseen on kestäväällä tasolla. Tästä huolimatta korkojen nousu heikentää ainakin lyhyellä aikavälillä suhteellisia kasvunäkymiä niissä maissa, joissa finanssi-

<sup>54</sup> Yleisesti ottaen mitä erilaisempia taloudet ovat, sitä vaikeampaa yhteistyön jatkaminen saattaa olla maiden erilaisten taloudellisten intressien vuoksi (ks. Jensen 1994).

<sup>55</sup> Korkojen muutosten erilaisia vaikutuksia käsiteltiin luvussa 3.5.

<sup>56</sup> Arvioiden (ks. Masson (1996), Artis ja Winkler (1998) sekä Eichengreen ja Wyplosz (1998)) mukaan korkojen nousu yhden maan ekspansiivisen finanssipolitiikan seurauksena tuskin olisi kovin merkittävää, kun rahoitusmarkkinat ovat kilpailulliset.

politiikan viritys ei muutu. Korkojen nousu saattaa lisäksi houkutella euroalueelle pääomia, mikä nostaa euron arvoa ja heikentää viennin kilpailukykyä euroalueen ulkopuolisilla markkinoilla. Toisaalta inflaatio-odotusten mahdollinen nousu tai kasvuodotusten heikkeneminen saattaisivat heikentää euroa. Jos EKP:n rahapolitiikka on uskottavaa, inflaatio-odotusten ei pitäisi nousta.

Ekspansiivisen finanssipolitiikan positiivinen, kysyntää lisäävä vaikutus saattaa kääntyä pääläelleen, jos julkisen sektorin rahoitusasema on huono tai epävakaa. Jos julkinen velka on korkea tai lisääntyy hyvin nopeasti, seurauksena saattaa olla korkopreemion nousu epävarmuuden lisääntymisestä. Tällä on investointeja vähentävä vaikutus, jolloin kokonaiskulutus ei nousekaan yhtä paljon kuin hallitus odotti lisätessään julkisia menoja. Koska suurempi velka on aikanaan maksettava pois, yksityinen sektori voi myös alkaa odottaa veronkorotuksia, mikä vähentää yksityistä kulutusta. Alhainen velka ja ylijäämäinen budjetti antavatkin hallitukselle enemmän liikkumavaraa taloudellisen suhdannetilanteen heiketessä.

Yhden maan ekspansiivinen talouspolitiikka voi siten vaikuttaa joko positiivisesti tai negatiivisesti toiseen maahan riippuen maiden välisistä reaalisista ja rahoituksellisista linkeistä. Vuorovaikutussuhteet syntyvät ulkomaankaupan ohella pääomaliikkeiden, suorien investointien ja työvoiman liikkuvuuden kautta. Euroopan osalta näitä tarkasteltiin luvussa 3.4.

Talous- ja rahaliitto syventää EU:n taloudellista integraatiota. Tämä saattaa lisätä talouspolitiikan koordinaation tarvetta maiden välisen keskinäisriippuvuuden kasvaessa. Toisaalta ei voida väittää, että taloudellinen riippuvuus sellaisenaan aina edellyttäisi politiikan koordinoitua. Periaatteessa jos maiden taloudelliset rakenteet yhdentyvät, niiden finanssipolitiikka saattaa muuttua automaattisesti synkronoidummaksi. Mitä erilaisempia ja heterogeenisempia taloudet ovat, sitä monimuotoisempia myös heijastusvaikutukset voivat olla kansantalouksien eri sektoreilla ja toimialoilla.

Myös suhteellisen samanlaiset maat voivat kuitenkin tarvita erilaista finanssipolitiikkaa, jos ne ovat eri suhdannevaiheissa. Toisaalta maat, joiden talouksien rakenteet ovat samanlaiset ja joiden välillä on voimakkaita vuorovaikutussuhteita, ovat usein myös suunnilleen samassa suhdannevaiheessa.

## 4.2 Mitä koordinoida?

### Talouspolitiikan koordinointi yleensä ja EU:ssa

Talouspolitiikan koordinoinnilla voi olla useita tavoitteita. Ensinnäkin maat saattavat pyrkiä koordinoimaan taloudellisia päämääriään, jotka saattavat koostua esimerkiksi yhteisistä tai kilpailullisista tavoitteista. Toiseksi koordinaatio voi kattaa informaation vaihtoa politiikan tavoitteista, taloudellisesta ennustamisesta, talouden rakenteista ja tulevasta talouspolitiikasta. Kolmanneksi koordinaatio voi käsittää talouspolitiikan valinnat sekä toimenpiteiden voimakkuuden ja ajoituksen. (Cooper 1985)

Koordinaatiota (tai laajemmin sanottuna yhteistyötä) voi olla hyvin eri tasoista ja asteista. Jo ajatusten ja käsitysten vaihtaminen ja yhteiset tiedonannot ovat yhteistyön muotoja. Euroopan unionissa yhteistyö ja koordinaatio käsittävät lisäksi keskinäisen konsultaation ja valvonnan, harkinnanvaraisten toimenpiteiden koordinaation, yhteiset politiikkasäännöt ja relevantin lainsäädännön yhdenmukaistamisen (Korkman 1999). Laajimmassa muodossaan koordinaation voidaan ymmärtää kattavan kaikki talouspolitiikan tasot jonkin yhteisesti päätetyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Käytännössä herää kuitenkin kysymys, mitä talouspolitiikan osaa koordinoidaan. Jäsenvaltiot voivat koordinoida julkisen sektorin alijäämiään, bruttovelkaansa, verojaan, rakenteellista kehitystään, julkisten menojen ja verotuksen rakennetta jne. Käytännössä jäsenvaltiot koordinoivat jo nyt julkisten sektoreidensa alijäämiä vakausohjelmien avulla vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. Alijäämille on asetettu katto, joka on kolme prosenttia bruttokansantuotteesta ja jonka rikkomisesta voidaan rangaista taloudellisesti. Kun alijäämät pyritään pitämään selvästi tätä pienempinä, keskipitkällä aikavälillä nollassa, myös bruttovelan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen konvergoituu ajan myötä. Kehitykseen vaikuttaa budjettijäämän lisäksi myös bruttokansantuotteen kasvuvauhti ja korkotasot.

Siinä määrin kuin talouspolitiikka vaikuttaa rahamarkkinoiden ja sisämarkkinoiden toimintaan koko euroalueella, sitä pyritään koordinoimaan (ks. Valtiovarainministeriö 1999 sekä myös Kajaste 1999). Tehostettu koordinaatio pitää euroalueella sisällään seuraavat alueet.

- Jäsenmaiden tiivis makrotaloudellinen seuranta, jotta varmistetaan kestävä lähtymisen jatkuminen ja euron kurssin sopusointuinen kehitys.

- Budjettipolitiikkojen ja budjettijäämien valvonta perustamissopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen säädösten edellyttämällä tavalla.
- Jäsenvaltioiden työ-, hyödyke- ja palvelumarkkinoita koskevan rakennepolitiikan seuranta. Kustannus- ja hintakehitystä seurataan erityisesti kun se liittyy kestäväen kasvun ja työpaikkojen saavuttamiseen matalan inflaation oloissa.
- Verouudistusten nopeuttaminen niin, että taloudellinen tehokkuus lisääntyy ja haitallinen verokilpailu vähenee.

Koordinoinnissa huomioidaan toissijaisuusperiaate, kansallisten hallitusten ensisijaisuus rakenne- ja budjettipolitiikkojen suunnittelussa ja mitoituksessa, EKPJ:n itsenäisyys hintavakauteen tähtäävässä rahapolitiikassa, sekä kunnioitetaan kansallisia traditioita ja työmarkkinaosapuolten vastualueita palkoista päätettäessä. (Valtiovarainministeriö 1999)

Alijäämien koordinoinnin taloudelliseen mielekkyyteen ja helppouteen vaikuttavat epäsymmetriset häiriöt. Jos maiden taloudellinen kehitys on hyvin samanlaista, budjettijäämien tiukka koordinaatio on helppoa ja ehkä jopa suotavaa, sillä se lisää raha- ja finanssipolitiikan uskottavuutta sekä helpottaa talouspolitiikan kestävää harjoittamista. Toisaalta jos taloudellinen kehitys eroaa jäsenvaltioiden välillä, tiukka koordinaatio on vaikeampaa, äänestäjäkunnalle poliittisesti vaikeasti selitettävissä eikä myöskään taloudellisesti ainakaan yhtä mielekäästä. Nykyisellään finanssipolitiikka ei VKS:stä huolimatta ole tiukasti koordinoitua, vaan kansallista liikkumavaraa on suhteellisen paljon. EU:ssa ei myöskään määrätä tai suoranaisesti pyritä vaikuttamaan julkisen sektorin kokoon tai menojen ja tulojen rakenteeseen, vaikkakin verojen suurta osuutta bruttokansantuotteesta kritisoidaan talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja arvonlisäverotusta on osittain säädelty.

### **Vaalien koordinointi**

Yksi talouspolitiikkaan ja sen koordinointiin vaikuttava tekijä ovat poliittiset vaalit. Samalla kuin rahapolitiikasta vastaavan EKP:n asema on rakennettu hyvin itsenäiseksi poliittisesta päätöksenteosta, finanssipolitiikka on demokraattisten rakenteiden kautta poliittisesti ohjattua. Siksi finanssipolitiikkaan vaikuttavat epäsäännöllisin väliajoin toistuvat vaalit jossain päin euroaluetta ja lisäksi alemman tason vaalit suurissa maissa, erityisesti Saksan osavaltiovaalit. Asetelma on siten eri kuin Yhdysvalloissa, missä vaalit pidetään määrätyn väliajoin ja Eurooppaan verrattuna suhteellisen harvoin.



Sapirin ja Sekkatin (1999) analyysin mukaan maiden kannattaa pitää vaalit samana päivänä, jos maiden välillä on merkittäviä positiivisia vuorovaikutussuhteita ja jos maat kohtaavat symmetrisiä häiriöitä tai ovat yleensä suhteellisen symmetrisiä.

Normaalin parlamentaarisen demokratian toimiminen ja erilaiset poliittiset järjestelmät eri jäsenmaissa tekevät tämän kuitenkin käytännössä mahdottomaksi. Kun maiden poliittiset järjestelmät ovat eriytyneet, niissä tapahtuu sisäsyntyisiä poliittisia heilahteluja, jotka voivat vaikuttaa ennakkaisten vaalien tarpeeseen. Vaikka kaikissa jäsenmaissa päätettäisiinkin synkronisoida parlamenttivaalit pidettäväksi esimerkiksi neljän vuoden välein alkaen jonain tiettyinä hetkenä, hallituskriisien vaikutuksesta vaalien sykli eriytyisi ajan myötä.

Myös poliittisen tasapainon saavuttaminen vaihtelee maittain. Muun muassa presidentin asema vaihtelee täysin symbolisesta esimerkiksi Saksassa voimakkaaseen vallankäyttäjään Ranskassa, kun taas kuningaskunnissa ei presidenttiä ole laisinkaan. Myös eri maiden aluevaalien (esimerkiksi kunnallisvaalit Suomessa, osavaltiovaalit Saksassa) ovat eri asemassa vaikuttavuudessaan kansalliseen hallitustason politiikkaan ja talouspolitiikan odotuksiin koko euroalueella.<sup>57</sup> Euroalueen jäsenvaltioiden vuosisatojen aikana syntyneitä poliittisia koneistoja täytyisi saattaa yhdenmukaisemmiksi, jotta vaalipäivien koordinoimisella voitaisiin saavuttaa jotain. Tämä saattaisi kuitenkin vähentää tarvetta muilla tavoin koordinoida talouspolitiikkaa ja tekisi poliittisesta järjestelmästä nousevat häiriöt ennalta arvattavammiksi.

### 4.3 Finanssipolitiikan koordinaation tarkastelua

Loppuosassa tätä lukua siirrytään käsittelemään talouspolitiikan koordinaatiota kansantaloustieteen tutkimustuloksiin nojautuen. Ensin tarkastellaan joitakin teoreettisia tutkimuksia koordinaatiosta rahaliiton oloissa ja lopuksi muutaman empiirisen mallitarkastelun tuloksia talouspolitiikan koordinaation arvioidusta hyödyllisyydestä.

#### Teoreettisia tarkasteluja

Talouspolitiikan kansainvälistä koordinaatiota on käsitelty kansantaloustieteessä noin 30 vuoden ajan. Ensimmäiset asiaa käsittelevät artikkelit olivat Nichans (1968) ja Cooper (1969). Varsinaisesti tutkimuksen katso-

<sup>57</sup> Tähän liittyy myös se, että joissakin maissa alueilla on merkittävä taloudellinen itsenäisyys ja päätäntävalta. Koska vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkastellaan koko julkisyhteisön budjettitasapainoa ja velkaa, alueilla saattaa olla oma vaikutuksensa myös tätä kautta.

taan kuitenkin yleisesti alkaneen Hamadan (1976) artikkelista, joka käsiteli rahapolitiikan koordinaatiota. Alkuvaiheessaan kirjallisuus keskittyikin pitkälti rahapolitiikan analysointiin. Lisäksi kirjoitettiin paljon niistä kysymyksistä, jotka nousevat talouspolitiikan koordinaatiota käsittelevässä kirjallisuudessa toistuvasti esiin. Tällaisia aiheita ovat politiikan uskottavuuskysymykset ja politiikan mahdollinen aikaepäjohdonmukaisuus, joihin palataan tämän luvun lopussa.

Myöhemmin mallit ovat laajentuneet ja monimutkaistuneet käsittämään rahapolitiikan harjoittamisen, yrityssektorin ja kuluttajien lisäksi myös finanssipoliittian harjoittamisen ja työmarkkinoiden toiminnan. Kun talous- ja rahaliiton muodostaminen on tullut ajankohtaiseksi Euroopassa, malleissa on käsitelty myös yhteistä rahapolitiikkaa. Teoreettisissa malleissa tullaan yleensä siihen lopputulokseen, että yhteistyö on kannattavaa, vaikka myös päinvastaisia lopputuloksia esiintyy.

Samalla kun finanssipoliittinen yhteistyö yleensä arvioidaan kannattavaksi, mallit päätyvät siihen lopputulokseen, että konservatiivinen, hintavakauteen pyrkivä keskuspankki on koko kansantalouden kannalta hyvä asia. Siten ajoittain toistuvat pyrkimykset saattaa Euroopan keskuspankki poliittisen kontrollin alaiseksi ei kansantaloustieteen nykyisen tietämyksen mukaan ole järkevää taloudellisen hyvinvoinnin kannalta.

Rahaliiton koolla voi olla merkitystä politiikkakoordinaation kannalta. Mitä useampia maita rahaliiton jäseninä on, sitä pienempi kunkin yksittäisen jäsenvaltion painoarvo on ja sitä vaikeampi hallitusten on päästä yhteisymmärrykseen harjoitettavan finanssipoliittian yleislinjoista. Siten yhteisen keskuspankin asema on vahvempi mitä useampia jäsenvaltioita rahaliitossa on. Beetsman ja Bovenbergin (1998) arvion mukaan ilman finanssipoliittian koordinaatiota rahaliitossa saattaa siten olla sekä alhaisempi inflaatio että pienemmät julkisen sektorin alijäämät kuin jos finanssipoliittikka on koordinoitua.

Mitä suurempi rahaliitto on, sitä suurempi tämän suuntainen vaikutus on. Jos maat kuitenkin pystyvät koordinoimaan finanssipoliittikkaansa, keskuspankin suhteellinen asema heikkenee, mikä saattaa nostaa inflaatiota alijäämäisiin budjetteihin taipuvaisten hallitusten toiminnan vuoksi. Euryhmän aseman vahvistaminen voisi tämän ajattelun perusteella olla huono asia. Jos keskuspankki on kuitenkin erittäin konservatiivinen pyrkien yksinomaan rahan arvon vakauttamiseen, hallitukset eivät onnistu pyrkimyksissään saavuttaa korkeampaa työllisyystasoa korkeamman inflaation kautta.

Beetsman ja Bovenbergin (1998) tulos, että koordinoimaton finanssipolitiikka johtaa pienempiin alijäämiin kuin koordinoitu finanssipolitiikka, on kuitenkin poikkeuksellinen. Yleensä malleissa päädytään siihen tulokseen, että yhteistyö johtaa pienempiin julkisiin sektoreihin ja finanssipolitiikan alijäämiin kuin jos yhteistyötä ei ole.<sup>58</sup> Ajatuksena on, että ilman koordinaatiota hallitukset pyrkivät hyötymään rahapolitiikan, korkojen ja euron arvon suhteellisesta riippumattomuudesta suhteessa yhden maan finanssipolitiikkaan. Siksi velkaantuminen yhdessä euroalueen maassa ei nostaisi korkoja yhtä paljon kuin tilanteessa, jossa maalla olisi itsenäinen rahapolitiikka. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että kaikilla mailla on sama kannustin pyrkiä harjoittamaan *beggar-thy-neighbour*-politiikkaa, eli politiikkaa, jossa osa kustannuksista pyritään maksattamaan muilla jäsenmailla. Tällöin finanssipolitiikan viritys saattaa olla koko euroalueella keskimäärin liian ekspansivista, mihin keskuspankin on vastattava korottamalla korkoja. Tämä puolestaan vähentäisi yksityisen sektorin kulutusta ja investointeja, vahvistaisi euron kurssia ja heikentäisi euroalueen vientiteollisuuden kilpailukykyä.

Brysonin (1994a) mukaan finanssipolitiikan koordinaatio saattaa vähentää finanssipoliittisen liikkumavaran tarvetta koko rahaliittoa kohtaavan tarjontahäiriön sattuessa. Liikkumavaran tarve kuitenkin todennäköisesti kasvaa kun häiriöt ovat epäsymmetrisiä. Lisäksi Brysonin (1994b) mukaan raha- ja finanssipolitiikan yhtäaikainen koordinaatio johtaa aina parempaan lopputulokseen kuin tilanne, jossa jälkimmäistä ei koordinoita.

Muun muassa Beetsma ja Bovenberg (1995) kannattavat kansainvälisten tulonsiirtojen käyttöä vähentämään finanssipolitiikan alentuneen toimintakyvyn tuomia hyvinvointitappioita epäsymmetristen häiriöiden sattuessa.

Demertzis ym. (1999) argumentoivat, että kun raha- ja finanssipolitiikka toimivat molemmat toisistaan riippumattomina, tuloksena saattaa olla se, että niiden harjoittamasta politiikasta tulee tehotonta. Toinen politiikan tekijä (raha- tai finanssipolitiikka) voi dominoida niiden keskinäistä suhdetta.<sup>59</sup> Tällöin näiden politiikkojen *policy mix* valitaan pitkälti dominoivan politiikanharjoittajan tavoitteiden mukaisesti. Toinen politiikanharjoittaja saattaa tällöin yrittää edistää omia tavoitteitaan käytössään olevilla mahdollisuuksillaan. Tällöin kumpikaan ei pääse tavoitteisiinsa,

<sup>58</sup> Esimerkiksi Levine ja Brociner (1994) sekä Andersen ja Sørensen (1995).

<sup>59</sup> Dominoiva asema voi johtua institutionaalisista tai juridisista rajoitteista, poliittisen tai markkina-voiman käytöstä tai siitä, että toisella tekijällä on päätöksentekosysteemissä ensisijun etu (*first mover advantage*).

koska ne eivät ota huomioon toimenpiteidensä vaikutusta toisen tavoitteille. Jos raha- ja finanssipolitiikan harjoittajien välillä on suuria erimielisyyksiä talous- ja rahaliitossa, Demertzis ym. ennakoivat EKP:n uskottavuuden ja rahapolitiikan tehokkuuden kärsivän harjoitetun finanssipolitiikan seurauksena. Heidän mukaansa, jos EKP ottaisi jossain määrin huomioon finanssipolitiikan tavoitteet, sen omien tavoitteiden saavuttaminen tulisi helpommaksi. Heidän arvionsa mukaan nimenomaan finanssipolitiikka dominoisi rahapolitiikkaa EMU:ssa.

Riippumatta siitä, tuleeko koordinointi tärkeämmäksi vai vähemmän tärkeäksi talous- ja rahaliiton jäsenvaltioiden lukumäärän kasvaessa, koordinaation ylläpitäminen ja hallinnointi tulee joka tapauksessa vaikeammaksi ja sen kustannukset kasvavat.

Kansantaloustieteen teoreettinen tutkimus ei ole päässyt yhteisymmärrykseen siitä, onko koordinoimattoman finanssipolitiikan seurauksena julkisen sektorin koko liian pieni vai liian suuri verrattuna sen kokoon optimaalisen koordinaation oloissa. Kehoen (1987) mukaan vastaus riippuu maiden välisistä vuorovaikutussuhteista ja niiden suunnasta.

### **Empiirisiä tarkasteluja**

Empiirisiä ja numeerisia tarkasteluja makromalleilla ei ole tehty yhtä paljon kuin teoreettisia tarkasteluja. Oudiz ja Sachs (1984) arvioivat Yhdysvaltain keskuspankin monen maan mallilla politiikkakoordinaatiota Yhdysvaltain, Japanin ja Saksan välillä. Koordinoidun raha- ja finanssipolitiittisen ekspansion vaikutus toisiin maihin oli positiivinen mutta pieni. Tähän vaikuttaa se, että reaalityaloudelliset linkit, kuten kaupan määrä, ovat suhteellisen pieniä näiden maiden välillä suhteessa maiden talouksiin.

Hughes Hallett ja Yue Ma (1996) arvioivat kaksi symmetristä maata käsittelevän makromallinsa avulla symmetristen ja epäsymmetristen inflaatio- ja vaihtotasehäiriöiden vaikutusta näissä talouksissa. Heidän arvionsa mukaan finanssipolitiikan koordinaation merkitys on minimaalinen symmetrisen inflaatiohäiriön sattuessa, sillä yhteinen rahapolitiikka pystyy huolehtimaan siitä. Sen sijaan, jos inflaatiohäiriö on epäsymmetrinen, finanssipolitiikan koordinaatio vähentää häiriön kielteisiä vaikutuksia.

Bryson (1994a) tekee empiirisen tarkastelun Yhdysvaltain keskuspankin monen maan mallilla. Hänen tulostensa mukaan finanssipolitiikan koordinaatio suurten EU-maiden välillä johtaa pienempään hyvinvointitappioon symmetrisen tarjontahäiriön tai epäsymmetrisen kysyntähäiriön sattuessa kuin koordinoimaton finanssipolitiikka.

Breuss ja Weber (1999) ovat laskeneet ekonometrisen mallin avulla kymmenelle nykyiselle euroalueen maalle raha- ja finanssipolitiikan koordinaatiosta koituvia hyötyjä.<sup>60</sup> Koordinoinnin tarkoituksena on maksimoida koko euroalueen hyötyä (tuotanto ja matala inflaatio) painottamalla sitä maiden koolla. Varsinaista taloudellista häiriötä mallissa ei oleteta. Tarvittavan julkisen talouden ekspansion suuruus eroaa maittain ja saattaa joissain maissa edellyttää myös julkisten menojen leikkauksia. Koordinoimattomassa tasapainossa maat maksimoivat vain omaa hyvinvointiaan ottamalla muiden maiden finanssipolitiikan annettuna. Raha- ja finanssipolitiikan koordinoinnin hyödyt ovat suhteellisen suuret (0.56 prosenttia BKT:stä), mutta ne johtavat vakaus- ja kasvusopimuksen rajojen rikkomiseen.

Lisäksi euroalueen heterogeenisuus näkyy siinä, että kaikki maat eivät suinkaan hyödy koordinaatiosta. Muun muassa Suomi kuului niiden maiden joukkoon, joiden hyvinvointi laskisi suhteessa koordinoimattomaan tasapainoon. Lasku olisi Suomelle 0.82 prosenttia BKT:stä.

Jos EKP ei osallistuisi talouspolitiikan koordinaatioon ja käytössä olisi vain finanssipolitiikan koordinaatio, hyöty euroalueella olisi hyvin pieni, vain 0.02 prosenttia BKT:stä. Myös tässä tapauksessa Suomi kuuluisi niiden maiden joukkoon, jotka kärsisivät koordinaatiosta. Ero koordinoimattomaan tasapainoon olisi 0.04 prosenttia BKT:stä.

Optimoitaessa sekä raha- että finanssipolitiikkaa, ottamalla huomioon VKS:n rajoitteet sekä edellyttämällä, ettei yhdenkään maan hyvinvointi saa laskea koordinoimattomaan tasapainoon verrattuna, koordinaatiohyödyt jäävät koko euroalueen kannalta pieniksi. Tällaisessa tilanteessa Suomelle ei kertyisi mitään hyötyä suhteessa koordinoimattomaan tasapainoon, mutta edellä mainitun rajoitteen vuoksi se ei siitä kärsisikään. Ainoat maat, jotka hieman hyötyisivät koordinaatiosta tässä tapauksessa olisivat Ranska ja Itävalta. (Breuss ja Weber 1999)

Ottamatta kantaa siihen ovatko Breussin ja Weberin tulokset Suomen ja muiden euroalueen maiden kannalta oikeansuuntaisia vai eivät, ne kuitenkin osoittavat, kuinka vaikea kysymys finanssipolitiikan koordinaatio on niin heterogeenisella talousalueella kuin talous- ja rahaliitossa.

---

<sup>60</sup> Laskelmien mukaan Suomen julkisten menojen lisäys yhdellä prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen nostaisi Suomen tuotantoa kahdessa vuodessa keskimäärin 0.71 prosenttia ja hintatasoa 0.24 prosenttia sekä laskisi työttömyyttä 0.21 prosenttia perusuralta. Lyhyiden korkojen lasku yhdellä prosenttiyksiköllä nostaisi tuotantoa Suomessa 0.61 prosenttia ja hintatasoa 0.32 prosenttia sekä laskisi työttömyyttä 0.17 prosenttia. Laskelmissa on käytetty Oxford Economic Forecasting -mallia.

Kaikkien maiden ei voida välttämättä odottaa hyötyvän koordinaatiosta. Toisaalta jos maa, joka tuntee kärsivänsä siitä, ei osallistu koordinaatioon, se vaikuttaa koko raha- ja finanssipoliittiseen vireyteen euroalueella ja saattaa synnyttää vaikeita poliittisia ristiriitatilanteita maiden välillä. Tämä ei ole omiaan edistämään raha- ja finanssipoliittikan uskottavuutta euroalueella, mikä näkyisi myös koroissa ja euron arvossa. Taloudellisen yhdentymisen syveneminen, talouksien keskinäisen riippuvuuden kasvu ja taloudellisten rakenteiden samankaltaistuminen vaikuttanevat tällaista kehitystä vastaan.

Kaikissa malleissa, jotka pyrkivät arvioimaan taloudellista kehitystä EMUssa sen perusteella minkälainen taloudellinen kehitys on ollut EMUa edeltävänä aikana, on ongelma. EMUn muodostaminen, yhteinen raha- ja valuuttakurssipolitiikka sekä vakaus- ja kasvusopimuksen rajoitteet finanssipolitiikalle, on suuri regiimimuutos. Ei voida olettaa, että hallitukset käyttäytyisivät samalla tavalla EMUssa kuin ne käyttäytyivät ennen EMUa. Myös yksityisen sektorin odotusten muodostuminen ja työmarkkinoiden toiminta perustui aivan erilaiseen taloudelliseen ajatteluun kuin se perustuu yhteisen valuuttayksikön euroalueella. Talouksien rakenteet ovat samanlaisia, mutta EMUlla on ajan myötä siihenkin oma vaikutuksensa.

Buiterin ja Marstonin (1985) mukaan ekspansiivinen politiikka yhdessä maassa voi vaikuttaa positiivisesti tai negatiivisesti toiseen maahan. Vaikutuksen suunta riippuu maiden välisistä reaalista ja rahoituksellisista sidoksista ja niiden voimakkuudesta. Olemassa olevat taloudelliset sidokset vaikuttavat siihen, onko talouspolitiikan kansainvälinen koordinaatio kannattavaa vai ei.

#### **4.4 Kannustinrajoitteet ja politiikan uskottavuus**

Poliitikoilla ja poliittisilla puolueilla on erilaisia kannustimia, jotka vaikuttavat harjoitetun politiikan uskottavuuteen ja voivat johtaa niin kutsuttuun aikaepäjohdonmukaisuusongelmaan. Nämä kannustimet voidaan jakaa taloudellisiin ja poliittisiin kannustimiin. Taloudelliset kannustimet liittyvät nimensä mukaisesti erilaisiin taloudellisiin päämääriin. Poliittiset kannustimet liittyvät harjoitettavaan politiikkaan. Eri maissa saattaa esimerkiksi olla erilaiset poliittiset preferenssit julkisen sektorin koosta tai maassa saattaa olla kaksi eri puoluetta, joiden preferenssit inflaation ja

työttömyyden suhteen eroavat toisistaan. Myös äänestäjäkunnan mielipiteiden on teoreettisissa malleissa annettu vaihdella ajassa.<sup>61</sup>

Kannustimiin kiinteästi sidoksissa oleva käsite on politiikan uskottavuus. Harjoitettu politiikka voi joko perustua johonkin politiikkasääntöön tai joustaa taloudellisen tilanteen kulloinkin muuttuessa. Voisi ajatella, että taloudellisen tilanteen mukaan harkinnanvaraisesti joustava raha- ja finanssipolitiikka olisi paras mahdollinen. Näin ei kuitenkaan yleisesti ole. Erityisesti rahapolitiikassa on syytä pitäytyä sääntöihin, jotka kaikki tuntevat. Näin on kuitenkin usein myös finanssipolitiikassa, muun muassa verotukseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi finanssipolitiikan muuttaminen ei käy käden käänteessä ja se voi perustua väärään arvioon talouden kehityksestä. Verotuksen muuttaminen taloudellisen tilanteen mukaan vaikuttaa myös epävarmuutta luovana tekijänä markkinoille yritysten ja kotitalouksien suunnitelmiin.

Jos harjoitettu talouspolitiikka ei ole uskottavaa, yksityinen sektori (kansalaiset tai yritykset) eivät usko hallituksen tai keskuspankin ilmoitukseen aikomastaan politiikasta. Tällöin yksityinen sektori tekee taloudelliset päätöksensä välittämättä politiikan harjoittajan ilmoituksista. Lopputulos on kansantaloustieteen teoreettisissa malleissa yhteiskunnan kannalta aina huonompi kuin uskottavaa politiikkaa harjoittamalla saatava lopputulos.

Taulukossa 4.1 on nelikenttä. Sen ruudut määräytyvät sen mukaan perustuvatko hallitusten väliset suhteet yhteistyölle ( $C = co-operation$ ) vai eivät ( $NC = no co-operation$ ), sekä sen suhteen rakentuvatko hallitusten ja yksityisten sektorien väliset suhteet edellisten maineeseen ( $R = reputation$ ) perustuvaan politiikkaan eli uskottavuuteen vai eivät ( $NR = no reputation$ ).

**Taulukko 4.1 Hallitusten ja yksityisen sektorin väliset suhteet**

		Hallitusten väliset suhteet	
		Yhteistyö	Ei yhteistyötä
Hallitusten ja yksityisten sektorien väliset suhteet	Maineeseen perustuva politiikka	$C-R$	$NC-R$
	Maineeseen perustumaton politiikka	$C-NR$	$NC-NR$

Politiikkakoordinaatio ei Currien ja Levinen (1993) mukaan yksin riitä, vaan sen lisäksi politiikan on oltava uskottavaa, jotta koordinaatiosta olisi

<sup>61</sup> Ks. muun muassa Persson ja Tabellini (1990, 1995) sekä Alesina (1987).

hyötyä (taulukossa kenttä C-R).<sup>62</sup> Canzonerin ja Hendersonin (1991) mukaan tilanne, jossa vain osa politiikkatoimijoista sitoutuu johonkin tiettyyn politiikkaan, voi olla haitallista, elleivät kaikki toimijat jostain syystä voi tai halua sitoutua.

Esimerkkinä hallitusten ja yksityisten sektorien välisistä suhteista voi olla tilanne, jossa heikon taloudellisen tilanteen vallitessa keskuspankilla on intressi yllättäen lisätä rahan määrää taloudessa ja toivoa, että taloudellinen aktiviteetti piristyy ilman, että ylimääräinen inflaatio vie lisärahan hyödyn välittömästi. Jos keskuspankilla ei kuitenkaan ole uskottavuutta, inflaatio-odotukset vievät mahdollisen reaalisen hyödyn, hinnat nousevat nopeasti, eikä rahan määrä taloudessa reaalisesti muutu. Ainoa seuraus on tällöin korkeampi hintataso. Jos keskuspankilla alunperin oli markkinauskottavuutta, se menettäisi sen nopeasti ryhtymällä tällaiseen rahapolitiikkaan.

Esimerkkinä hallituksen ja keskuspankin välisistä suhteista on tilanne, jossa julkinen sektori harjoittaa alijäämäistä finanssipolitiikkaa ja kasvattaa velkaansa toivoen, että keskuspankin on lopulta pakko ryhtyä lisäämään rahan määrää taloudessa, mikä nostaisi inflaatiota ja pienentäisi julkisen sektorin velan reaalista arvoa ilman, että hallituksen täytyy ryhtyä poliittisesti kipeisiin velkaantumista rajoittaviin toimenpiteisiin. Jos keskuspankin rahan arvon säilyttämiseen pyrkivällä rahapolitiikalla kuitenkin on riittävä uskottavuus, hallituksen ei kannata ryhtyä kasvattamaan velkaansa hallitsemattomiin mittasuhteisiin.

Nämä esimerkit liittyvät niin sanottuun aikaepäjohdonmukaisuusongelmaan. Tämä käsite viittaa tilanteeseen, jossa jokin toimenpide on optimaalinen silloin, kun se julistetaan, mutta muuttuu epäoptimaaliseksi myöhemmin. Tällöin toimenpiteen tekijällä on kannustin muuttaa käyttäytymistään muuksi kuin julistamansa mukaiseksi. Sekä raha- että finanssipolitiikan kyky sitoutua uskottavasti on tärkeää hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta.<sup>63</sup>

Esimerkkinä tällaisesta on hallituksen veropolitiikka. Hallitus voi ilmoittaa asettavansa esimerkiksi pääomatuloille jonkin tietyn veroprosentin. Sen jälkeen kun yrityssektori on investoinut tuotantoon, hallituksen

---

<sup>62</sup> Currien ja Levenin (1993) mallilaskelmien mukaan hyvinvoinnin menetys on selvästi pienempi kysyntä- ja tarjontahäiriöiden sattuessa, jos harjoitettu politiikka on uskottavaa ja maineeseen perustuvaa ja kun politiikkaa koordinoidaan. Kun politiikka sen sijaan ei ole koordinoitua, hyvinvointimenetykset ovat suunnilleen yhtä suuria kuin maineeseen perustumattomassa tilanteessa, jossa politiikka on koordinoitua.

<sup>63</sup> Ks. muun muassa Agell ym. (1996) ja Jensen (1992).



kannattaa kuitenkin korottaa veroprosenttia, sillä kun investointi tuotantoon on kerran tehty, sitä ei voi siirtää muualle ilman kustannuksia. Jos hallituksen uskottavuus on heikko, yksityinen sektori ei alunperinkään usko hallituksen ilmoitusta alhaisesta veroprosentista eikä investoi. Tällöin verotulot jäävät kokonaan kertymättä. Lyhytnäköisellä hallituksella tai keskuspankillla voi olla mahdollisuus lyhyellä aikavälillä huijata yksityistä sektoria, mutta pidemmällä aikavälillä tämä ei enää ole mahdollista ja lopputulos on huonompi kuin jos harjoitettu talouspolitiikka on ollut johdonmukaista ja uskottavaa.

Aikaepäjohdonmukaisuuden taustalla voi olla työmarkkinoiden epätäydellisyys, mikä johtaa täystyöllisyyden kannalta liian korkeisiin reaali-palkkoihin, tai vääristymät veroissa, joiden seurauksena taloudellisen aktiiviteetin, tuotannon ja työllisyyden taso on liian alhainen. Aikaepäjohdonmukaisuutta käsittelevät ensimmäisinä Kydland ja Prescott (1977), jotka jo argumentoivat politiikkasääntöjen puolesta.

#### **Liite 4.1      Finanssipoliitiikan koordinaatio EU:ssa ja vakaussopimus**

Kuten tässä luvussa mainitaan, vakaus- ja kasvusopimus (VKS) ja komission ja neuvoston talouspolitiikan laajat suuntaviivat edustavat pisimmälle vietyä koordinaatiota finanssipoliitiikan osalta EU:ssa. Siksi on syytä arvioida VKS:ää myös talouspolitiikan koordinaation kannalta.

Alho (2000) on tarkastellut vakaus- ja kasvusopimukseen ja finanssipoliitiikan harjoittamiseen liittyviä erilaisia aspekteja EMU:ssa. Tarkoituksena oli pohtia, miten erilaisia talouspolitiikan tehottomuuksia voitaisiin EMU:ssa estää nykyisen kaltaisissa institutionaalisissa puitteissa, jolloin finanssipoliitiikan harjoittaminen olisi edelleen hajautunut kansalliselle tasolle, mutta joissa sitä sitoisi ylikansallisesti asetettu vakaussopimuksen kaltainen rajoite.

Tässä yhteydessä näillä tehottomuuksilla tarkoitettiin seuraavaa:

- kansalliset finanssipoliitikat eivät ole koordinoituja keskenään, toisin sanoen niitä harjoitettaessa ei oteta huomioon sitä, että yhden maan talouspolitiikka vaikuttaa naapurimaan tuotantoon ja inflaatioon,
- yhteinen rahapolitiikka ja finanssipoliitikat eivät ole koordinoituja keskenään,
- talouspolitiikka voi olla ”likinäköistä” poliittisten syiden (erityisesti vaalisyklin) vuoksi, ts. se ei ota riittävällä painolla huomioon julkisen sektorin intertemporaalista budjettirajoitusta, eli että menoja tänään lisättäessä ja veroja alennettaessa joudutaan jatkossa veroja nostamaan tai menoja alentamaan.

Tavoitteena yo. tutkimuksessa on löytää sellainen vakaussopimuksen kaltainen korjaustekijä, eli siis sakko, joka vähentää kansantuloa ja lisää tulevaa veropainetta siten, että kansallinen finanssipoliittikka tämän rajoitteen vallitessa tuottaa EU-tasolla optimaalisen talouspolitiikan. Tällä tarkoitetaan sitä, että koko unionin yhteinen tavoitefunktio (karkeasti tulkituna yhteenlaskettu BKT) maksimoituu ottaen huomioon, että Euroopan keskuspankille delegoitu hintavakauden tavoite samanaikaisesti toteutuu. Ajatuksena on se, että varsinaista suoraa finanssipoliitiikan ylikansallista koordinaatiota ei EU:ssa voida saavuttaa, vaan on tavoiteltava tehottomuuksien eliminointia yhteisesti sovitulla korjausmekanismilla siten, että talouspolitiikka toimisi edelleen koordinoimattomana ja kansalliselle tasolle hajautuneena, mutta siten, että sitä sitoisi tämä korjaus.

Tarkastelu perustuu kahden maan muodostaman EMUn tilanteeseen. Sitä tarkastellaan kahtena periodina kuvaten kokonaiskysynnän, BKT:n ja työttömyyden sekä inflaation määräytyminen ja palkanasetanta työmarkkinoilla. Maiden välillä on riippuvuuksia siten, että vienti riippuu naapurimaan tuonnista ja omasta kilpailukyvyistä suhteessa naapurimaahan ja inflaatio riippuu osaltaan tuontikustannuksista. Talouspolitiikka on reaktio shokkeihin, joita ovat kysyntäshokit kokonaiskysynnässä ja tarjontashokit palkanmuodostuksessa.

Analyysi eriytyy kahteen tapaukseen finanssipolitiikasta: ensinnäkin kysyntäjohteiseen tapaukseen, jossa traditionaaliset hyödykemarkkinoiden kysyntäväylän elementit dominoivat veropolitiikan vaikutuksissa inflaatioon, ja toiseksi tilanteeseen, jossa dominoi tarjontaväylä, eli palkanmuodostuksen kautta kulkevat tekijät. Tällä erolla on ratkaiseva merkitys myös finanssipolitiikan vaikutusten ja sen harjoittamisen kannalta. Tavanomaisesti kysyntävaikutuksen merkitys tunnustetaan talouspoliittisissa analyyseissa ja keskustelussa, mutta tarjontaväylän merkitystä ei mielletä ainakaan kokonaisuudessaan. Kuitenkin kireällä verotuksella katsotaan yleisesti olevan tasapainotyöttömyyttä kohottava vaikutus. Jos näin on, silloin verotuksella on myös vaikutus inflaatioon, koska sen vaikutus työttömyyteen kulkee pääasiassa reaalisten palkkavaatimusten muuttumisen kautta. Jos verotus alenee, myös palkkavaatimukset alenevat, ja tämä heijastuu matalana inflaationa kotimaassa ja ulkomailla.

Tulokset kansallisen finanssipolitiikan sopivasta korjausmekanismista muuttuvat melko hankaliksi yleisessä tapauksessa. Kuitenkin voidaan päätellä, että puuttuvaa koordinaatiota voitaisiin korvata eräänlaisella vakaussopimuksella, joskaan sen muoto ei ole välttämättä lähelläkään sitä, mihin nyt on VKS:ssa päädytty. Jos tarjontaväylä dominoi, tällöin ei tulisi sanktioita korkeita alijäämiä, vaan pikemminkin sanktioita korkeaa verotusta, joten VKS ei toimi tällöin oikealla tavalla. EU:ssa on tosin talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa painotettu sitä, että työn verotusta tulisi alentaa supistamalla samalla julkisten menojen osuutta taloudessa (ks. luku 5).

Toisaalta voidaan päätellä, että perinteisen kysyntäväylän dominoimassa tilanteessa nykyinen vakaus- ja kasvusopimus on oikean muotoinen siltä kannalta, että yllä mainitut talouspolitiikan tehottomuudet voidaan eliminoida ja saada aikaan kansallisin toimin tehokas kansainvälinen koordinaatio. Toisaalta vakaussopimuksessa tulisi kuitenkin myös palkita se, jos maa ”käyttäytyy hyvin” ja tekee budjettiylijäämää, mitä nykyinen sopimus ei pidä sisällään.

Ratkaisu kysyntä- ja tarjontajohtaisen tapauksen välillä jää luonnollisesti empiiriseksi kysymykseksi. Yo. tutkimuksessa on empiirisellä laskelmalla arvioitu eri yo. väylien tilannetta. Tulosten mukaan, jos veroasteen kiristäminen prosenttiyksiköllä johtaa kompensatiovaatimukseen, joka on 0.2 prosenttiyksikön nousu palkassa, joudutaan tarjontaväylän dominoimaan tilanteeseen. Tämä raja ei ole kovin korkea, koska esim. Daverin ja Tabelinin (2000) estimoimien palkkayhtälöiden mukaan tämän parametrin suuruus on Manner-Euroopassa noin 0.4 ja pohjoismaissa 0.2–0.3.

Tutkimuksessa Alho (2000) on myös arvioitu nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen ”pelotevoimaa” estämään liialliset budjettialijäämät. Tällöin verrataan vakaussopimuksen sanktioiden kustannuksia, todennäköisyyttä ja suuruutta hyötyyn, joka syntyy, jos otetaan sopimukseen nähden riskiä ja budjettialijäämää suurennetaan. Tämä hyöty toteutuu rakenteellisen työttömyyden aletessa ja BKT:n kasvaessa veroasteen laskun seurauksena. Empiirisesti päätellään Suomea koskevien rakenteellisen työttömyyden ja verotuksen välisten analyysien perusteella, että vakaussopimuksen pelotevoima ei ole näin arvioiden kovin suuri: kannattaa riskeerata sopimuksen sanktioita ja saada näin aikaan alhaisempi työttömyys ja suurempi kansantuote. Tietysti tämä tarkastelu käsittää vain sanktioiden rahallisen puolen kansallisesti katsottuna ja keskittyy vain hyvin likinäköisen jäsenmaan tapaukseen. On huomattava, että kansainvälisesti ottaen vakaussopimuksen sakot ovat suuret verrattuna budjettimaksuihin EU:lle ja niin ikään se, että niiden käyttöön liittyy myös poliittinen kustannus sanktioiden kohteena olevassa maassa menetettynä maineena ja maan aseman heikentyessä yleisesti EU-politiikassa.

VKS:ssä on myös muita heikkouksia. Siihen on ehdotettu samanlaista markkinamekanismia kuin on ympäristöpolitiikassa päästölupien kauppa (tradable permits) –järjestely EU:n finanssipoliittisen alijäämän tapauksessa, kuten Casella (1999) ehdottaa. Nythän ylijäämämaat eivät voi myydä lupiaan, eivätkä hankkia alijäämän tekemiseen oikeutta. Esimerkiksi paljon puhutun ikääntymisen suhteen Suomi voisi hankkia lähivuosien ylijäämästään ”bonuksia” alijäämän tekemiseen tuonnempana. Nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa tämä ei ole mahdollista.

## 5 EMU, RAKENNEPOLITIikka JA SEN KOORDINAATIO EU:SSA

### 5.1 Rakennepolitiikka ja sen perusteet

Rakennepolitiikalla voidaan tarkoitaa laajasti ymmärrettynä kaikkea talouspolitiikkaa, jonka tavoitteena on vaikuttaa talouden rakenteisiin ja toimintaan muuten kuin vain säätämällä kansantalouden kokonaiskysyntää lyhyellä ajalla. Rakennepolitiikan keskeisiä osia ovat koko talouden ja sen yksittäisten markkinoiden toimintaa edistävät lohkot kuten kilpailu- ja elinkeinopolitiikka. Yksi tärkeä yleistä talouspolitiikkaa ja rakennepolitiikkaa yhdistävä tekijä on verotus, jolla on merkitystä erityisesti monopolistisesti käyttäytyvien työmarkkinoiden kannalta (ks. tästä tuonnempana).

Talouspolitiikka on yleisesti EU:ssa ja muuallakin siirtynyt operoimaan enemmän rakennepolitiikan tunnuksin. Tähän on useita syitä. Taloustieteellinen analyysi on korostanut jo 1970-luvulta lähtien talouden tarjontatekijöiden merkitystä aiemman kokonaiskysynnän sijasta. Myös Euroopan korkea työttömyys, joka on sitkeästi pysytellyt 10 prosentin tuntumassa tai sen yläpuolella nousukausista riippumatta, on ollut tekijä, joka on suunnannut huomiota enemmän rakennekysymyksiin. Oman lisänsä rakennepolitiikkaan on aiheuttanut EMU, mitä pohditaan alaluvussa 5.4.

Käytännön ongelmat harjoittaa stabiloivaa, onnistuneella tavalla suhdanteita tasaavaa talouspolitiikkaa on myös yleisesti tunnustettu. Viive taloudellisen tilanteen muuttumisesta toimenpiteiden tarpeen tiedostamiseen, niiden suunnitteluun ja läpivientiin päätöksillä sekä päätösten seurausten viipeet itse tavoitteisiin ovat pitkiä. Informaatio, johon päätökset joudutaan nojaamaan, on usein myös epävarmaa ja puutteellista, kuten myös tieto vaikutusten ajoituksesta ja suuruudesta. Näin ollen tulos voi olla pahimmillaan täysin väärä politiikkayhdistelmä tai osua oikeaan vain satunnaisella tavalla.

Myös EU:n huippukokouksessa Lissabonissa maaliskuussa 2000 todettiin, että talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen (Broad Economic Policy Guidelines, ks. luku 2) pitäisi lisääntyvässä määrin keskittyä keskipitkän ja pitkän ajan rakennepolitiikkojen tarkasteluun ja uudistuksiin, joiden ta-

voitteena on edistää taloudellisen kasvun potentiaalia, työllisyyttä ja sosiaalista koheesiota sekä siirtymistä kohti tietoyhteiskuntaa.

Seuraavassa rakennepoliittikkaa tarkastellaan erityisesti siltä kannalta, miten voidaan lievittää EU:n vaikeinta rakenneongelmaa, eli korkeaksi juuttunutta työttömyyttä. Rakennemuutoksilla on tietysti monia muitakin tavoitteita, kuten markkinoiden toimivuuden edistäminen sinänsä ja sitä kautta kuluttajien edun turvaaminen ja lisääminen.

Taloustieteellinen tutkimus on kehittänyt viime aikoina uusia välineitä ja näkökulmia rakenteellisen työttömyyden analyysiin. Keskeinen näistä on malli, joka ei ole perusteiltaan uusi ja mullistava, mutta soveltuu Euroopan rakennetyöttömyyden analyysiin. Tämän mallin ovat esittäneet englantilaiset tutkijat Richard Layard, Stephen Nickell ja Richard Jackman tunnetussa kirjassaan (1991).

Heidän ajattelunsa perustuu siihen, että työttömyys määräytyy lyhyellä ajalla kahden suureen, yritysten työvoiman kysynnän ja ammattiyhdistysten palkanasetannan seurauksena. Tätä on havainnollistettu liitteessä 5.1 (luvun lopussa). Mitä korkeampi on reaali-palkka, sitä matalampi on työvoiman kysyntä. Toisaalta ammattiyhdistykset vaativat puolestaan korkeampaa palkkaa, jos työttömyys on matalampi. Näiden kahden vastavoiman yhteisvaikutuksesta syntyy tasapaino työmarkkinoilla ja siinä vallitseva lyhyen ajan tasapainotyöttömyys.

Muun muassa Bean (1994) on esittänyt, kuinka tästä lyhyen ajan tasapainosta siirrytään pitkän ajan tilanteeseen, jossa myös pääomakanta sopeutuu (ks. liite 5.1). Tällöin työvoiman kysyntäkäyrä siirtyy siten, että pitkällä ajalla siitä muodostuu vaakasuora hyödykemarkkinoiden tasapainokäyrä<sup>64</sup>, ja työmarkkinoiden jäykkyyksien merkitys tasapainotyöttömyyden muutosten kannalta kasvaa.

Mitkä tekijät sitten vaikuttavat yllä olevien relaatioiden taustalla? Perinteinen näkemys korosti työvoiman kysynnän ja talouden kokonaiskysynnän ensisijaisuutta. Uudempi näkemys painottaa sitä, että *markkinoiden toiminnan laadulliset tekijät* ovat tasapainotyöttömyyden taustalla. Tällä tarkoitetaan yleisesti *markkinoiden toimivuutta*. Olennaista on, että tasapainotyöttömyys on kehikon mukaan riippuvainen molempien markkinoiden, *sekä hyödyke- että työmarkkinoiden toimivuudesta*.

<sup>64</sup> Työvoiman kysyntäkäyrä siirtyy siksi, että kun tätä lyhyen ajan käyrää pitkin kuljetaan ylös vasemmalle, jolloin reaali-palkka nousee ja kiinteän olemassaolevan pääomavarannon kannattavuus laskee, tämä johtaa investointien taantumiseen ja työvoiman kysynnän laskuun aikaa myöten. Pitkällä ajalla hyödykemarkkinoiden tasapaino edellyttää kiinteää reaali-palkkaa riippumatta työttömyydestä.

Toimivuudella tarkoitetaan taloustieteellisessä tutkimuksessa pelkistetysti markkinoiden kilpailullisuuden astetta, jolloin ääripäissä ovat yhtäältä täysin kilpailullinen tilanne ja toisaalta monopoli sekä välimaastossa epätäydellinen kilpailu. Erottava tekijä näiden välillä on se, kuinka paljon eri markkinoiden toimijoilla on markkinavoimaa. Kun siirrytään kilpailullisesta monopolistiseen tilanteeseen, yritysten markkinavoima kasvaa hyödykemarkkinoilla tai ay-liikkeen vastaavasti työmarkkinoilla. Toinen kilpailullisuuden indikaattori on markkinoille pääsy, jossa yksi relevantti dimensio EU:ssa on sisämarkkinoilla vallitseva, mm. tuonnin kautta tuleva kilpailu.

Mitä epätäydellisemmin hyödykemarkkinat toimivat, sitä vähemmän yritykset kysyvät työvoimaa (ja harjoittavat tuotantoa pienemmässä määrin) annetulla palkalla, koska ne haluavat kaikkien panoksiensa (myös pääoman) käytöstä tietyn puhtaan tuoton. Vastaavasti mitä aggressiivisempiä ammattiliitot ovat, sitä korkeammaksi ne haluavat nostaa reaali-palkan verrattuna työssä olemisen vaihtoehtoiskustannukseen eli työttömyyskorvaukseen (lisättynä vapaa-ajan arvolla). Mitä suurempia nämä molemmat ns. hinnoittelumarginaalit ovat, sitä suuremmaksi tehottomuus ja rakennetyöttömyys muodostuvat taloudessa.

Näin ollen *mitä epätäydellisemmin hyödyke- ja työmarkkinat toimivat, sitä korkeampi on Euroopan rakennetyöttömyys*. Tällaiset ajatuskulut ovat osaltaan synnyttäneet EU:ssa pyrkimyksiä uudistaa jäykkiä hyödyke- ja työmarkkinoita.

Suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa on ollut viime aikoina erityisesti esillä se, voidaanko rakenteellista työttömyyttä alentaa veropoliittisin keinoin. Tämä perustuu siihen, että yrittäjän maksaman työvoimakustannuksen ja työntekijän käteen saaman nettopalkan välillä oleva verokiila on Suomessa korkea. Se muodostuu kolmesta komponentista: työnantajan välillisistä työvoimakustannuksista (sova-maksut), työntekijän tuloveroista ja nettopalkalla ostettaviin kulutushyödykkeisiin kohdistuvasta veroista. Yhteensä näiden verojen ja maksujen osuus työnantajan kokonaistyövoimakustannuksista on 60 prosenttia Suomessa. Verotus muodostaa linkin rakennepolitiikan ja kokonaiskysyntää säätelevän makrotalouselämyksen välillä.

Tässä luvussa tarkastellaan rakennepolitiikkaa EU:ssa kolmesta näkökulmasta:

- Mikä on rakennepolitiikan sisältö ja luonne EU:ssa?

- Mikä on talous- ja rahaliiton syntymisen vaikutus rakennepolitiikkaan EU:ssa?
- Mikä on rakennepolitiikan koordinaation tarve EU:ssa yleensä EMUn synnyttyä?

## 5.2 Rakennepolitiikka EU:ssa

Rakennepolitiikan institutionaalinen perusta EU:ssa on siinä, että talouspolitiikan on EU:n perussopimuksessa todettu olevan yhteinen intressi (artikla 99 (2)). Jäsenmaat ovat myös sitoutuneet talouspolitiikan koordinaation avulla edistämään unionin tavoitteita. Edelleen voidaan rakennepolitiikan taustalla nähdä perussopimuksessa (artiklat 4 ja 98) mainittu sitoutuminen avoimeen markkinatalouteen ja vapaaseen kilpailuun taloudenpidossa ja resurssien allokointiossa.

Kuitenkin pääasiassa siltä osin kuin kyseessä eivät ole sisämarkkinat tai talous- ja rahaliitto, rakennepolitiikka perustuu jäsenmaiden hallitusten väliseen yhteistoimintaan. EMU on myös lisännyt merkittävästi tarvetta monitoroida ja seurata muiden jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Huomattava osa talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen sisällöstä koskettelee rakennepolitiikkaa. Uusimmat vuoden 2000 talouspolitiikan suuntaviivat keskittyvätkin Lissabonin huippukokouksen suositusten mukaisesti keski- ja pitkän ajan rakennepolitiikkaan sekä taloudellisen kasvun potentiaalia, työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistäviin uudistuksiin (ks. luku 2.1).

Rakennepolitiikan koordinaation menettelyjä on useita. EU:n huippukokouksessa joulukuussa 1997 sovittiin ns. *Luxemburgin prosessista*, jonka tavoitteena on parantaa työmarkkinoiden toimivuutta EU:ssa. Niinikään sovittiin kesäkuussa 1998 EU:n huippukokouksessa ns. *Cardiffin prosessista*, jolla tähdätään EU:n hyödyke- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen.

Tärkein koordinaatioväline ovat *talouspolitiikan laajat suuntaviivat* (ks. luku 2). Komissio esittää ja ECOFIN-neuvosto hyväksyy talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja niiden toimeenpanon seurannassa koko unionin tasolla ja yksittäisten jäsenmaiden kohdalla kolmikantaisen strategiansa mukaisen arvion ja suositukset. Strategia muodostuu terveestä makrotalouspolitiikasta, toimista parantaa työmarkkinoiden toimintaa sekä toimista parantaa hyödyke-, palvelu- ja pääomamarkkinoiden toimintaa.

EU:n komissio ja neuvosto seuraavat näiden kolmen menettelyn kautta jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Makrotalouspolitiikassa Euroopan unionin



kompetenssi on kuitenkin laajempi kuin muilla politiikan lohkoilla. Näin ollen talouspolitiikan laajat suuntaviivat ovat eräänlainen sateenvarjo muille koordinaatiopyrkimyksille, jotka saavat käytännössä erilaisia muotoja toimivaltasuhteista riippuen. EU pyrkii vaikuttamaan rakenteellisten uudistusten aikaansaamiseksi seurannalla ja benchmarking-toiminnalla, kehotuksin, vertaisten paine -tarkasteluilla (peer pressure), eli siis komission laatimilla ja ECOFIN-neuvoston hyväksymillä raporteilla eri jäsenmaiden talouspolitiikasta ja rakenteiden uudistamisen tarpeista sekä vertaamalla toteutunutta politiikkaa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja uudistamistarpeisiin.

Yllä olevan jaottelun mukaan rakennepolitiikka jakautuu kolmeen osaan: hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoihin sekä niiden toimivuuden rakenteelliseen parantamiseen.

Keskeinen väline näiden tavoitteiden edistämiseen on sisämarkkinoiden aikaansaaminen ja niitä koskevien määräysten toimeenpano kaikissa EU-maissa sekä talous- ja rahaliiton muodostaminen. Nämä vaikuttavat keskeisesti hyödyke- ja pääomamarkkinoihin.

Keskeinen keino hyödykemarkkinoiden toiminnan tehostamisessa on kilpailupolitiikka. Edelleen keinoja ovat hyödykemarkkinoiden deregulaatio, jossa painopiste on ollut telekommunikaatiosektorissa ja energiemarkkinoilla, valtion tukien alentaminen, jakelusektorin eli kaupan toimintaa rajoittavien tekijöiden poistaminen sekä yritysten perustamisen hallinnollisten menettelyjen helpottaminen ja yksinkertaistaminen, eli yleisesti markkinoille pääsyn edistäminen. Hyödykemarkkinoilla on edetty eniten sisämarkkinoiden lainsäädännön toimeenpanossa (ks. taulukko 5.1) sekä telekommunikaation ja sähkömarkkinoiden liberalisoinnissa. Valtiontukien alentamisessa on edetty vähemmän, samoin julkisten hankintojen määräysten toimeenpanossa ja rautatie-, vesi-, kaasu- ja postisektoreiden säätelyn vapauttamisessa sekä vähittäiskaupan toiminnan säätelyn vapauttamisessa (Komissio 2000b). Suomen osalta tilannetta tarkastellaan lähemmin luvussa 5.3.

Rakennepolitiikan toinen keskeinen väline on innovaatiotoiminnan edistäminen ja työmarkkinoilla etuusjärjestelmien uudistaminen ja verotuksen lieventäminen, mikä tulisi toteuttaa yhtä aikaa julkisen menotalouden supistuksien kanssa.

Innovaatiotoiminnassa EU on yleisesti jäljessä USA:ta. Komission mielestä myös unionin toiminta tällä sektorilla on liian hajautunutta ja sirpaloitunutta. Koulutusta erityisesti informaatioyhteiskunnan tarpeisiin on lisättävä, samoin IT-teknologian tuotantoa ja käyttöönottoa. EU:hun olisi

luotava aidosti oma tutkimusalue, mikä puuttuu nykyisin. Yrityksystävällisempi patenttijärjestelmä olisi saatava aikaan.

Pääomamarkkinoiden toiminnassa keskeisiä kohtia ovat mm. eläkerahastoja koskevien sijoitusrajoitusten poistaminen ja riskipääoman tarjonnan edistäminen, missä EU on selvästi USA:ta jäljessä.

Työmarkkinoilla painopisteen tulisi olla ns. aktiivisessa työvoimapolitiikassa, jolla pyritään edistämään työllistymistä sen sijaan, että passiivisella politiikalla turvataan työttömiksi joutuneiden elintasoja. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa on edistytty, mutta työmarkkinauudistusten osalta eteneminen on ollut vaatimatonta EU:ssa. Näihin toimiin kuuluu työttömyysturvan ajallisen keston ja siihen oikeuttavien ehtojen tarkistaminen. Komission mielestä tällaiset uudistukset eräissä jäsenmaissa ovat tuottaneet hyviä tuloksia rakenteellisen työttömyyden alenemisena, mutta yleisesti ottaen tällaiset uudistukset ovat olleet vaatimattomia ja paloittaisia. Niihin kuuluu myös tuloverojen ja sosiaaliturvamaksujen alentaminen, joka tulisi suunnata palkkajakauman alapäähän. Komissio suosittaa näiden toimien jatkamista ja verotulojen menetysten kompensointia arvonlisä- ja ympäristöveroja korottamalla. Tässä suhteessa on komission mielestä edetty vain vähän. Edelleen niitä jäykkyyksiä, jotka estävät uuden pysyvän henkilökunnan palkkaamisen, tulisi vähentää. Myös työvoimakustannusten vähäinen kyky joustaa vastaamaan suuria alueittaisia tuottavuuseroja osoittaa komission mielestä työmarkkinoiden puuttuvaa joustavuutta. Jäykkää työvoiman suojelun (employment protection) lainsäädäntöä ei ole uudistettu. Näiden uudistusten tavoitteena on kohottaa työllisyysastetta ja alentaa rakenteellista työttömyyttä, jotta ei-inflatoriselle kasvulle olisi enemmän tilaa.

### 5.3 Suomi ja rakennepolitiikka

Kuten yllä todettiin, komissio laatii ja neuvosto hyväksyy mahdollisin muutoksin vuosittain suositukset myös maakohtaisesti rakennepolitiikasta talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa. Seuraavassa selostetaan suppeasti sitä, mitä komissio on esittänyt ja neuvosto hyväksynyt vuosien 1999 ja 2000 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja vuoden 1999 suuntaviivojen toimeenpanoraportissa Suomea koskien (Komissio 2000b, Komissio 2000c, Neuvosto 2000). Sisämarkkinadirektiivien toimeenpanossa Suomi on johdossa (ks. taulukko 5.1), minkä myös komissio panee merkille (Komissio 2000b, 149).

Suurin osa sisämarkkinoita koskevista puutteista keskittyy informaatioyhteiskunnan palveluihin, joita koskeva yksikään direktiivi ei ole kaikissa

**Taulukko 5.1 Puuttuvien sisämarkkinadirektiivien osuus toukokuussa 1998 ja 15.4.2000, %**

Maa	1998	2000	Maa	1998	2000
Suomi	1.2	1.4	Italia	5.4	3.4
Espanja	3.3	1.5	Itävalta	5.2	3.6
Ruotsi	2.0	1.5	Irlanti	5.4	4.0
Tanska	2.2	2.0	Luxemburg	5.6	4.6
Hollanti	2.2	3.0	Ranska	5.6	5.2
UK	3.8	3.0	Portugali	5.9	6.0
Belgia	7.1	3.1	Kreikka	5.5	7.3
Saksa	5.4	3.4			

Lähde: Single Market News, (Newsletter of the Internal Market DG), No. 22, July 2000.

jäsenmaissa toimeenpantu. On myös huomattava, että eräissä maissa toimeenpanemattomien direktiivien osuus on kasvussa, mikä on yo. tietojen mukaan asianlaita lievästi myös Suomessa.

Suomen osalta mainitaan useita myönteisiä saavutuksia. Maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan valtion tuet ovat perinteisesti alhaiset. Telekommunikaatiosektorin liberalisointi on ollut uraa uurtava. T&K-panostus suhteessa BKT:hen on toiseksi korkein unionissa.

Hyödykemarkkinoiden osalta Suomelle on aiemmin huomautettu, että kansallisille kilpailuviranomaisille tulisi antaa oikeus EU-perussopimuksen artiklojen 81 ja 82 toimeenpanemiseksi. Artikla 81 kieltää kilpailunrajoitukset yritysten välisin sopimuksin eli kartellein, jotka ovat ristiriidassa yhtenäismarkkinoiden toiminnan kanssa, ja artikla 82 kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön sisämarkkinoilla. Tämän toteuttaminen on puutteellista yhdeksässä jäsenmaassa. Suomen hallituksen taholta on esitetty, että Suomi on odottanut näiltä osin komission kilpailupolitiikkaa koskevan valkoisen kirjan valmistumista, mikä valmistui kesällä 1999. Edelleen Suomen tulisi seurata tarkkaan aloja, joilla sekä yksityisen että julkisen sektorin yritykset kilpailevat, ja edistää näillä aloilla kilpailullisen toimintaympäristön muodostumista ja yleisestikin avata julkisia palveluja kilpailulle. Sähkömarkkinoilla on saavutettu merkittäviä liberalisointituloksia.

Yleisesti ottaen Suomessa hintataso on kuitenkin korkeampi kuin muissa EU-maissa (ks. Komissio 2000b, s. 43-44) ja tuottavuus suljetun sektorin osalta laahaa perässä (ks. analyysia tästä Alho 1993).

Pääomamarkkinoiden toiminnan edistämisen osalta Suomelle esitettiin riskipääoman markkinoiden toimivuuden parantamista konkurssilainsä-

dännön osalta sekä henkilöstön innovatiivisten omistusjärjestelmien, kuten osakeoptiojärjestelyjen kehittämistä sekä institutionaalisten sijoittajien osakesijoitusten kannustamista (Neuvosto 2000, 47, ks. myös Komissio 1999).

Suomessa työmarkkinoiden osalta on parannettu työvoimapalvelujen laatua erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseksi. Suomelle osoitettuja suosituksia työmarkkinoiden rakenteellisiksi uudistuksiksi on alentaa yleisesti työn verotusta, lisätä työhalukkuutta etuusjärjestelmää tarkistamalla, tehostaa työn etsintää ja edistää työllistymistä ja työvoimassa pysymistä.

Sitten laman etuusjärjestelmän uudistaminen on ollut Suomessa vähäistä (Komissio 2000b, 62). Suomessa tulisi arvioida uudelleen varhaiseläkejärjestelmää. Suomessa on alennettu ja ollaan alentamassa työn verotusta. Ongelmana on korkea rakenteellinen työttömyys ja työikäisen väestön korkea riippuvuusaste sosiaalietuuksista, työn korkea verotus ja suhteellisen vähäinen palkkahajonta. Työn verotuksen keventämistä tulisi suunnata pienituloisten marginaaliveroasteiden alentamiseen. Työhön hakeutumisen ja työvoimassa pysymisen kannustimia pitäisi lisätä, mitä uudistuksia ei tehty lainkaan vuonna 1999. Myönteisiä ovat tehdyt toimet lisätä keskimääräistä eläkkeelle siirtymisen ikää vähentämällä jossain määrin ns. työttömyyseläkeputken houkuttelevuutta ja korottamalla yksilöllisen varhaiseläkejärjestelmän alaikää 58 vuodesta 60 vuoteen. Yleisesti voidaan todeta, että nämä suositukset ovat melko yleisiä ja jo kansallisesti tiedotettuja kohtia.

#### **5.4 Mikä on EMUn yhteys rakennepolitiikkaan?**

EMUlla on välitön vaikutus EU:n hyödykemarkkinoiden integraatioon ja tätä kautta välillinen vaikutus myös työmarkkinoiden toimintaan. EMU poistaa periaatteessa ”viimeiset esteet” EU:n sisämarkkinoiden toiminnassa. Näin se lisää kilpailua parantamalla tuonnin kilpailuasemaa kotimaan markkinoilla ja parantaa vastaavasti viennin kilpailuasemia ulkomaan markkinoilla. Sillä on myös välillinen vaikutus työmarkkinoihin talouspolitiikan uuden toimintaympäristön kautta.

Kansainvälisesti EMUn ja rakennepolitiikan yhteyksiä on tarkasteltu teoreettisen tason ohella myös talouspoliittisessa keskustelussa. Keskustelussa on ollut esillä kolme näkökulmaa. Yhtä voidaan kutsua pessimistiseksi näkökulmaksi, toista aktiiviseksi ja kolmatta näiden välimuodoksi.

*Pessimistisen* näkemyksen mukaan nimenomaan talous- ja rahaliiton va-  
kaussopimus ja sen tiukat raamit finanssipolitiikalle merkitsevät hidasta

kasvua ja sen seurauksena työmarkkinoiden uudistamisen jyrkkää vastustusta hitaan talouskasvun oloissa. Uudistaminen on toisaalta vähäistä myös siitä syystä, että talouspolitiikan tekijät kiinnittävät liiaksi huomiota julkisen talouden tasapainoon eivätkä työmarkkinoiden rakenneuudistuksiin, joihin päätöksentekijöiden käytettävissä oleva niukka ”poliittinen pääoma” tulisi kohdentaa, kuten Eichengreen ja Wyplosz (1998) esittävät. Rakenneuudistukset ovat taas välttämättömiä heidän mielestään, jotta Eurooppa voisi kasvaa suotuisasti matalan inflaation oloissa, eli tällaiset uudistukset nostavat unionin potentiaalista kasvunopeutta.

Tätä pessimististä ajatusta voidaan kritisoida, koska tällä hetkellä julkisen talouden tasapaino-ongelma on EMUn käynnistymisen myötä ja vauhdittuvan suhdannekehityksen seurauksena ainakin toistaiseksi jäänyt taka-alalle. Toiseksi yleensä on ollut havaittavissa käänteinen ”poliittisen taloustieteen havainto”. Kun taloudessa menee hyvin, ei juuri koeta paineita ja tarvetta uudistaa talouden rakenteita. Vastaavasti taantumassa tai talouden lamassa kriisitietoisuus kasvaa ja uudistuksiin, joita on hyvinä aikoina lykätty, tartutaan hanakammin.

Toisen, *aktiivisen* näkemyksen mukaan ”euroalueen synty on myönteinen shokki, joka sallii ja pakottaa markkinat muutoksiin”<sup>65</sup>. Aktiivisen näkemyksen mukaan siis nimenomaan EMU on se väline, joka johtaa voimakkaampiin rakennemuutoksiin. Kilpailun paineen lisääntyminen on omiaan johtamaan tähän. *Kolmannen* näkemyksen mukaan EMU ei pure luutuneisiin rakenteisiin ”riittävän nopeasti”. Se tarjoaa kuitenkin vakauden, joka sinänsä on tarpeen rakenteiden uudistamiseen (Korhonen 2000).

Tarkastellaan työmarkkinoiden toimintaa, koska tätä koskevia muutoksia on yleensä tarkasteltu EMUun liittyen. On syytä erottaa kaksi näkökulmaa: ensinnäkin työmarkkinoiden ”omaehtoinen” muuntuminen joustavammiksi sen seurauksena, että EMU on muodostunut, ja se, miten niitä pyritään aktiivisesti tähän suuntaan muuttamaan talouspolitiikan keinoin. Suomalaisessa EMU-keskustelussa on perinteisesti tuotu näkökulma eli se, että työmarkkinoilla on oltava riittävä joustavuus, jotta voitaisiin sopeutua ja selviytyä vähäisin työllisyystappioin taantumista EMUssa. Ruotsissa ns. Calmforsin EMU-komission raportissa (1996) tuotiin esiin se, että maan on reformoitava työmarkkinansa ennen rahaliiton jäsenyyttä, jotta ne olisivat riittävän joustavat kestämaan mahdolliset taantumet yhteisen rahan oloissa.

---

<sup>65</sup> Ks. Vanhala (2000), joka tarkoitti lähinnä rahoitusmarkkinoita, maksujärjestelmiä ja selvityshankkeita sekä rajat ylittäviä pankkifuusioita Euroopassa.

Nobel-palkittu professori John Hicks esitti vuonna 1932 ilmestyneessä teoksessaan 'Theory of Wages' seuraavan periaatteen: ”*The elasticity of demand of whatsoever rises if the elasticity of supply of a cooperant factor to it rises?*” (lainaus saatu artikkelista Hatzius 2000). Tämän perusteella työvoiman kysynnän joustavuus sen hinnan eli reaalisen työvoimakustannuksen suhteen kasvaa, kun mm. EMU-integraation seurauksena pääoman liikkuvuus EMU-alueen sisällä lisääntyy. Suomessa tätä ajatusta hyödykemarkkinoiden kiristyneeseen kilpailuun liittyen on intensiivisesti esittänyt Martti Hetemäki (esim. Hetemäki 1999 ja 2000). Tällöin *palkannousun* vaikutukset ovat aiempaa kielteisemmät työllisyyden kannalta. Empiirisesti Hatzius (2000) on todennut, että integraatio on johtanut suorien investointien ja kotimaisten investointien suurempaan herkkyyteen kilpailukyvyyn suhteen. Tätä voidaan mitata suhteellisilla työvoimakustannuksilla kotimaan ja ulkomaiden välillä.

Käyttämässämme rakenteellisen työttömyyden kehikossa voidaan näiden muutosten ymmärtää toteutuvan siten, että niiden seurauksena työvoiman kysyntäkäyrä tulee loivemmaksi, eli tilanne lähestyy pitkän ajan tasapainoa liitteessä 5.1. Työmarkkinoiden palkanasetanta tulee hallitsemammaksi talouden toiminnan ja tasapainon ominaisuuksien kannalta.

Kirjallisuudessa on tarkasteltu hyödykemarkkinoiden integraation ja työmarkkinoiden yhteyttä vähän toisesta näkökulmasta, eli mikä on integraation tiivistymisen vaikutus *palkkatasoon*. Tavanomaisesti esitetty näkemys on, että integraation tiivistyminen johtaa kovemman kilpailun vuoksi palkkatason laskuun. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä kovin paikkansapitävä näkemys, koska integraatio nostaa yleensä kansantalouden reaali-tuloja ja sitä kautta sen vaikutukset heijastuvat lopulta myös työntekijöiden reaali-palkkojen nousuna. On myös esitetty, että integraatio johtaa jo ilman näiden kokonaisvaikutusten huomioonottamista ay-liikkeen ja yritysten neuvottelujen tuloksena kohoaviin palkkoihin (Naylor 1998)<sup>66</sup>. Tämän voi mieltää sitä kautta, että integraatio (kaupan esteiden aleneminen) johtaa annetulla palkkatasolla yritysten voittojen kasvuun, minkä ay-liike pyrkii sitten palkkaneuvotteluissa siirtämään osittain itselleen.

Teoreettisesti EMUn vaikutusta rakenteiden uudistumiseen yhdistyneenä talouspolitiikan harjoittamiseen ovat tarkastelleet mm. Alho ja Erkkilä (1996). Työmarkkinoilla EMUn seurauksena palkanmuodostuksessa tapahtuu muutos joustavampaan suuntaan ns. asymmetristen (eli yhtä maata muista poikkeavasti koskevien) shokkien seurauksena. Näin siksi, että ay-liike ei voi enää luottaa siihen, että keskuspankki myötäilee

<sup>66</sup> Ks. myös huolellista analyysia kaupan esteiden alenemisesta ja työllisyydestä Andersen ym. (2000).

(eli akkommodoi) sen (korkeaa) palkkavaatimusta eikä ylläpidä inflaatiolla (eli devalvaatiolla) työllisyyttä taantumien tullen. Tällöin ay-liikkeen on itse otettava omalle vastuulleen matillisella tulopolitiikalla suurempi osa työllisyydestä taantumassa, kun työllisyyttä tukevaa kansallista rahapolitiikkaa ei ole enää käytettävissä ja myös finanssipolitiikan liikkumavara on rajattu.

Teoreettisesti rakenteiden uudistamisen prosessia EMUn seurauksena ovat tarkastelleet Sibert (1999), Sibert ja Sutherland (1999), Calmfors (1998a ja b) sekä Saint-Paul ja Bentolina (2000). Tarkasteluissa tutkitaan kaksivaiheista tilannetta, jossa ensimmäisessä vaiheessa tehdään rakenneuudistus ja toisessa vaiheessa valitaan rahapolitiikka joko ei-koordinoidusti (EMUa edeltävä tilanne) tai rahaliitossa keskitetysti. Näitä kahta vaihtoehtoa vertaillaan keskenään. Sibertin ja Sutherlandin malli käsittelee usean keskenään samanlaisen maan rahapolitiikkaa ja niiden muodostamaa mahdollista rahaliittoa. Kyseessä on siis symmetrinen tapaus.

Sibert ja Sutherland erottavat kaksi rakennepolitiikan vaikutuskanavaa. Ensinnäkin työmarkkinoiden monopolisoituminen (ja yllä olevassa Layard-Nickell-Jackman-kehikossa siis myös hyödykemarkkinoiden epätäydellisyydet) johtaa siihen, että talouden tuotanto (BKT) jää tasapainotilassaan alle sen, mikä vallitsisi täystyöllisyyden vallitessa. Jos talouden rakenteita uudistetaan, se merkitsee pysyvästi korkeampia reaalityuloja, koska tasapainossa vallitseva työttömyys alenee. Toisaalta talouden rakenteet vaikuttavat siihen, kuinka joustavasti talous reagoi shokkeihin. Jos rakenteet ovat joustavia, niin shokkien vaikutus jää vähäiseksi kansantuotteen ja työllisyyteen, koska reaali-palkkasopeutuminen eliminoi shokkien vaikutuksen.

Sibert ja Sutherland pitävät talouden rakenneuudistukset näissä kahdessa suhteessa toisistaan erillään, vaikka ne voidaanakin periaatteessa hyvin mieltää yhden ja saman rakenneuudistusprosessin kahdeksi eri vaikutuskanavaksi. Rakenneuudistuksen oletetaan maksavan molemmissa äsken mainituissa suhteissa talouspolitiikan tekijöille tavalla, jota ei tarkemmin perustella. Se voi olla esimerkiksi seurausta poliittisesta hankaluudesta, koska uudistukset kohtaavat yleensä yhteiskunnallista vastustusta.

Mallin mukaan rakenneuudistukset tehdään ensiksi ja sitten toisessa vaiheessa valitaan rahapolitiikka ennen kuin taloutta kohtaavat häiriöt toteutuvat. Ennen toista vaihetta tehdään myös ratkaisu rahaliiton muodostamisesta.

Rahapolitiikan optimaalinen sääntö muodostuu tässä, kuten yleensä tämäläisissä tarkasteluissa, kahdesta tekijästä: siitä, minkälaisen in-

flaatioharhan rahapolitiikka aiheuttaa, ja stabilisaatio-osasta. Edellinen perustuu siihen, että keskuspankin (tai yleisesti talouspolitiikan harjoittajan) voidaan sitovien sitoumusten puuttuessa oletettavan käytävän inflaatiota hyväksi ja aiheuttavan inflaatioyllätyksiä ja nostaa tällä tavalla tuotantoa tasapainotasonsa yläpuolelle. Tämän yksityinen sektori ottaa huomioon päätöksissään ja varautuu inflaatioon jo etukäteen. Jälkimmäinen talouspolitiikan komponentti kuvaa sitä, että inflaatiolla, so. kansallisella (tai ylikansallisella) rahapolitiikalla voidaan vakauttaa taloutta taantuma- tai ylikuumenemishäiriöiden sattuessa.

Yksi keskeinen oletus mallissa on, että rakenneuudistuksia ei voi toteuttaa koordinoitusti EU:ssa, vaan jokainen maa toteuttaa ne toisistaan irrallaan. Tällöin siis vertaillaan rakennepolitiikkaa EMUssa ja EMUn ulkopuolella ilman rahaliittoa ja niin, että kummassakin tilanteessa rakennepolitiikkaa tehdään ja sillä on vaikutuksia ainoastaan kansallisella tasolla. Sibert (1999) sen sijaan lähtee siitä, että rakennepolitiikkaa voidaan koordinoita EU-maiden kesken (ks. tästä luku 5.5).

Analyysin tuloksina saadaan seuraavaa. Rakenneuudistus, joka pienentää inflaatioharhaa, on pienempi rahaliiton tapauksessa. Tämän perustelu on se, että inflaatioharhan kustannukset ovat kahdesta syystä suuremmat rahaliiton ulkopuolella kuin rahaliitossa. Ensinnäkin talouspolitiikan päättäjät kohtaa loivemman Phillips-käyrän kuin yhteinen keskuspankki, eli voi inflaatiolla saada aikaan edullisemmin, vähemmän kustannuksin ekspansioon taloudessa, koska inflaatio on oletettu olevan ns. beggar-thy-neighbour-tyyppiä. Tämän mukaan yhden maan inflaatioyllätys nostaa aomaa kansantuotetta muiden maiden kustannuksella. Toiseksi yhden maan kotimainen inflaatioharha vaikuttaa koko painollaan maan omassa talouspolitiikassa, mutta vain pienellä painolla yhteisen keskuspankin tavoitteissa. Näistä syistä paine rakenneuudistuksiin on suurempi ilman rahaliittoa.

Toinen Sibertin ja Sutherlandin tulos on se, että jos maita kohtaavien shokkien korrelaatio on pieni ja rahaliiton jäsenmäärä riittävän suuri, rahaliitto johtaa suurempaan työmarkkinoiden joustavuuteen kuin ilman EMUa. Tämä on seurausta siitä, että yhteinen rahapolitiikka ei kykene torjumaan asymmetrisiä shokkeja, joten tulos ilman rakenneuudistuksia ei muodostu hyväksi.

Tämän analyysin tulokset ovat siis kokonaisuudessaan EMUn rakennepoliittisten vaikutusten kannalta ristiriitaiset, varsinkin, kuten yllä todettiin, molemmat reformit ovat todellisuudessa saman uudistusprosessin kaksi eri puolta. Calmfors (1998a) sen sijaan päätyy siihen, että rahaliitos-



sa tehdään suurempia rakenneuudistuksia kuin ulkopuolella. Hänen tuloksensa perustuvat siihen, että talouden vaihtelut ovat suurempia rahaliitos-  
sa kuin ulkopuolella ja että talouspolitiikan harjoittaja haluaa nimenomaan  
välttää hyvin suuria työttömyysasteita. Tällöin tällaisen tilanteen välttämiseksi  
tehdään rakenneuudistuksia.<sup>67</sup>

Saint-Paul ja Bentolina (2000) ovat tarkastelleet työmarkkinoiden rakenneuudistuksia siten, että reformeihin yhdistetään lyhyen ajan makrotalouspolitiikka. Heidän mallinsa tuottaa ns. kaksipuolisen lähestymisen rakenneuudistuksiin. Sen mukaan rakenneuudistukset, vaikka ne alentavatkin pitkän ajan tasapainotyöttömyyttä, aiheuttavat lyhyellä ajalla deflaation ja kontraktion taloudessa. Jos rahapolitiikka olisi kansallista, sen tulisi tämän vuoksi olla ekspansiivista, so. aiheuttaa inflaatiota devalvaatiolla. Kun tämä on EMUssa mahdotonta, tästä seuraa kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin rakenneuudistukset jäävät EMUssa pienemmiksi kuin EMUn ulkopuolella. Toiseksi rakennepolitiikat tulisi koordinoita ei ainoastaan eri EU-maiden välillä vaan EKP:n kanssa, jotta se voisi rahapolitiikalla akkommodoida ”optimaalisella” tavalla yhteisesti toteutettuja rakenneuudistuksia ja estää niiden deflatorinen vaikutus koko euroalueen tasolla. Tähän analyysiin voidaan huomauttaa, että siinä ei oteta huomioon sitä, kuinka markkinatoimijoiden kuten esimerkiksi ay-liikkeen halukkuus hyväksyä rakennerakenneuudistus on tunnetusti vähäisempää, jos talouspolitiikka voi omin toimin korvata yksityisen sektorin toimia, tässä tapauksessa työmarkkinajoustavuutta.

## 5.5 Rakennepolitiikan koordinaatiosta EU:ssa

Yllä esiteltyt tarkastelut ovat keskittyneet tarkastelemaan sitä muutosta, minkä EMU tuo rakennepolitiikkaan. Nämä ovat pyrkineet siten vastamaan siihen, minkä muutoksen EMUn yhteinen rahapolitiikka tavallaan toi tilanteeseen ennen EMUa. Nämä tarkastelut eivät siten vastaa kysymykseen, mitä EMUn syntymisen jälkeen pitäisi tehdä EU:n rakennepolitiikassa. Yksi keskeinen rakennepolitiikkaan ja sen koordinaatioon EU:ssa vaikuttava tekijä on se, minkälainen riippuvuussuhde EU-maiden välillä vallitsee rakennepoliittisten uudistusten suhteen (eli ns. heijastusvaikutukset, engl. spillover, ks. luvut 3 ja 4).

<sup>67</sup> Lisäksi Calmforsin tulos perustuu siihen sinänsä järkevään oletukseen, että talouspolitiikan harjoittaja ei tähtää pysyvästi matalampaan työttömyyteen kuin mitä markkinatasapaino on, eli hänen analyysistään jää pois Sibertin ja Sutherlandin ja yleensäkin tutkimuksen yhteydessä esiintyvä inflaatioharhan komponentti talouspolitiikassa, joka juuri on keskeisesti taustalla siihen, että uudistukset rahaliitossa voivat jäädä pienemmiksi kuin ulkopuolella.

Kritiikkinä Sibertin ja Sutherlandin (2000) ja Calmforsin (1998a) analyysejä kohtaan voidaan esittää, että he sivuuttavat – tosin Sibert ja Sutherland tämän mainiten – sen mahdollisuuden, että rakennepolitiikan uudistuksilla olisi heijastusvaikutuksia eri EU-maiden välillä. Tämä ei tunnu ainakaan kolmesta näkökulmasta paikkansapitävältä.

Ensinnäkin rakenneuudistukset nostavat kansantalouden tasapainossa vallitsevaa työllisyyttä ja tuotantoa, mikä heijastuu muihin maihin niiden vientiin kohdistuvan kysynnän kasvuna. Toiseksi eri maiden rakenneuudistuksilla on yhteys toisiinsa inflaation ja yhteisen rahapolitiikan kautta. Potentiaalisen tuotannon noustessa ja sen kasvunopeuden kiihtyessä riski törmätä kapasiteettikattoon vähenee ja yhteinen rahapolitiikka voi olla kevyempää kuin ilman uudistuksia. Näin ollen yhden EU-maan rakenneuudistuksilla on positiivinen heijastusvaikutus toisen maan tuotantoon ja hyvinvointiin.

Tietysti voitaisiin kolmanneksi rakennepolitiikkojen väliseksi riippuvuudeksi esittää, että yhden maan tehdessä uudistuksia se tulee kilpailukykyisemmäksi ja vie markkinoita ja investointeja jähmeämmiltä naapureiltaan (vrt. Britannian tapaus 1990-luvun alkupuolella EU:ssa, ks. tietoja suorista sijoituksista luvussa 3). Jos näin olisi, EU-mailla olisi intressi ”maksattaa” osa rakenneuudistuksista muiden maiden kustannuksella. Tämä ei kuitenkaan ole tasapaino, koska uudistusten hyöty kanavoituu aikaa myöten myös työntekijöille, mikä jättää tuottavuuden suhteessa reaali-palkkaan nähden entiselle tasolle (ks. edellä luku 5.4).

Sibert (1999) sen sijaan mainitsee rakenneuudistusten riippuvuussuhteen. Hän mainitsee näistä riippuvuuksista inflaatioväylän ja lähtee siten siitä, että rakenneuudistuksien välillä on positiivinen heijastusvaikutus, mikä voi periaatteessa johtaa maat koordinoimaan rakenneuudistuksiaan. Sibert kuitenkin sulkee tämän pois pitäen rakennepolitiikkojen koordinaatiota liian monimutkaisena, koska käytännössä EMUa edeltävän sopeutusvaiheen kriteerit oli kaikki sovittu ja ilmoitettu ainoastaan konkreettisina makrotaloudellisina kriteereinä.

Riippuen siitä, ovatko ylikansalliset heijastusvaikutukset positiivisia vai negatiivisia, tuotanto- ja inflaatiovaikutukset molemmat huomioonottaen ja yhteen punniten, kansallisesti tehtävät rakenneuudistukset jäävät liian pieniksi tai tulevat liian suuriksi verrattuna koordinoituihin tehtävään optimaaliseen politiikkaan. Koordinoitu politiikka sisäistää kansallisten ratkaisujen ylikansalliset heijastusvaikutukset. Niinpä Sibert (1999) osoittaa, että ilman koordinaatiota rakenneuudistuksia on vähemmän kuin, jos voidaan harjoittaa koordinaatiota ja jakaa yhteistyön hyödyt osanottajille tu-

lonsiirroin. Viimeksi mainittu takaa, että kaikki jäsenmaat hyötyvät yhtä paljon yhteistyöstä ja niillä on siten intressi ottaa siihen osaa.

On todennäköistä, että positiiviset heijastusvaikutukset dominoivat negatiivisia, koska suotuisa kilpailukykyvaikutus uudistavassa maassa eliminoituu aikaa myöten osittain ao. maan reaali-palkkojen kohoamisen välityksellä. Toisaalta ratkaisu näiden vaihtoehtojen välillä ei ole a priori täysin selvä.

Oletetaan, että uudistava maa saa edukseen suorita sijoituksia määrän  $\Delta K$ . Tämä lisää pysyvästi maan tuotantoa määrällä  $(\Delta Q/Q)_1 = \alpha(\Delta K/K)$ , jossa  $\alpha$  on tuotannon jousto pääomakannan suhteen. Oletetaan kaavamaisesti ja ääritilanteena, että tämä sama määrä investointeja on pois muilta EU-mailta, joten naapurimaan (merkitään sitä tähdellä) tuotanto supistuu määrällä  $(\Delta Q^*/Q^*)_1 = -\alpha s(\Delta K/K)(K/K^*)$ , jossa  $s$  on se osuus, joka uudistavan maan lisäinvestoinneista siirtyy ao. naapurimaasta. Uudistavan maan tuotanto lisääntyy myös siitä syystä, että rakenneuudistuksen vuoksi sen rakennetyöttömyysaste  $U$  alenee myös "autonomisesti" määrällä  $\Delta U$ . Tämän mukaisesti ao. maan BKT kasvaa määrällä  $(\Delta Q/Q)_2 = -(\Delta U)/b$ , jossa  $b$  on ns. Okunin kerroin (eli työttömyysasteen ja BKT:n muutoksen välinen yhteys). Uudistavan maan BKT:n kokonaismuutos on nyt yhtä kuin  $(\Delta Q/Q)_1 + (\Delta Q/Q)_2$ . Tämä säteilee naapurimaahan investointien supistumisen ja viennin lisääntymisen kautta tuotannon lisäykseenä yhteensä määrän

$$(\Delta Q^*/Q^*) = (\Delta Q^*/Q^*)_1 + ms(\Delta Q/Q)_2(Q/Q^*),$$

jossa  $m$  on uudistavan maan rajatuontialttius ja muut symbolit ovat samat, joita edellä on käytetty. Sijoitetaan yllä olevat komponentit tähän esitykseen ja päädytään kriteeriin, jonka mukaan naapurimaa hyötyy toisen maan rakenneuudistuksesta, jos

$$(m-1)(\Delta Q/Q)_1 + m(\Delta Q/Q)_2 > 0.$$

Tässä ensimmäinen tuotannon muutostermi merkitsee siis uudistavan maan saamaa tuotannonlisäystä suorista sijoituksista ja toinen on sen tuotannon lisäys, joka aiheutuu sen työttömyysasteen laskusta suoraan. Ensimmäinen termi on negatiivinen ja toinen positiivinen ( $m < 1$ ). Olemme taipuvaisia pitämään nettotulosta positiivisena, koska suorien sijoitusten muutos tuskin on niin suuri, että se voisi dominoida työttömyysasteen alenemisen väylää. Lisäksi on otettava huomioon, että vaikutus naapurimaan inflaatioon on myös sitä alentava, mikä lisää positiivista kokonaisheijastusvaikutusta.

Mitä sitten koordinoitu rakennepolitiikka voisi olla käytännössä EU:ssa? On selvää, että mitään eksplisiittistä koordinaatiota, samankaltaisia ja samaan aikaan toteutettuja rakennepolitiikan toimia ei ole juuri mahdollista saavuttaa EU-maiden välillä. Siksi toimiva järjestely on se, jossa komissio ja neuvosto seuraavat, arvioivat ja suosittelevat jäsenmaille rakenteellisia uudistuksia, ja EU-maille syntyy paine seurata paremmin ja pitemmälle ehtineitä jäsenmaita (ns. peer pressure, ks. EPC 2000). Voisi silti olla paikallaan pyrkiä tekemään maakohtaiset suositukset yksilöidymminkin ja antaa niille enemmän painoa julkisuudessa kuin mitä tällä hetkellä on asianlaista. Ainakin Suomessa komission ja neuvoston suositukset eivät saa tavanomaisesti lainkaan sitä julkista painoa, mikä OECD:n ja IMF:n maakatsauksilla ja niissä annetuilla suosituksilla on. Mahdollisesti unionin ja jäsenmaiden kompetenssin välinen herkkä rajankäynti estää etenemisen pitemmälle tällä hallitusten välisen yhteistyön alueella, samoin kuin myös riittämätön resurssointi analyysikapasiteetin osalta tälle sektorille komissiossa.

Tutkimme lopuksi lyhyesti yhden politiikkalohkon, *verotuksen*, roolia rakennepolitiikassa. Verotuksella on monenlaisia vaikutuksia taloudessa. Se on yksi keskeinen kokonaiskysyntään vaikuttava politiikkalohko. Mutta sillä on myös yhteys markkinoiden rakenteelliseen toimintaan. Erityisesti on viime aikoina tutkittu verotuksen vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen, mihin myös talouspolitiikan puolella on kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi EKP:n pääjohtaja Wim Duisenberg on todennut vastikään, ensimmäisen kerran verotukseen viitaten, että ”työttömyyden alentaminen vaatii rakenteellisia muutoksia kuten verotuksen alentamista” (Helsingin Sanomat 14.4.2000).

Liitteen 5.1 kehikossa verojen alentaminen merkitsee palkanasetantakäyrän siirtymistä alaspäin. Kun veroa lasketaan, ay-liike on valmis pienempään palkkaan. Seurauksena on rakenteellisen työttömyyden lasku.

Alho (2000) (ks. myös liite 4.1) on tarkastellut finanssi-, erityisesti veropolitiikan koordinaatiota EU:ssa tästä näkökulmasta. Ongelmana on, että ei voida varmasti sanoa etukäteen, mihin suuntaan veropolitiikan kansainväliset heijastusvaikutukset kulkevat. Verotuksella on kysyntävaikutus hyödykemarkkinoiden ja tarjontavaikutus työmarkkinoiden palkanmuodostuksen kautta. Nämä vaikutukset kulkevat toisilleen vastakkaisiin suuntiin. Verotuksen alentaminen nostaa inflaatiota edellisen kanavan ja alentaa sitä jälkimmäisen kanavan kautta. Samalla sen kansainväliset heijastusvaikutukset ovat erilaiset. Voidaan päätellä, että mm. vakaussopimuksen vuoksi kansallisesti tehtävät rakenteelliset uudistukset verotuksessa voivat jäädä vähäisemmiksi kuin olisi toivottavaa yhteisten tavoittei-

den kannalta. Jos veropolitiikan koordinaatiota voitaisiin harjoittaa, kansainväliset heijastusvaikutukset verotuksen alentamisesta kumoaisivat yhden maan budjettialijäämän kasvamisen verrattuna siihen, että se tekisi vain kansallisen tason politiikkaa muista riippumatta. Verotuksen alentamisen hyötyjä ei voida saavuttaa sanktioimalla ainoastaan vakaus- ja kasvusopimuksella menoihin nähden liian keveää verotusta kuten nyt tehdään EU:ssa. Yleisesti tarvittaisiin myös positiivisia kiihokkeita, jotta rakennemuutoksiin tartuttaisiin riittävässä määrin. Erityisesti näin on siinä tilanteessa, että verotuksen tarjontaväylä on voimakas, eli että sillä voidaan saavuttaa yhtä aikaa palkkainflaation ja rakenteellisen työttömyyden aleneminen.<sup>68</sup> EU onkin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen alentaa työn verotusta (ks. esim. Komissio 2000b).

---

<sup>68</sup> Jos työmarkkinoilla vallitsee täydellinen kilpailu ja työvoiman tarjonta on jäykkää, niin talouspoliittisen koordinaation tarve häviää realitalouden kannalta, koska taloudet ovat täystyöllisyydessä. Samoin verokilpailu maiden välillä menettää merkityksensä. Näin on siksi, että yksi tuotannontekijä, työ, joka on kiinteä, ottaa kantaakseen verotuksen koko taakan aiheuttamatta vastaavasti tehottomuutta muualla taloudessa, eli se ei vyörytä kustannusrasitetta eteenpäin yritysten kannettavaksi, ks. tästä sosiaaliturvan yhteydessä Alho ja Kaseva (1999).

### **Liite 5.1 Tasapainotyöttömyyden määräytyminen**

Lyhyellä ajalla työllisyys määräytyy sen mukaan, miten yritykset ja julkinen sektori kysyvät työvoimaa palvelukseensa, ja reaalityön palkasta. Jälkimmäinen perustuu osaltaan siihen, minkä palkkavaatimuksen ammattiliitot asettavat. Työvoiman kysyntä riippuu reaalityön palkasta ja palkkavaatimus muiden tekijöiden ohella työttömyydestä. Näin näiden kahden käyrän leikkauspisteestä saadaan lyhyen ajan tasapaino. Talous ei kuitenkaan jää välttämättä tähän lyhyen ajan tasapainotyöttömyyteen, koska työvoiman kysyntäkäyrä riippuu positiivisesti pääomavarannosta. Reaalityön palkan nosto pitkin työvoiman kysyntäkäyrää ylös vasemmalle laskee pääoman tuottoa ja aiheuttaa siten investointien vähenemisen ja pääoman siirtymisen suurin sijoituksin ulkomaille. Pitkällä ajalla työvoiman kysyntäkäyrä siirtyykin kuviossa niin, että tasapainokäyrä työmarkkinoilla on vaakasuora.

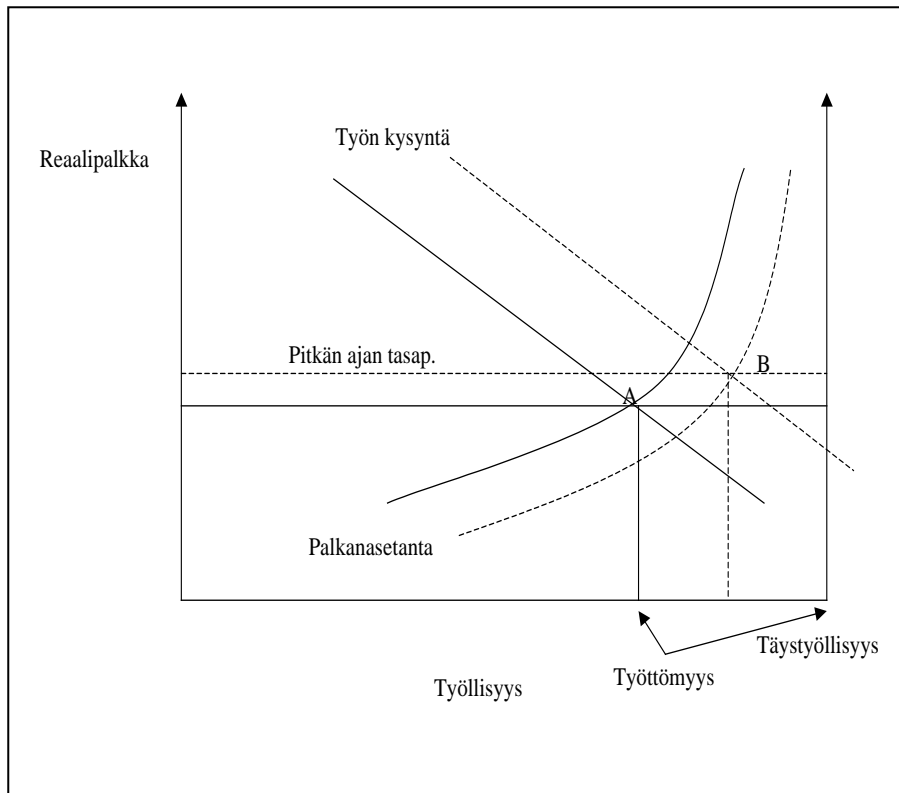
Toinen mahdollisuus ”sulkea malli” on asettaa avotalous ehto sille, että kansantalouden ulkoisen tasapainon eli vaihtotaseen vajauksen pitää asettua tasolle, jolla se on tasapainossa, tai ulkoinen velka entisellään (ks. Honkapohja ja Koskela 1999 sekä Pehkonen ja Kiander 1999).

Kuviossa 5.1 on yksinkertaisuuden vuoksi lyhyen ja pitkän ajan tasapainopiste merkitty samaksi. Ensimmäisessä vaiheessa tasapainotyöttömyys sijaitsee pisteessä A. Sen jälkeen tapahtuu integraation seurauksena muutos sekä hyödykemarkkinoilla että työmarkkinoilla. Tämä on luonteeltaan sellainen, että kilpailu kiristyy ja katteet alenevat.

Tällöin työvoiman kysyntäkäyrä siirtyy oikealle. Näin siksi, että nyt jokaisella reaalityön palkan tasolla työvoiman rajatuottavuus ylittää reaalityön palkan aiempaa pienemmällä määrällä. Tämä merkitsee työvoiman kysynnän lisääntymistä ja tuotannon kasvua. Vastaavasti pääomalta vaadittava tuotto ylittää pääomakustannuksen eli koron aiempaa pienemmällä määrällä, jolloin pääoman rajatuottavuus laskee. Tämä johtaa siihen, että pääoman rajatuottavuusvaatimus laskee, mikä nostaa pääomakantaa ja lisää pitkällä ajalla työn kysyntää.

Vastaavasti jos työmarkkinoilla ”monopolisoitumisen aste” laskee, niin kullakin työllisyyden tasolla palkkavaatimus laskee ja palkanasetantakäyrä siirtyy alaspäin. Seurauksena on pysyvä työllisyyden paraneminen. Uusi tasapaino on pisteessä B, jossa vallitsee korkeampi työllisyys ja reaalityön palkka.

**Kuvio 5.1** Tasapainotyöttömyyden määräytyminen







## 6 EMU JA VEROTUKSEN HARMONISOINTI

### 6.1 Verokilpailu ja veroharmonisointi

Tämä luku käsittelee verotuksen harmonisoinnin ja talous- ja rahaliiton välistä yhteyttä. Aiemmissa Suomen EU-jäsenyyttä käsittelevissä tutkimuksissa verotuksen harmonisointia on käsitelty kohtalaisen laajasti (esim. Alho ym. 1992, Alho ja Widgrén 1993, 1994 sekä Hjerpe ym. 1994) erityisesti sisämarkkinoista johtuvan verokilpailun potentiaalisen kiristymisen ja siitä aiheutuvien muutospaineiden näkökulmasta.

Sisämarkkinaohjelman mukanaan tuoma tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työvoiman vapaa liikkuvuus merkitsee verokilpailun näkökulmasta sitä, että mitä liikkuvampi veropohja on kansainvälisesti, sitä yhdenmukaisempaan verotuskäytäntöön sisämarkkinoiden jäsenmaat niiden verotamisessa todennäköisesti ajautuvat. Muussa tapauksessa helposti liikkuvat veropohjat suuntautuvat alhaisen arvonlisäverokannan maihin ja liikkuvat tuotannontekijät hakeutuvat maihin, joissa työvoimaa ja pääomaa verotetaan kevyesti.

Verokilpailun hyödyllisyyttä perustellaan tyypillisesti niin sanotulla Tiebout-hypoteesilla. Sen ja myöhemmin laajennettujen tulosten mukaan hallitusten välisellä kilpailulla on hyvinvointia lisäävä vaikutus, koska yritykset ja kuluttajat voivat valita kotialueensa (tai -maansa) sen mukaisesti, miten paljon arvostavat paikallisia julkishyödykkeitä (Tiebout 1956, Oates 1969, Oates ja Schwab 1991). Esimerkiksi verotuksen täydellisellä keskittämällä EU-tasolle ei voitaisi ottaa huomioon paikallisia intressejä sen suhteen, kuinka paljon eri julkishyödykkeitä tarjotaan. Tiukalla verotuksen harmonisoinnilla voidaan katsoa olevan samansuuntaisia keskittäviä vaikutuksia, koska se estää paikallisten intressien erojen toteutumista julkishyödykkeiden rahoituksessa. Verokilpailun mahdollisimman vapaa salliminen esimerkiksi osavaltioiden tai alueiden välillä puolestaan edustaa Tiebout-hypoteesin mukaista ajattelua.

Keskitetty ja hajautettu verotus sekä julkishyödykkeiden tarjonta ovat kuitenkin tietyssä mielessä läheisessä suhteessa keskenään. Esimerkiksi julkishyödykkeet, joiden tuottamisessa voidaan katsoa olevan kasvavia

skaalaetuja, tulisi tarjota keskitetysti. Yhteinen puolustus voisi olla esimerkki tästä. Keskitetysti tarjotuilla julkishyödykkeillä voi olla myös paikallisia intressejä palvelevia ulkoisvaikutuksia, mistä esimerkkinä voivat olla EU:n laajuiset liikenneverkot. Teoreettisesti on mahdollista löytää ratkaisu, jossa kunkin julkishyödykkeen tarjonnasta ja verotuksesta päätetään optimaalisella keskittämisen tasolla. Tämä on periaatteessa myös Maastrichtin sopimuksessa määritellyn läheisyysperiaatteen yksi perusajatus.

Verokilpailussa on pohjimmiltaan kyse siitä, että maat tai alueet, joilla on verotusoikeus asettavat verotuksen ja julkishyödykkeiden tarjonnan sellaiselle tasolle, että se houkuttelee alueelle veronmaksajia (kuluttajia ja yrityksiä). Yksi tämän hallitustenvälisen kilpailun, eli niin sanotun *systemikilpailun* (ks. Sinn 1999), puolesta puhuva argumentti on sen positiivinen vaikutus tuottavuuteen. Esimerkiksi Kwokan (1996) ei USA:n sähkömarkkinoita koskevassa tutkimuksessaan löytänyt systemaattisia tehokkuuseroja julkisesti ja yksityisesti omistettujen yritysten välillä, mutta molemmissa tapauksissa ulkoinen kilpailupaine paransi tehokkuutta. Sovelletuna hallitustenväliseen asetelmaan esimerkiksi EU:ssa systemikilpailu pakottaa ne tehokkaampaan paikallisten julkishyödykkeiden tarjontaan.

Tiebout-hypoteesiin perustuvat verokilpailun puolesta puhuvat argumentit eivät kuitenkaan ota huomioon niitä ulkoisvaikutuksia, joita tietyn maan tai alueen veroratkaisuilla on muille maille tai alueille. Tarjoamalla esimerkiksi veroetuja yrityksille hallitukset voivat vaikuttaa niiden sijoituspäätöksiin ja kilpaillessaan pääomista jäsenmaat menettävät sitä enemmän autonomiastaan veroratkaisuissaan, mitä liikkuvammista verokohteista on kyse. Nämä ulkoisvaikutukset ovat esimerkiksi Euroopan unionin sisällä yksi peruste verokilpailun rajoittamiselle ja verotuksen harmonisoinnille.

Ulkoisvaikutuksista johtuen kirjallisuudessa pidetään usein jonkinasteista verokoordinaatiota suotavampana kuin verokilpailua. Teoreettisissa malleissa yhteistyöratkaisu antaa maille korkeamman hyvinvoinnin tason kuin ei-kooperatiivinen kilpailuratkaisu (Persson Tabellini 1992). Pohjimmiltaan tämä johtuu siitä, että pääoman liikkua vapaasti verokilpailu painaa pääomaverokannat nolliin ja saattaa johtaa tehotoman mataliin verotuloihin suhteessa paikallisten julkishyödykkeiden kysyntään ja julkisiin menoihin. Kollintzas ym. (2000) päätyvät kuitenkin tätäkin voimakkaampaan johtopäätökseen. Heidän mukaansa ei-kooperatiivisia verokilpailuratkaisuja ei ole edes olemassa. Pääoman liikkua vapaasti yhden valitsema tuloverotaso määrää automaattisesti myös toisen tai muiden maiden verokannat. Sen sijaan yhteistyöratkaisussa on mahdollista löytää

maille yhteinen tuloverotuksen taso käytettiinpä verotuksessa asuinpaikka- (residence) tai lähdeperiaatetta (source principle). Toisaalta on myös mahdollista, että verotuksen koordinoinnilla päädytään epäoptimaalisen korkeisiin verokantoihin, jolloin itse asiassa verokilpailu olisi suotavampi ratkaisu (Kehoe 1989). Verokilpailu voi toisin sanoen olla myös hyödyllistä.

Toinen verokilpailun mahdollinen haitallinen seuraus on se, että verotuksen painopiste siirtyy liikkuvista verokohteista vähän liikkuviin verokohteisiin. Edelleen tällä voi olla se seuraus, että hallitukset siirtävät julkishyödykkeiden tarjonnan painopistettä kansalaisilta yrityksille houkutelakseen niitä hallitsemalleen alueelle.

Toireettisissa tarkasteluissa pääomatulojen verotuksella on verokilpailun vuoksi taipumus painua hyvin matalaksi, äärimmillään nolnaan. Täydellisessä verokilpailussa voidaan ajatella, että hallitukset hinnoittelevat verotuksella yrityksille tarjoamiaan julkishyödykkeitä niiden tuottamisen rajakustannusten hinnalla. Jotta yksittäinen hallitus voisi poiketa tästä ja edelleen houkuttaa yrityksiä maahan, sillä täytyy olla jonkinasteinen neuvotteluvoima suhteessa yrityksiin. Hallitukset ovat tällöin kykeneviä hinnoittelemaan yrityksille suuntaamansa julkishyödykkeet kalliimmmin kuin ao. hyödykkeiden rajakustannus on. Verokilpailun kiristytessä tämä hallitusten markkinavoima suhteessa yrityksiin pienenee, mutta suhteessa vähemmän liikkuvaan työvoimaan ei. Tämä merkitsee sitä, että hallitusten pitää tarjota suurempi määrä julkishyödykkeitä yrityksille aiempaa halvemmin, jotta sijainti kyseisessä maassa pysyisi houkuttelevampana (keskustelua tästä, ks. Braunerhjelm ym. 2000).

Toisaalta verokilpailussa kilpailevien maiden koolla saattaa olla suuri merkitys. Alueella, jossa integraatio tiivistyy, suurilla maille on kilpailuetu pieniin maihin nähden niin sanotun kotimarkkinaefektin vuoksi. Ulkomaiset investoijat pyrkivät sijoittamaan tuotantoaan alueille, jotka sijaitsevat lähellä markkinoiden ydintä, jos alueen maat ovat muuten identtisiä investointikohteita. Tämä taipumus antaa suurille maille ylimääräistä markkinavoimaa suhteessa investoijiin (Haufler ja Wooton 1997).

Taulukossa 6.1 on esitetty esimerkkejä veroasteista ja verotulojen jakaumasta muutamissa OECD-maissa vuosina 1980 ja 1994. Näytteen maissa on vuosien 1980 ja 1994 välillä voittojen verotuksen suhteellinen osuus laskenut Italiaa lukuun ottamatta. Kokonaisveroasteet eivät kuitenkaan laskeneet näissä maissa, mikä näyttää pääosin selittyvän tuloverotuksen suhteellisen osuuden nousulla.

Tarkasteltaessa EU-maiden veroasteita sisämarkkinaohjelman käynnistymisen jälkeen on suuntaus ollut hienoisesti nouseva. Vuonna 1986 EU9:n keskimääräinen veroaste oli 41.0 prosenttia ja vuonna 1997 42.8 prosenttia. Vastaavat veroasteet EU15:ssä olivat 40.4 ja 42.5 prosenttia. Merkittävästi veroaste on tänä aikana noussut Suomessa, Ruotsissa, Portugalissa ja Espanjassa. Ainoa esimerkki veroasteen tuntuvalta laskusta on Irlanti. Myös Isossa-Britanniassa verotus on hieman keventynyt.

**Taulukko 6.1 Veroaste ja verotuksen jakautuminen eräissä maissa 1980 ja 1994, %**

	Verot/BKT		Verot voitoista, osuus		Tulovero, osuus		Vero liikevaihdosta tai arvonlisästä, osuus	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
<b>Ranska</b>	41.7	44.1	5.1	3.7	55.6	57.4	30.4	27.1
<b>Italia</b>	30.2	41.7	7.8	8.9	61.1	56.6	26.5	28.3
<b>Saksa</b>	38.2	39.3	5.5	2.9	64.2	65.6	27.1	28.7
<b>Iso-Britannia</b>	35.3	34.1	8.3	8.0	46.6	45.6	29.2	35.3
<b>USA</b>	26.9	27.6	10.8	8.9	65.3	61.2	16.6	17.9
<b>Kanada</b>	31.6	36.1	11.6	6.6	44.6	54.1	32.6	26.3
<b>Japani</b>	25.4	27.8	21.8	14.8	53.4	57.9	16.3	15.5

Lähde: Braunerhjelm ym. (2000).

Verotuksen harmonisointipaineen kannalta EMU merkitsee sisämarkkinoiden integraation syvenemistä. Tämä saattaa voimistaa verokilpailua, koska esimerkiksi tuotannontekijät liikkuvat aiempaa helpommin. Yhteisen valuutan käyttöönotto parantaa myös hintojen läpinäkyvyyttä, mikä saattaa edistää postimyynnin tai internetin välityksellä tapahtuvaa kauppaa. Unionin nykyinen käytäntö kuitenkin rajaa käytännössä ylikansallisen postimyynnin hyvin pieneksi, koska tavaroiden tuonti muista jäsenmaista on verollista ja tuontiin sovelletaan määränpäämaan verokantoja. Veroton tuonti on yksittäisen viejäyrityksen kannalta rajattu hyvin matalaksi.

Käytännössä EMU-vaikutusta on hyvin hankala erottaa pelkästä sisämarkkinavaikutuksesta. Tämän vuoksi verotuksen harmonisointia tarkastellaankin seuraavassa syvenevän integraation näkökulmasta. Talous- ja rahaliitto tulkitaan sisämarkkinaohjelmaa täydentäväksi askeleeksi.

## 6.2 Välillinen verotus

Euroopan unionissa käytiin 1980-luvun loppupuolella verotuksen harmonisointikeskustelua osana sisämarkkinaohjelmaa. Tuloksena tästä oli ar-

vonlisäverokantojen ja valmisteverojen alarajojen säätely. Arvonlisäverokannoissa niin sanotun normaaliverokannan alaraja on 15 prosenttia. Komissio esitti alun perin myös ylärajan asettamista 25 prosenttiin, mutta tästä ajatuksesta luovuttiin.

Perusteeksi arvonlisä- ja valmisteverokantojen harmonisoinnille esitettiin sisämarkkinoiden toimivuutta. Käytännössä alarajat määriteltiin niin mataliksi, että kovin merkittäviin verokantojen nostoihin ei yhdessäkään maassa tarvinnut ryhtyä. Verotuksen harmonisointi on yksi merkittävimmistä sisämarkkinoihin liittyviä alueita, joissa EU-päätöksiin vaaditaan edelleen yksimielisyys.

Osana arvonlisäverokantojen harmonisointia EU:ssa oli tarkoitus siirtää nykyisestä niin sanotusta määränpääperiaatteesta (destination principle) alkuperäperiaatteeseen (origin principle). Peruserona järjestelmissä on se, että edellisessä vienti on verotonta ja tuonti verollista ja jälkimmäisessä vienti puolestaan verollista, jolloin tuonnissa arvonlisävero on jo automaattisesti sisällytettynä. Alkuperäperiaatteen voidaan katsoa edistävän verokilpailua, koska tavaroiden alkuperämaiden verokannat siirtyvät sellaisenaan myös muiden maiden tuontiin ja kulutukseen. Osana siirtymistä määränpääperiaatteesta alkuperäperiaatteeseen oli suunnitteilla erityinen clearing-rahasto, joka olisi tasannut arvonlisäverotuloja esimerkiksi kulutukseen suhteutettuna.

Määränpääperiaatteen yhtenä ongelmana on se, että se luo kannustimia niin sanottuun karusellipetokseen. Koska vienti on verotonta, verotusta on mahdollista kiertää rekisteröimällä myös kotimaan markkinoille tarkoitettuja hyödykkeitä vientihyödykkeiksi. Väärinkäytöksiä on vaikea valvoa, koska rajamuodollisuudet tavarakaupalta on poistettu EU:n sisällä.

Määränpääperiaate myös patoaa verokilpailua, koska se ei salli kuluttajille alempien verokantojen hyödyntämistä esimerkiksi postimyyntissä, jossa verotus tapahtuu niin ikään määränpääperiaatteen mukaan, ellei postimyyntiyrittäjä ole erittäin pieni. Yritys on vapaa arvonlisäverosta, jos sen vuotuinen liikevaihto tietyssä vientimaassa on alle 100 000 markkaa, mutta käytännössä monet jäsenmaat noudattavat huomattavasti matalampaa rajaa.

USA:ssa postimyyntiä verotetaan määränpääperiaatteen mukaisesti vain jos ao. postimyyntiyrittäjällä on toimipiste siinä osavaltiossa, jonne tavara tilataan. Muussa tapauksessa tilatun tavaran ”tullaus” ja liikevaihtoveron maksaminen on jätetty ostajan vastuulle. Toisin sanoen väljä lainsäädäntö sallii käytännössä verokilpailun.

Taulukossa 6.2 on esitetty arvonlisäverokannat EU-maissa. Normaali-kannan alaraja on 15 prosenttia ja tämän lisäksi kullakin maalla on mahdollisuus asettaa kaksi alemmaa verokantaa esimerkiksi elintarvikkeille. Tältä osin käytännöt vaihtelevat paljonkin. Joissain maissa alennettuja verokantoja sovelletaan vain osaan elintarvikkeista ja joissain maissa elintarvikkeilla on jopa kolme eri verokantaa. Myös niin sanottujen alennettujen verokantojen kohdalla esiintyy kohtalaisen suurta vaihtelua. Näitä kantoja sovelletaan Suomessa esimerkiksi julkiseen liikenteeseen, taksimatkoihin ja kirjoihin.

**Taulukko 6.2 Arvonlisäverokannat EU-maissa**

Maa	Yleinen ALV-kanta	Elintarvikkeiden ALV-kanta	Alennetut kannat
<b>Alankomaat</b>	17.5	6	6
<b>Belgia</b>	21	6, 12, 21	1, 6
<b>Espanja</b>	16	4, 7	4, 7
<b>Irlanti</b>	21	0, 12.5, 21	4, 12.5
<b>Iso-Britannia</b>	17.5	0	5
<b>Italia</b>	20	4, 10	4, 10
<b>Itävalta</b>	20	10	10, 12
<b>Kreikka</b>	18	8	4, 8
<b>Luxemburg</b>	15	3	3, 6
<b>Portugali</b>	17	5, 12, 17	5, 12
<b>Ranska</b>	20.6	5.5, 20.6	2.1, 5.5
<b>Ruotsi</b>	25	12, 25	6, 12
<b>Saksa</b>	16	7, 16	7
<b>Suomi</b>	22	17	8, 17
<b>Tanska</b>	25	25	0

Lähde: Veronmaksajien Keskusliitto.

Taulukosta 6.2 havaitaan, että arvonlisäverotuksen osalta sisämarkkinoilla ei ainakaan toistaiseksi ole ollut verokantoja alentavaa vaikutusta korkeimpienkaan verokantojen kohdalla. Verokannat ovat pikemminkin hieman nousseet, sillä Saksa on nostanut normaaliverokantaansa 15:stä 16 prosenttiin ja Espanjassa kantaa tullaan nostamaan 16:sta 17 prosenttiin. Saksan ja Tanskan rajalla on yhdeksän prosenttiyksikön ero normaalikannoissa ja elintarvikkeissa jopa 9-18 prosenttiyksikön ero.

Arvonlisäverotuksen osalta suurin paine verokantojen yhtäläistymiseen tulee nykyisin rajakaupan myötä. Tanskan ja Saksan arvonlisäverokantojen eron säilyminen onkin tätä taustaa vasten varsin yllättävää. Huomattavaa on sekin, että arvonlisäveron osuus Tanskan verotuloista on EU-

maiden korkeimpia ja Tanskan kokonaisveroaste sinänsä on EU:n korkein.

Vastaavantyyppinen suuri liikevaihtoverokantojen ero on löydettävissä myös Pohjois-Amerikasta, jossa Washintonin osavaltiossa USA:ssa noudatetaan 6.5 prosentin liikevaihtoverokantaa ja Kanadan puolella British Columbiassa liikevaihtoverokanta on 16 prosenttia. Alueella käydään runsaasti rajakauppaa, mutta verokannat eivät ole yhtäläistyneet. Toki rajakaupan suuntaan vaikuttavat myös valuuttakurssivaihtelut USA:n ja Kanadan dollarin välillä.

Verokantojen alenemisen kannalta on muistettava, että sisämarkkinat eivät vielääkään toimi täydellisinä. Myös EMU tiivistää edelleen hyödyke-markkinoiden integraatiota ja saattaa lisätä paineita korkeimpien arvonlisäverokantojen alenemiseen. Toisaalta kuluttajien kannalta verokannat sinänsä eivät ohjaa ostopäätöksiä, vaan kuluttajahinnat, joiden vaihtelua selittävät lukuisat muutkin tekijät kuin kulutusverot, kuten kilpailu vähittäis- ja tukkukaupassa, takuukäytännöt, ostopaikka jne.

Välillinen verotus ei ole myöskään irrallaan muusta verokilpailusta tai verotuksen harmonisoinnista. Kilpailtaessa ulkomaisten yritysten sijoitumisesta suuret maat kykenevät houkuttelemaan paremmin ulkomaisia investointeja kuin pienet maat, koska niiden kotimarkkinat ovat suuret. Tämä antaa niille mahdollisuuden asettaa korkeamman veron investoivan yrityksen tulolle kuin pienet maat kykenevät. Lisäksi jos käytössä on määränpääperiaate arvonlisäverotuksessa suuret maat voivat verokilpailutilanteessa vahvistaa tätä asettamalla korkeamman kulutusveron (arvonlisäveron) kuin pienet maat (ks. Haufler ja Wooton 1997). Koska määränpääperiaatteessa tuonti on verollista korkeampi kulutusvero vaikuttaa investoivan yrityksen kannalta vain kotimarkkinoilla.

Koska sisämarkkinat ja EMU merkitsevät integraation tiivistymistä Euroopassa ja potentiaalisesti myös verokilpailun kiristymistä, voidaan yhtenä pitkän aikavälin vertailukohtana verokilpailusta pitää USA:ta.

Taulukossa 6.3 on esitetty USA:n osavaltioiden liikevaihtoverokannat sekä osavaltioissa sovellettavat alemmat verokannat. Taulukossa on tähdellä merkitty niitä tapauksia, joissa joko ei ole liikevaihtoverotusta lainkaan tai joissa ruoka ja lääkkeet ovat kokonaan liikevaihtoverosta vapautettuja.

Taulukosta 6.3 havaitaan, että yleisesti liikevaihtoverokannat ovat osavaltioissa huomattavasti matalammat kuin EU:ssa. Tätä ei voida pitää kovin suurena yllätyksenä, kun muistetaan osavaltioverotuksen vähäisempi fiskaalinen merkitys kuin EU-maiden kansallisten verojärjestelmien. On

Taulukko 6.3 Liikevaihtoverokannat USA:n osavaltioissa 1.1.2000 (\* = ei käytössä), %

Osavaltio	Liikevaihtoverokanta	Ruualle sovellettava kanta, jos alempi	Reseptilääkeille sovellettava kanta, jos alempi	Muille lääkkeille sovellettava kanta, jos alempi
Alabama	4		*	
Alaska	*			
Arizona	5	*	*	
Arkansas	4.625		*	
Kalifornia	6	*	*	
Colorado	3	*	*	
Connecticut	6	*	*	
Delaware	*			
Florida	6	*	*	*
Georgia	4	*	*	
Havaiji	4		*	
Idaho	5		*	
Illinois	6.25	1	1	1
Indiana	5	*	*	
Iowa	5	*	*	
Kansas	4.9		*	
Kentucky	6	*	*	
Louisiana	4	3	*	
Maine	5.5	*	*	
Maryland	5	*	*	*
Massachusetts	5	*	*	
Michigan	6	*	*	
Minnesota	6.5	*	*	*
Mississippi	7		*	
Missouri	4.225		*	
Montana	*			
Nebraska	5	*	*	
Nevada	6.5	*	*	
New Hampshire	*			
New Jersey	6	*	*	*
New Mexico	5		*	
New York	4	*	*	*
Pohjois-Carolina	4	*	*	
Pohjois-Dakota	5	*	*	
Ohio	5	*	*	
Oklahoma	4.5		*	



<b>Oregon</b>	*			
<b>Pennsylvania</b>	6	*	*	*
<b>Rhode Island</b>	7	*	*	*
<b>Etelä-Carolina</b>	5		*	
<b>Etelä-Dakota</b>	4		*	
<b>Tennessee</b>	6		*	
<b>Texas</b>	6.25	*	*	
<b>Utah</b>	4.75		*	
<b>Vermont</b>	5	*	*	*
<b>Virginia</b>	3.5	3	*	*
<b>Washington</b>	6.5	*	*	
<b>West Virginia</b>	6		*	
<b>Wisconsin</b>	5	*	*	
<b>Wyoming</b>	4		*	

kuitenkin muistettava, että joillain alueilla kannetaan myös paikallisia kaupunkien omia liikevaihtoveroja. Esimerkiksi Los Angelesissa tämä on 2 prosenttia.

Verokantojen tasoja tärkeämpi seikka, joka on havaittavissa taulukon 6.3 luvuista, on verokantojen vaihtelu. Esimerkiksi Kaliforniassa sovelletaan kuuden prosenttiyksikön liikevaihtoverokantaa ja naapuriosavaltio Oregonissa ei ole liikevaihtoverotusta lainkaan. Toisaalta etäisyydet maantieteellisesti suurten osavaltioiden välillä ovat pitkiä. Vastaavasti New Hampshirissa ei ole liikevaihtoveroja, mutta Massachusettsissa ja Vermontissa viiden prosentin liikevaihtovero. Tällä alueella lyhyemmät etäisyydet luovat mahdollisuuden ”rajakauppaan”. Ruoka ja reseptilääkkeet ovat valtaosassa osavaltioita liikevaihtoverottomia, mutta poikkeuksiakin löytyy.

Yleisesti USA:n liikevaihtoverokantojen perusteella näyttäisi, että ainakin liikevaihtoverotuksen osalta tiiviskään integraatio ei välttämättä johda yhtenäisiin kantoihin. Suurin ero naapuriosavaltioiden välillä on Oregonin ja Washingtonin rajalla 6.5 prosenttiyksikköä. EU:ssa suurin ero on 9 prosenttiyksikköä Saksan ja Tanskan rajalla.

USA:n osavaltioiden liikevaihtoverokantojen keskihajonta on 1.8 prosenttiyksikköä ja EU-maiden arvonlisäverokantojen keskihajonta 3.1 prosenttiyksikköä. Tämän perusteella EU-maiden arvonlisäverokannat näyttävät vaihtelevan absoluuttisesti enemmän. Ainakin osittain keskihajonnan eroa selittää EU-maiden korkeampi verokantojen taso. Variaatiokerroin (so. keskihajonta jaettuna keskiarvolla) on USA:n aineistosta lasketuna 0.39 ja EU:n aineistosta 0.16. Suhteellisesti liikevaihtoverokantojen

vaihtelu on siis USA:ssa suurempaa kuin arvonlisäverokantojen vaihtelu EU:ssa.

Yksi merkille pantava ero USA:n ja EU:n välillä on myös se, että arvonlisäverojärjestelmän omaksuminen on välttämätön ehto EU-jäsenyydelle. Vaikka EU:ssa ei suoranaisesti pyritäkään yhtäläistämään arvonlisäverokantoja, niin verotusta pyritään yhtäläistämään järjestelmien ja veropohjien osalta mahdollisimman pitkälle. Perusteena tälle on esitetty ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuutta. USA:ssa liikevaihtoverojärjestelmän käyttöönotto ei ole edellytys liittovaltion jäsenyydelle. Kuudessa osavaltiossa ei liikevaihtoveroa kanneta lainkaan.

Muussa välillisessä verotuksessa erot korkeimpien ja matalimpien verokantojen välillä ovat arvonlisäverokantoja suuremmat valmisteveroissa. Verrattuna EU:ssa päätettyihin minimitasoihin Suomessa valmisteverot väkeville alkoholijuomille olivat vuonna 1993 lähes nelinkertaiset, viinissä alaraja on nolla, josta Suomen verotaso poikkesi lähes 20 markkaa litralta ja oluessa Suomen verotaso poikkesi seitsemisen markkaa litralta alarajasta, joka on 50 penniä. Tupakan osalta valmisteveroissa ei ole kovin suuria eroja EU-maissa.

Suomessa noudatettavat alkoholijuomien korkeat valmisteverot kohtaavat lähivuosina merkittävän laskupaineen, kun niin sanottujen turistituomisten sallittua määrää asteittain nostetaan. Nykyinen siirtymäkausi loppuu vuoden 2004 alussa, jonka jälkeen yksityishenkilöt voivat tuoda alkoholijuomia muista EU-maista käytännössä rajatta. Samanlainen alkoholijuomien valmisteverojen laskupaine kohtaa myös Ruotsia. Kun Baltian maat liittyvät EU-jäseniksi, paine alentaa alkoholijuomien valmisteveroja kasvaa edelleen.

USA:ssa väkevien alkoholijuomien valmisteverot vaihtelevat suhteellisesti arvioiden kohtuullisen paljon. Joissain osavaltioissa on osavaltion monopoli, joka kontrolloi väkevien alkoholijuomien myyntiä ja kerää tästä tuloa erityisveroilla ja voitoilla. Korkein valmistevero on New Yorkin osavaltiossa 6.44 dollaria gallonalta (3.78 litraa), matalin puolestaan Marylandissa 1.50 dollaria gallonalta, mikä on sama kuin Washinton DC:ssä. Suurin absoluuttinen ero kahden naapuriosavaltion (New Mexico ja Arizona) välillä on 3.06 dollaria, eli hieman yli viisi markkaa litralta.

Viinin osalta matalin valmistevero on Louisianassa 11 centtiä gallonalta, korkein Floridassa 2.25 dollaria gallonalta. Suurin rajanaapurien ero on Louisiana ja Alabaman rajalla, mutta sekin jää absoluuttisesti pariin markkaan litralta. Oluen osalta vaihtelut ovat vielä tätäkin huomattavasti pie-

nemmät maksimaalisen eron jäädessä noin markkaan litralta, mutta tämän ero on Wyomingin ja Havaijin välillä.

### 6.3 Välitön verotus

Sisämarkkinaohjelman yhteydessä oli esillä myös ajatus pääomatuloverokantojen alarajan asettamisesta samalla tavalla kuin arvonlisäverokannoille ja valmisteveroille. Koska pääoma on hyvin liikkuva verokohde, verokantojen alarajan sääteily EU:n sisällä saattaisi johtaa pääomapakoon unionin ulkopuolelle. EU:n sisäisesti vaihtelevat verokannat johtavat pääomien keskittymiseen ja pahimmillaan sisämarkkinoiden tietynasteiseen vajautumintaan.

Yhtenä ratkaisuna olisi verottaa pääomatuloja niin sanotun asuinpaikkaperiaatteen mukaan, mutta tämä vaatisi pankkisalaisuuden avaamista EU-tasolla ja koordinoitua informaation vaihtoa jäsenmaiden veroviranomaisten välillä. Pääoman suurta liikkuvuutta pidetään kuitenkin edelleenkin syynä nostaa pääomatuloverojen harmonisointi osaksi unionin toimivaltaa (keskustelua, ks. Dewatripont et al. 1995). Vuoden 2000 ensimmäisellä puoliskolla Portugalin puheenjohtajakaudella unionin jäsenmaat pääsivätkin väljään kompromissiratkaisuun korkotulojen verotuksen koordinaatiosta. Ratkaisu edellyttää kuitenkin myös eräiden EU:n ulkopuolisten maiden mukaantuloa ja lisäksi se ulottuu varsin etäälle tulevaisuuteen, joten sen merkitys on vielä epäselvä.

Myös yritysverotuksessa verokilpailulla voidaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla esimerkiksi tuotannon sijoittumiseen (ks. tuonnempaa luku 6.5). EU-maista Irlanti tarjoaa esimerkin menestyksekkästä yritysten houkuttelemisesta matalan 12.5 prosentin verokannan avulla. Tältä osin verokilpailua ei esimerkiksi komissiossa pidetä suotavana, mutta yritysverotuksen harmonisointiakaan ei ole suunnitteilla.

Tuloverotuksen osalta verokilpailupaineet ovat pienemmät kuin pääomatulo-, arvonlisä- tai valmisteverojen kohdalla. Kuten luvussa 3 esitettiin, työvoiman liikkuvuus EU:n sisällä on erittäin vähäistä eikä näin luo paineita merkittävään verokilpailuun. Integraation tiivistyminen lisää tiettyjen korkeasti koulutettujen ammattiryhmien liikkumista, jolloin jonkinasteiset paineita matalampaan ja yhtenäisempään tuloverotukseenkin voi muodostua. Toisaalta esimerkiksi USA:ssa työvoima liikkuu huomattavasti enemmän osavaltioiden välillä ja tästä huolimatta tuloverotuksessa niiden kesken. Joissain osavaltioissa, kuten Florida, Texas tai Washington, ei ole osavaltion tuloveroja lainkaan. Toinen tyypillinen osavaltiotulovero on suhteellinen kolmen ja kuuden prosentin välillä vaihteleva veroaste,

esimerkkinä Pennsylvanian 2.8 prosenttia tai Massachusettsin 5.95 prosenttia. Kolmas osavaltioiden tuloverojen tyyppi on progressiivinen verotus.

#### **6.4 Verotuksen rakenne ja veroasteet**

Verrataan seuraavassa USA:n osavaltioiden verotusta ja erityisesti verokantojen tasoa sekä yhtäläistymistä EU:n vastaavaan. Vertailussa on pidettävä mielessä se, että USA:ssa liittovaltio kerää noin kolme neljäsosaa veroista ja osavaltioverotuksen ja paikallisten verojen osuus koko veroasteesta on huomattavasti pienempi kuin sisämarkkinoilla. Toisaalta voidaan ajatella, että tämä tekee osavaltioverotuksen suhteellisen merkityksen pienemmäksi myös osavaltion tulojen kannalta, mikä luultavasti kiristää mahdollista verokilpailupainetta.

Taulukossa 6.4 on esitetty eri veromuotojen osuudet osavaltioittain. Yksi silmiinpistävä piirre on se, että osavaltioiden verotuksen painopiste näyttää vaihtelevan rajustikin. Joissain osavaltioissa, kuten Floridassa, Nevadassa, Etelä-Dakotassa, Texasissa ja Washingtonissa verotus on painottunut liikevaihtoveroon, joka kattaa verotuloista kolme neljänestä tai enemmän. Näissä osavaltioissa ei ole tuloveroja, joihin ovat puolestaan painottuneet Oregon, Massachusetts, New York, Maryland, Colorado, Indiana, Wisconsin, Pohjois-Carolina ja Virginia. Näissä tuloveroilla kateetaan yli puolet verotuloista, mutta painotus palkka- ja yritystulojen välillä vaihtelee. Ryhmässä eri veromuodot jakautuvat karkeasti samalla tavalla kuin EU-maissakin. Samaan ryhmään voidaan vielä lukea hieman enemmän välillistä verotusta painottavat Kalifornia, Connecticut, New Jersey, Utah ja Vermont. Omiksi erityisryhmikseen voidaan lukea lisäksi omaisuutta selvästi muita painokkaammin verottavat luoteiset osavaltiot Washington, Montana ja Wyoming tai muita veromuotoja poikkeuksellisen paljon käyttävät Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire, Oklahoma, Texas ja Wyoming.

Karkeaksi yhteenvedoksi voidaan todeta, että tuloverotusta painottavat osavaltiot sijaitsevat pääosin itärannikolla, mutta esimerkkejä löytyy myös keskilännen osavaltioista. Kuljettaessa kohti läntisiä ja lounaisia osavaltioita välillisen verotuksen painotus kasvaa. Eriävät rakenteet löytyvät tyyppillisesti kaakkoisista ja eteläisistä osavaltioista ja maan koillisosista.

Taulukossa 6.5 on esitetty eri veromuotojen suhteelliset osuudet EU-maiden veronkannossa vastaavasti kuin USA:n osavaltioiden kohdalla taulukossa 6.4. Myös EU-jäsenmaissa esiintyy painotuseroja. Välillisten verojen osuus vaihtelee 20:n ja 35 prosentin välillä verotuloista. USA:n

Taulukko 6.4 USA:n osavaltioiden veronkanto, veromuotojen osuudet,  
%

Osavaltio	Omaisuus	Liikevaihto	Liikevaihto, valikoitu	Tulovero	Yritysverot	Muut
Alabama	2.4	27.4	24.8	31.3	4.3	9.8
Alaska	4.1	-	9.8	-	23.2	62.8
Arizona	3.6	43.9	13.8	26.8	7.6	4.3
Arkansas	0.2	37.3	14.5	34.3	6.2	7.5
Kalifornia	5.7	31.5	7.7	41.0	8.3	5.8
Colorado	0.1	26.0	13.4	48.9	4.6	7.1
Connecticut	0.0	32.3	18.0	36.3	5.7	7.8
Delaware	-	-	12.9	38.4	10.4	38.3
Florida	4.4	57.4	17.8	-	5.6	14.8
Georgia	0.3	34.5	8.6	45.9	6.4	4.3
Havaiji	-	44.9	15.3	34.1	1.9	3.8
Idaho	-	31.7	14.6	37.9	5.7	10.1
Illinois	1.0	28.3	17.8	35.3	9.9	7.6
Indiana	0.0	32.5	12.7	41.7	9.5	3.5
Iowa	-	31.8	14.3	38.3	4.1	11.5
Kansas	1.0	34.8	12.0	37.5	6.6	8.1
Kentucky	5.1	27.8	17.9	34.0	4.7	10.4
Louisiana	0.4	32.6	20.0	23.9	5.9	17.3
Maine	1.8	35.1	13.1	38.2	4.5	7.3
Maryland	2.6	23.5	18.3	45.0	4.1	6.4
Massachusetts	0.0	20.4	9.7	55.4	9.4	5.0
Michigan	7.2	34.9	8.9	31.3	10.9	6.8
Minnesota	0.1	28.2	14.7	41.3	6.5	9.2
Mississippi	0.5	46.8	19.5	19.5	5.6	8.0
Missouri	0.2	32.0	14.3	41.0	4.4	8.2
Montana	15.7	--	20.3	35.3	6.8	21.8
Nebraska	0.2	34.9	15.1	37.0	5.4	7.4
Nevada	2.2	54.9	30.0	--	--	12.8
New Hampshire	0.1	--	49.4	6.1	23.4	21.0
New Jersey	0.0	30.5	18.5	35.8	7.5	7.6
New Mexico	1.0	40.7	13.9	22.4	5.0	17.0
New York	--	21.1	13.3	50.6	8.7	6.4
Pohjois-Carolina	0.0	23.6	17.8	44.2	7.2	7.3
Pohjois-Dakota	0.2	28.7	27.9	16.5	7.7	19.1
Ohio	0.1	31.4	15.8	39.5	4.3	9.0
Oklahoma	--	25.1	12.9	35.6	4.2	22.3

<b>Oregon</b>	0.0	--	13.4	68.8	5.6	12.2
<b>Pennsylvania</b>	0.7	30.6	16.4	29.2	7.6	15.5
<b>Rhode Island</b>	0.1	29.5	18.9	41.2	3.9	6.4
<b>Pohjois-Carolina</b>	0.2	38.1	12.9	36.7	3.8	8.4
<b>Etelä-Dakota</b>	--	53.1	26.2	--	4.6	16.1
<b>Tennessee</b>	--	57.6	18.5	2.3	8.7	13.0
<b>Texas</b>	--	50.6	30.1	--	--	19.3
<b>Utah</b>	--	36.9	12.0	39.8	5.6	5.7
<b>Vermont</b>	1.0	20.3	24.0	38.2	4.8	11.7
<b>Virginia</b>	0.2	21.1	16.0	51.3	4.2	7.2
<b>Washington</b>	17.3	58.5	15.0	--	--	9.1
<b>Länsi-Virginia</b>	0.1	28.4	23.3	28.8	7.4	12.1
<b>Wisconsin</b>	0.7	27.3	13.8	45.3	6.1	6.8
<b>Wyoming</b>	11.6	39.2	7.9	--	--	41.4

osavaltioissa välillisillä veroilla on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta suurempi suhteellinen merkitys. Vastaavasti työn verotuksella on pääsääntöisesti keskeisempi suhteellinen merkitys EU-maissa jo senkin takia, että tulovero kannetaan USA:ssa pääosin liittovaltion tasolla. Tosin osavaltioiden joukosta löytyy esimerkkejä, joissa verotus perustuu pääosin työtu-  
lojen verottamiseen: Massachusettsissa, New Yorkissa, Oregonissa ja Vir-  
giniassa tuloveron osuus osavaltioiden verokertymästä on yli puolet.

Taulukoiden 6.4 ja 6.5 perusteella voidaan varovasti vetää se johtopäätös, että USA:n osavaltioiden verotuksen rakenne vaihtelee enemmän kuin EU-maiden verotuksen rakenne. Toki on muistettava, että absoluuttisesti verotulojen taso on esimerkiksi asukasta kohti laskettuna USA:n osavaltioissa vain noin viidennes suhteessa EU-maiden keskiarvoon.

Kenties merkittävin ero verotuksen erilaisuuden tai yhtäläisyyden kan-  
nalta on se, että USA:n osavaltioissa ei välttämättä sovelleta kaikkia taulu-  
koissa mainittuja veromuotoja. Kaikissa USA:n osavaltioissa ei kerätä lii-  
kevaihntoveroa, tuloveroa tai yritysveroa. Tosin tulovero kerätään kaikkien  
osavaltioiden työtuloista liittovaltiotasolla sekä työ- että yrittäjätuloista.  
Yhteisenä piirteenä ovat ryhmän muut verot lisäksi valmisteverot, jotka  
vastaavat USA:n tapauksessa valikoituja välillisiä veroja.

Taulukossa 6.6 on esitetty osavaltioiden verotulot sekä niiden asukaslu-  
kuun että tuloihin suhteutettuna. Asukasta kohti keskiarvo on 1 700 dol-  
laria vaihteluvälin ulottuessa runsaasta 800 dollarista (New Hampshire)  
reiluun 2 500 dollariin (Connecticut). Tuloihin suhteutettuna veroasteeksi  
tulee keskimäärin 7 prosenttia vaihdellen kolmesta lähes 11 prosenttiin.

Taulukko 6.5 Verotuksen rakenne EU-maissa vuonna 1997

Maa	Arvonlisävero	Valmisteverot	Palkkatuloerot	Yritysverot	Sosiaaliturvamaksut	Muut
Belgia	14.9	6.4	30.8	7.4	32.2	8.3
Tanska	19.8	11.2	43.4	7.1	3.2	15.3
Saksa	15.9	6.9	18.8	4.5	45.5	8.4
Kreikka	22.3	10.3	15.5	7.2	30.9	13.8
Espanja	16.3	8.4	23.5	6.0	35.9	9.9
Ranska	17.0	6.5	17.5	4.8	41.6	12.6
Irlanti	21.6	14.9	30.5	11.0	13.3	8.7
Italia	12.8	9.1	21.8	9.8	33.7	12.8
Luxemburg	13.3	12.5	19.7	18.9	25.8	9.8
Hollanti	15.3	7.5	14.9	10.0	41.3	11.0
Itävalta	18.9	6.5	21.2	3.9	34.2	15.3
Portugali	21.7	10.1	18.6	7.5	31.6	10.5
Suomi	17.7	10.5	32.1	7.8	27.8	4.1
Ruotsi	13.8	7.5	35.9	5.2	28.0	9.6
Iso-Britannia	19.0	10.8	25.0	11.6	18.8	14.8
EU keskimäärin	16.4	8.1	21.9	7.0	35.3	11.3

Taulukossa 6.7 on puolestaan esitetty veroasteet ja verotulot asukasta kohti EU-maissa vuonna 1996. Asukasta kohti laskettuna vaihteluväli on noin 3 500 dollarista 18 000 dollariin. Veroasteet puolestaan vaihtelevat 33.7:n ja 52.2 prosentin välillä.

Taulukosta 6.6 laskettuna keskihajonta asukasta kohti lasketuissa osavaltioiden verotuloissa on 384 dollaria ja EU:ssa (taulukko 6.7) 4 514 dollaria. Asukasta kohti laskettu verorasitus vaihtelee huomattavasti enemmän EU-maissa myös variaatiokertoimella arvioituna. Se on USA:ssa 0.21 ja EU:ssa 0.43. Nämä luvut ilmentävät osavaltioverotuksen pienempää absoluuttista merkitystä, mutta ennen kaikkea myös suurempia tuloeroja EU-maiden välillä kuin USA:n osavaltioiden välillä.

Jos tarkastellaan veroasteiden vaihtelua, keskipoikkeama on EU-maissa 6.1 prosenttiyksikköä ja USA:ssa 1.4 prosenttiyksikköä. Variaatiokertoimet ovat 0.19 ja 0.14. Veroasteiden vaihtelu on siis absoluuttisesti EU-maiden välillä huomattavasti suurempaa kuin USA:n osavaltioiden välillä, mutta suhteellisesti hieman vähäisempää USA:ssa.

Euroopan ja USA:n vertailua ja USA:n osavaltioverotuksesta vedettävien johtopäätösten tekoa hankaloittaa huomattavasti se, että EU-maissa

Taulukko 6.6 USA:n osavaltioiden verot asukasta ja tuloja kohti vuonna 1998

Osavaltio	Verot asukasta kohti	Sijoitus	Verot tuloja kohti	Sijoitus
Alabama	1 318	46	6.4	40
Alaska	1 932	12	7.8	21
Arizona	1 488	42	6.9	31
Arkansas	1 598	31	8.2	14
Kalifornia	2 073	9	8.0	17
Colorado	1 485	43	5.6	47
Connecticut	2 869	1	8.0	16
Delaware	2 663	2	9.5	3
Florida	1 509	41	6.2	42
Georgia	1 517	38	6.5	37
Havaiji	2 662	3	10.4	2
Idaho	1 674	25	8.3	12
Illinois	1 641	29	6.0	45
Indiana	1 652	27	7.2	28
Iowa	1 678	24	7.3	26
Kansas	1 768	21	7.5	24
Kentucky	1 808	17	8.8	8
Louisiana	1 392	45	6.8	32
Maine	1 905	14	8.7	10
Maryland	1 790	19	6.3	41
Massachusetts	2 357	5	7.6	23
Michigan	2 210	6	8.9	6
Minnesota	2 435	4	9.4	4
Mississippi	1 578	34	8.8	9
Missouri	1 512	40	6.4	39
Montana	1 514	39	7.7	22
Nebraska	1 583	33	6.7	33
Nevada	1 848	15	7.3	27
New Hampshire	891	50	3.1	50
New Jersey	1 923	13	6.0	44
New Mexico	2 058	10	10.7	1
New York	1 989	11	6.6	35
Pohjois-Carolina	1 838	16	8.1	15
Pohjois-Dakota	1 690	23	8.4	11
Ohio	1 574	35	6.5	36



Oklahoma	1 584	32	7.9	20
Oregon	1 523	37	6.4	38
Pennsylvania	1 719	22	6.7	34
Rhode Island	1 806	18	7.0	30
Etelä-Carolina	1 482	44	7.3	25
Pohjois-Dakota	1 130	49	5.4	48
Tennessee	1 288	47	5.7	46
Texas	1 246	48	5.4	49
Utah	1 647	28	8.3	13
Vermont	1 620	30	7.1	29
Virginia	1 552	36	6.0	43
Washington	2 075	8	8.0	18
Länsi-Virginia	1 663	26	8.9	7
Wisconsin	2 134	7	8.9	5
Wyoming	1 779	20	7.9	19

Taulukko 6.7 EU-maiden verot asukasta ja tuloja kohti vuonna 1997

Maa	Verot asukasta kohti, USD	Sijoitus	Verot suhteessa BKT:hen	Sijoitus
Alankomaat	11 058	9	43.3	8
Belgia	12 150	5	46.0	4
Iso-Britannia	7 059	11	36.0	12
Espanja	5 017	13	33.7	14
Irlanti	6 575	12	33.7	14
Italia	9 135	10	43.2	9
Itävalta	12 496	4	44.0	7
Kreikka	3 778	14	40.6	10
Luxemburg	18 138	1	44.7	6
Portugali	3 640	15	34.9	13
Ranska	12 039	6	45.7	5
Ruotsi	14 696	3	52.0	2
Saksa	10 946	8	38.1	11
Suomi	11 763	7	48.2	3
Tanska	17 351	2	52.2	1

verotuksesta päätetään jäsenmaissa ja USA:ssa liittovaltion verojen osuus kaikista verotuloista on noin kolme neljäsosaa. Sisämarkkinoiden tiivistyessä EMUn myötä verokilpailupaine EU-maiden välillä kiristyy. Verrattessa USA:han on kuitenkin vaikea sanoa merkitseekö jäsenmaiden vero-

autonomia suhteessa kovempaa verokilpailupainetta kuin tilanteessa, jossa verotusta olisi merkittävästi keskitetty unionitasolle, kuten USA:ssa.

Parhaiten EU-maiden ja USA:n osavaltioiden verotusta ja mahdollista verokilpailua voidaan verrata arvonlisäverotuksessa (liikevaihtoverotuksessa) ja valmisteveroissa, jotka kannetaan kokonaan jäsenmaiden tai osavaltioiden tasolla.

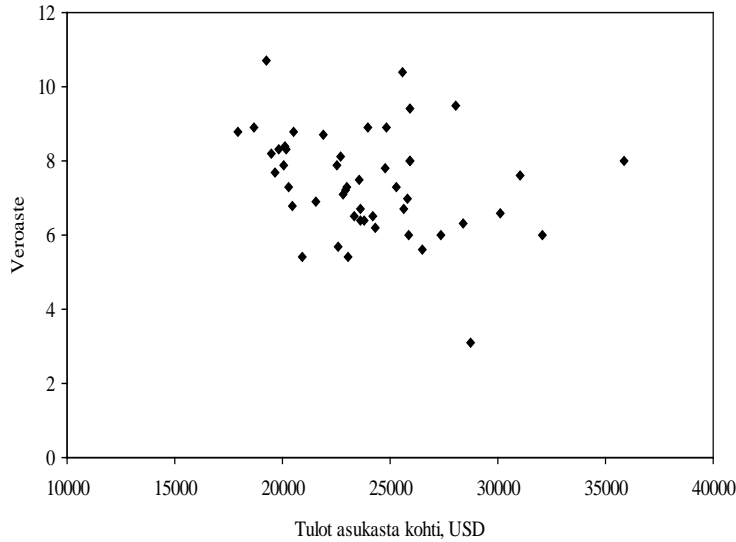
Toisaalta voidaan ajatella, että liittovaltion tarjoaa USA:ssa tietyn julkishyödykkeiden minimitason, jolloin osavaltioilla olisi paikallisen verotuksen vähäisen merkityksen vuoksi kiihokkeet kireämpään verokilpailuun. Toisaalta taas EU-maiden väliset suuret kokoerot ja integraation tiivistymisen vaikutus esimerkiksi tuotannon sijaintipäätöksiin voivat toimia kannustimena verokilpailuun. Kovin pitkälle menevää verotuksen harmonisointia tai keskittämistä ei ole kuitenkaan tutkimuksessa pidetty unionitason asiana (esim. Dewatripont ym. 1995).

USA:ssa liittovaltioverotuksen kireys vaihtelee osavaltioittain, koska osavaltioiden tulotasot vaihtelevat. Koska rikkaimpien osavaltioiden veroasteet ovat liittovaltioverotuksessa korkeammat kuin köyhimpien. Periaatteessa on mahdollista, että rikkaimmat osavaltiot pyrkivät tämän vuoksi keveämpään osavaltioverotukseen ja tasaamaan progressiota.

Kuviossa 6.1 on esitetty vaaka-akselilla USA:n osavaltioiden tulotasot dollareina asukasta kohti ja pystyakselilla osavaltioiden veroasteet osavaltioverotuksessa. Kuviosta havaitaan lievä negatiivinen korrelaatio muuttujien välillä. Korrelaatiokerroin on  $-0.26$  ja se ei ole tilastollisesti aivan merkitsevä viiden prosentin merkitsevyystasolla. EU-maissa vastaava korrelaatiokerroin on  $0.4$ , mutta myöskään se ei ole tilastollisesti merkitsevä viiden prosentin merkitsevyystasolla.

Kerrointen vertailu ei ole tässä tapauksessa kuitenkaan kovin hedelmällistä, koska liittovaltioverotuksen progressio merkinnee positiivista korrelaatiota myös osavaltioiden tulotason ja osavaltioiden kokonaisveroasteiden välillä. Joka tapauksessa jonkinasteisesta verokilpailusta osavaltioiden välillä saattaa viestiä se, että rikkaimmissa osavaltioissa verokannat ovat matalampia kuin köyhemmissä. Toisaalta liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä tästä ei voi tehdä, koska verokannat voivat heijastaa myös liittovaltion tarjoamien julkishyödykkeiden suhteellisesti parempaa riittävyttä rikkaimmissa osavaltioissa.

**Kuvio 6.1** Veroaasteet ja tulot asukasta kohti USA:n osavaltioissa vuonna 1998



## 6.5 Verokilpailu ja tuotannon sijoittuminen

Taloudellisen integraation yhtenä tavoitteena on saavuttaa resurssien tehokkaampi allokaatio, mitä vapaan kaupan ja kansainvälisten tuotannon-tekijäliikkeiden katsotaan tukevan. Samanaikaisesti jäsenmaiden tai alueiden tasolla huolta aiheuttaa se, kuinka integraation hyödyt jakautuvat. Skaalaetujen aiempaa tehokkaampi hyödyntäminen saattaa johtaa kaupankäynnin kustannusten aletessa (integraation tiivistyessä) tuotantotoiminnan kasautumiseen ja sitä kautta alueellisesti epätasaisiin vaikutuksiin (Krugman 1991, Krugman ja Venables 1995).

Tiivistyvä integraatio voi tällöin lisätä keskimäärin esimerkiksi koko EU:n kannalta taloudellista hyvinvointia, mutta samalla tapahtuu alueellinen jakaantuminen voittajiin ja häviäjiin. Verokilpailun pelätään usein ohjaavan ja voimistavan tätä kehitystä. Euroopan unionin sisämarkkinoilla pääoma liikkuu vapaasti maasta toiseen. Yritykset suuntaavat investointeja ja sijaintiaan siten, että ne sijaitsevat mahdollisimman edullisesti kotimarkkinoiden, sisämarkkinoiden ja myös globaalitalouden kysyntä- ja tuo-

tanto-olosuhteiden kannalta. Tällöin jäsenmaat saattavat saada lisäksi kiihokkeen kilpailla verotuksellisilla eduilla houkutellessaan taloudellista toimeliaisuutta maittensa alueille (ks. edeltä luku 5).

Olellainen piirre kuvattujen alueellisten vaikutusten taustalla on se, että tuotannon keskittyminen voi tapahduttuaan jäädä pysyväksi. Tämä aiheutuu joko niin sanotusta kysyntäsidoksesta tuotannon ja lopputuotekysynnän välillä tai tarjontasidoksesta saman tai eri toimialojen yritysten välillä. Näillä sidoksilla tarkoitetaan tilanteita, joissa yritysten lukumäärän kasvu tietyllä alueella lisää muiden alueen yritysten voittoja joko kustannusten alenemisen tai kysynnän lisääntymisen välityksellä. Täydellisen kilpailun oloissa näin ei voi tapahtua, koska esimerkiksi yritysten lukumäärän kasvu ajaa voitot nolliin eikä sillä ole vaikutusta alueella toimivien yritysten tuotantokustannuksiin.

Epätäydellisessä kilpailussa toimialojen eteenpäin ja taaksepäin suuntautuvilla linkeillä on tärkeä rooli teollisuustuotannon sijoittumisen kannalta. Eteenpäin suuntautuvalla linkillä tarkoitetaan sitä, että välituotteita valmistavien yritysten suuri määrä tietyllä alueella houkuttelee samalle alueelle myös näitä välituotteita käyttävää lopputuotevalmistusta. Välituotteet ovat suhteellisesti halvempia kyseisellä alueella, koska sijoittamalla lähelle välituotetarjontaa lopputuotteiden valmistajat pystyvät välttämään kaupankäynnin kustannuksia. Suuri lopputuotetarjonnan määrä puolestaan houkuttelee alueelle myös välituotetarjontaa, koska yritykset pystyvät alentamaan kustannuksia viennissä. Yhdessä kasvavien skaalatuottojen kanssa nämä agglomeraatiovoimat pyrkivät keskittämään tuotantoa lähelle markkinoiden ydintä pois perifeerisiltä alueilta (Krugman 1991). Verokilpailun kannalta periferisoituvilla alueilla saattaakin olla suuremmat kiihokkeet kilpailla veroeduilla. Tämä teema on noussut Suomesakin viime aikoina osaksi aluepoliittista keskustelua.

Agglomeraatiovoimat toimivat vahvimmillaan, kun kaupankäynnin kustannukset (kuljetuskustannukset ja kaupan esteet) ovat kohtalaisen korkeat menettäen asteittain suhteellista merkitystään. Integraation syventyessä kaupankäynnin kustannukset alenevat ja samalla agglomeraatiovoimat heikkenevät. Matalat kaupankäynnin kustannukset tekevät yritysten sijainnin suhteellisesti merkityksettömämmäksi, mikä saattaa hyödyttää perifeerisiä alueita yritysten sijoittuessa herkemmin myös muualle kuin markkinoiden välittömään läheisyyteen. Tätä ilmiötä kutsutaan U-käyrävaikutukseksi (ks. Baldwin ja Venables 1995).

U-käyrävaikutuksen pääsisältö on, että perifeeristen alueiden kannalta joko äärimmäisen korkeat tai äärimmäisen matalat kaupankäynnin kus-

tannukset ohjaavat tuotantoa integroituvan alueen ytimeistä myös reunoille. Tätä ei kuitenkaan tapahdu kaikilla toimialoilla samalla tavalla vaan kaupankäynnin kustannusten aletessa agglomeraatiovoimista riippumattomat ulkopuoliset tekijät, kuten suhteellinen etu, elinkeinopolitiikka ja verotus, alkavat näytellä pääroolia tuotannon sijoittumisen kannalta (esim. Ludema ja Wooton 1998, Forslid ja Wooton 1999) määräten toimialoitteiset erot. Lisäksi käytännössä kaupankäynnin kustannukset ovat toimialoittain erilaiset ja myös pysyvät erilaisina. Yksittäisillä toimialoilla tiivis integraatio ei välttämättä hyödytä reuna-alueita, vaikka se keskimäärin koko teollisuudessa voikin näin tehdä.

Verokilpailun kannalta mielenkiintoinen kysymys on, kuinka mataliksi liikkuviin verokohteisiin kohdistuvat verokannat ajautuvat tuotannon uudelleensijoittumisvaiheessa ja miten niille käy tuotannon mahdollisesti kasaututtua. Verrattuna agglomeraatiovoimiin voidaan kysyä, voiko jokin alue hyödyttyään tuotannon uudelleensijoittumisesta kiristää liikkuvien verokohteiden verotustaan ja silti säilyttää asemansa tuotannon sijaintipaikkana.

Anderssonin ja Forslidin (1999) teoreettisen tutkimuksen mukaan näin on. Integraation tiivistyminen merkitsee heidän mukaansa liikkuvien veropohjien verottamisen vaikeutumista, jolloin verotuksen painopiste siirtyy liikkumattomiin veropohjiin. Tutkimuksen mukaan liikkuvien veropohjien verotuksen harmonisointikaan ei kuitenkaan takaa sitä, etteikö tuotanto alkaisi kasautua tietyille alueille, koska integraation tiivistyminen voimistaa agglomeraatiovoimia. Jos tuotanto puolestaan keskittyy tietyille alueille, on liikkuviakin veropohjia mahdollista verottaa positiivisin verokannoin vaarantamatta veropohjan pysymistä alueella.



## 7 LIITTOVALTIOKEHITYS JA FISKAALINEN FEDERALISMI

### 7.1 EU:n liittovaltiokehitys ja toimivaltuudet

EU on perusteiltaan sekä kansallisvaltioiden muodostama, rajatussa suhteessa ylikansallinen yhteisö, valtioliitto, että liittovaltio, federaatio, jossa tietyt yhteiset päätökset tehdään unionitasolla.

Usein katsotaan, että EMU on suuri askel syvenevän integraation suuntaan, mikä edellyttää myös poliittista liittoa ja sen mukana liittovaltiota.<sup>69</sup> Onhan yhdessä valtiossa tyypillisesti yksi raha, kuten euroalueella nyt on euro. Toisaalta taas historiassa on ollut tapauksia, joissa eri kansallisvaltioilla voi olla yhteinen raha, kuten Belgiassa ja Luxemburgilla jo 1920-luvulta lähtien. Yleensä poliittinen yhdentymisen on kuitenkin johtanut kehitystä myös rahaliittoon pikemmin kuin päinvastoin, kuten Saksojen yhdistyessä 1990.

EU:n kehityksessä integraation syveneminen ja laajentuminen ovat pysyvä vastinpari. Unionilla on ollut ja on pyrkimyksiä edetä molempiin suuntiin. Nämä eivät ole toisistaan riippumattomia voimia, vaan syveneminen tekee mahdolliseksi laajemman unionin, ja taas laajempi unioni edellyttää helposti syvempää integraatiota joillain osa-alueilla. Nämä voimat voidaan johtaa olevan taloudellisesti katsoen peräisin kahdesta tekijästä (Alesina ja Wacziarg 1999).

Suuressa valtiossa monet kansallisvaltion ja julkisen talouden ylläpitämiseen liittyvät kiinteät kustannukset jakautuvat suuremmalle määrälle ihmisiä. Samoin suuri valtio voi saada paremmin aikaan yhteiset markkinat, joita voidaan hyödyntää yhteisin pelisäännöin. Toisaalta suuri valtio merkitsee sitä, että kansalaisen kannalta riski kasvaa joutua kohtaamaan julkisen vallan tekemiä epätoivottavia päätöksiä. Suuressa maassa on yleensä enemmän heterogeenisuutta kuin pienessä. Tämä näkyy siinä, että asenteet julkisen kulutuksen, tulonsiirtojen ja tulontasauksen suhteen poikkeavat melkoisesti eri maiden välillä, joten näitä eroja on mitä ilmei-

---

<sup>69</sup> Ks. esim. Kivinen (2000).

simmin myös alueiden välillä suurissa maissa. Suuressa maassa on siis omia ongelmiaan. Niistä keskeinen on se, ettei yhdellä yhtenäisellä poliitikalla ole helppo tyydyttää kovin erilaisia toisistaan poikkeavia tarpeita. Koordinointiongelmat tulevat suuriksi.

Tarkastellaan aluksi taustaksi fiskaalisen federalismin käsittelylle EU:n institutionaalisen päätöksenteon luonnetta. Vaihtoehtoja havainnollistaa kuvio 7.1. Nykymuotoisessa rajatun yhteistyön EU-yhteisössä on ominaista, että päätöksenteko on usein melko tehotonta, mutta sen hyvänä puolena on se, että riski joutua kohtaamaan jäsenmaalle epämiellyttäviä päätöksiä on suhteellisen vähäinen, koska päätöksenteko on rajatusti ylikansallinen ja hajautettu subsidiariteetin perusteella, joka on oikeudellisesti sitova periaate EU:ssa.

Jos EU alkaa kehittyä kohti liittovaltiota, vaihtoehtoja on se, että unionin rakenteisiin perustuen osa siitä tai unioni kokonaan siirtyy kohti syvempää yhteistyötä, tai sitten syvempää yhteistyötä haetaan unionin ulkopuolisiin omin instituutioin. Tähän toiseen mahdollisuuteen viitattiin Saksan ja Ranskan johtajien välillä keväällä ja kesällä 2000 EU:n liittovaltiokehityksestä käydyssä keskustelussa. Liittovaltiokehitys merkitsisi samalla sitä, että EU liikkuisi kuviossa 7.1 hahmoteltuun ominaisuuksien toiseen kombinaatioon: päätöksenteko on tehokkaampaa, mutta riskipitoisempaa yksittäisen jäsenvaltion kannalta. EU:n tulevan itälaajenemisen mukanaan tuoman tehottomuuden ja heterogeenisuuden lisääntynyt vaara ovat keskeisenä pontimina federatiiviselle kehitykselle. Tämän tutkimuksen kannalta tässä yhteydessä ei kiinnosta niinkään tämän prosessin poliittinen muoto, laajuus eikä ajoitus, vaan se, mitä tästä mahdollisesta kehityksestä voi seurata EU:n finanssipoliittiselle rakenteelle, kehittyykö EU:sta myös ”fiskaalinen unioni”.

Tarkastellaan siksi lähemmin EU:n toimivaltuutta erällä keskeisillä politiikkalohkoilla. Tällä hetkellä tilanne tässä suhteessa on seuraavanlainen, ks. taulukko 7.1.

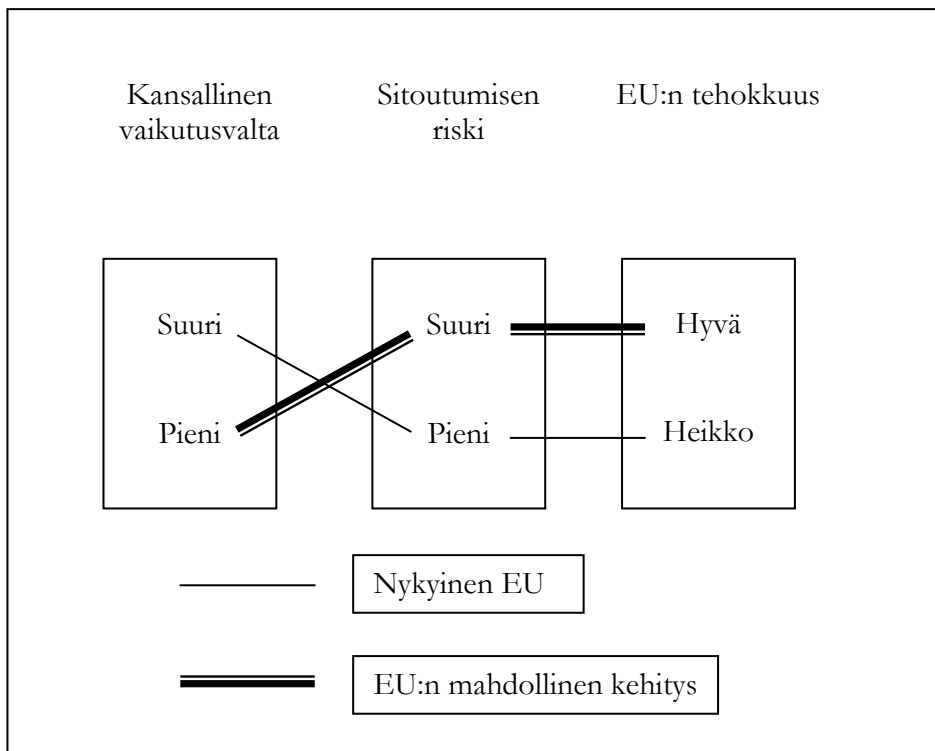
EU:ssa monet politiikkalohkot on jaettu toimivallan suhteen. Tämä aiheuttaa myös sen, että EU:ssa käydään poliittista keskustelua tai ”kädenvääntöä” siitä, käsitelläänkö asia unionin vai jäsenvaltioiden tasolla.

Keskitettyssä liittovaltiossa nämä kaikki yo. politiikkalohkot kuuluvat lähtökohtaisesti keskushallinnon toimivaltaan, vaikkakin ne voivat olla osittain delegoituja alemman tason toimijoille. Liittovaltiokehityksen toteutuessa ja ”fiskaalisen unionin” muodostuessa muutoksia aiheutuisi siten, että erityisesti verotuksesta päättäminen siirrettäisiin merkittävässäkin mitassa kohti unionitasoa niin, että verotuksen harmonisoiminen toteutet-



taisiin eräiltä keskeisiltä osiltaan, kuten pääomaverotuksen osalta (ks. luku 6). Samoin tulisivat kyseeseen yhteisötason verotus ja tulonsiirrot kotitalouksia koskien, koska liittovaltio merkitsisi sitä, että unioni perustuisi suoraan kansalaisilta eikä jäsenvaltioilta hankittuun toimivaltuuteen, legitimitettiin. Sen sijaan julkisten palveluiden tuottaminen tapahtuisi edelleen hajautetusti jäsenmaissa sekä alue- että paikallistason yksiköissä.

**Kuvio 7.1** Päätöksentekojärjestelmän vaihtoehdot EU:ssa



Fiskaalisella federalismilla tarkoitetaan sitä, että julkisia menoja ja tuloja koskeva päätöksenteko jakautuu vähintään kahdelle eri julkisen hallinnon tasolle. Keskeinen kysymys on se, mikä on tehokas työnjako näiden kahden tason välillä (Parviainen 1996). Seuraavassa on esillä vain se, kuinka EU:n ja kansallisvaltioiden välinen työnjako kohtaa muutostarpeita ja –paineita fiskaalisella alueella.

Suurissa maissa, jotka muodostavat luontaisesti suuremmat markkinat, tuotantotoiminta on alueellisesti enemmän erikoistunut kuin pienemmissä

Taulukko 7.1 EU:n toimivaltuus eräillä politiikkalohkoilla

Politiikkalohko	EU:lla toimivalta (kompetenssi)	EU:n ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta	Toimivalta jäsenvaltioilla
<b>I Talous- ja sosiaalipolitiikka</b>			
Alue		X	
Kilpailu		X	
Työllisyys- ja sosiaalipolitiikka		X	
Yritys		X	
Teollisuus		X	
Kuluttaja		X	
Raha	X		
Verotus			X
Koulutus			X
Sisämarkkinat	X		
Ympäristö		X	
Tutkimus		X	
Teknologia		X	
Tietoyhteiskunta		X	
TEN			X
<b>II Sektoripolitiikat</b>			
Maatalous	X		
Kalastus	X		
Liikenne		X	
Tietoliikenne		X	
Energia		X	
<b>III Ulkoiset suhteet</b>			
Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka			X
Kehitysapu		X	
Kauppapolitiikka	X		

Lähteet: Alesina ja Wacziarg (1999) ja edelleen Nugent (1994), mukaillen, lisäten ja poistaen. Ks. myös Alho ja Widgrén (1994).

maissa. Tällöin niiden alueellinen haavoittuvuus erilaisille asymmetrisille eli yhtä maata tai aluetta kohtaaville shokeille on huomattavasti suurempi kuin pienempien valtioiden. Tällöin niissä on tarve keskusvallan, eli liittovaltion tasoisille fiskaalisille operaatioille, jotta heterogeenisemmilla alueilla olisi intressi pysyä mukana suuren valtion kokonaisuudessa. Toisaalta

taas pienellä maalla ei ole mahdollista päästä nauttimaan riskien yhdistämisen muodostamasta tehokkuuslisästä, koska se on homogeenisempi ja joutuu kantamaan yksinään vastuun sitä kohtaavasta shokista ilman muiden apua. Tämä puolestaan johtaa kehitykseen kohti suurempia poliittisia rakenteita, EMUn tilanteessa liittovaltiontapaisia fiskaalisen federalismin rakenteita. Tähän palataan tarkemmin luvussa 7.3.

## 7.2 Fiskaalisen federalismin laajuus rahaunionieissa

Tarkastellaan seuraavaksi, miten julkiset menot määräytyvät liittovaltioissa ja yhtenäisvaltioissa. Yhtenäisvaltioille ja liittovaltioille on ominaista, että keskusvalta harjoittaa omaa fiskaalista toimintaansa, eli ns. fiskaalista federalismia suhteessa alempaan hallintotasoon, esimerkiksi osavaltioihin, alueisiin tai kuntiin nähden.

Liittovaltioiden ja yhtenäisvaltioiden välillä on merkittäviä eroja. Vaikka aineisto on melko vanha, näissä rakenteissa ei ole todennäköisesti tapahtunut suuria muutoksia. Liittovaltioissa ehkä jo rakenteensa puolesta keskustaso on vähemmän merkityksellinen kuin muut tasot (osavaltiot, alueet), joille niissä on annettava päätösvaltaa ja tämän mukana mahdollisuutta päättää omista menoista ja tuloistaan. Näin voidaan eliminoida suurten maiden edellä mainittu heikkous, eli se, että suuret maat ovat heterogeenisiä ja sen vuoksi niissä keskittyneet rakenteet eivät olisi hyvinvoinnin kannalta tehokkaita. Yhtenäisvaltioissa paitsi julkiset menot ovat kokonaisuudessaan suuremmat, myös niistä päättäminen keskusvallan tasolla on huomattavasti laajempaa kuin liittovaltioissa.

EMU-prosessin käynnistyessä 1990-luvun alkupuolella alkoi samalla intensiivinen tutkimus siitä, voiko EMU toimia yhtenäisenä valuutta-alueena, kun siltä puuttuu sekä työvoiman joustava liikkuvuus että yhteinen finanssipolitiikka. Tähän liittyen ryhdyttiin intensiivisesti tutkimaan sitä, kuinka olemassa olevat rahaunionit, erityisesti USA, mutta myös esim. Kanada ja Euroopan maista Saksa, käyttävät liittovaltion tasoista finanssipolitiikkaa tasaamaan taloudellisen kehityksen eroja eri osiensä välillä (ks. erityisesti European Economy No. 5, 1993). Sittemmin tutkimus tältä alueelta on jatkunut, ks. esim. von Hagen ja Hammond (1998) ja Kletzer ja von Hagen (2000).

Fiskaalisen federalismin toiminnan suhteen tulee tehdä ero sen mukaan, miten järjestelmä toimii a) *vakuutusmekanismina* ja b) *tulontasaajana*. Edellisellä tarkoitetaan sitä, kuinka liittovaltio korvaa osan yksittäisen alueen kohtaamasta tilapäisestä kielteisestä talousshokista, joka aiheuttaa ao.

**Taulukko 7.2 Julkiset menot ja niiden jakauma liittovaltion ja paikallistason kesken, %-osuudet**

Maa	Julkiset menot/BKT	Keskusvallan menojen osuus julkisista menoista	Keskusvallan osuus julkisen sektorin kokonaistuloista
<b>Liittovaltiot</b>			
Australia	37.0	76.6	76.7
Itävalta	51.5	80.2	72.4
Kanada	37.7	50.6	48.5
Saksa	48.0	65.6	63.9
USA	36.7	72.1	59.4
Belgia	57.0	94.0	92.9
<b>Keskiarvo</b>	<b>44.7</b>	<b>73.2</b>	<b>69.0</b>
<b>Yhtenäisvaltiot</b>			
Espanja	39.3	87.5	86.6
Iso-Britannia	45.3	91.2	87.4
Hollanti	60.0	68.9	85.5
Irlanti	56.3	94.8	93.2
Norja	47.8	87.5	86.6
Ranska	49.6	89.4	88.8
Ruotsi	59.3	73.8	73.5
Suomi	42.6	70.9	69.3
Tanska	57.3	66.4	70.0
<b>Keskiarvo</b>	<b>50.8</b>	<b>81.2</b>	<b>82.4</b>
<b>Euroopan unioni</b>			
<b>EU</b>	<b>1.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.7</b>

Lähde: Moesen (1993), s. 175. Luvut viittaavat vuosien 1985-87 keskiarvoon. Muutoksena a.o. lähteeseen Belgia on siirretty yhtenäisvaltioiden ryhmään. EU:n tiedot vuodelta 1999.

alueella tulotason tilapäisen putoamisen. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, kuinka liittovaltio tasoittaa alueiden välillä olevia pysyväisluonteisia tulotasoeroja.

Kletzer ja von Hagen (2000) käyvät läpi eri maita koskevia fiskaalista federalismia selvittäviä empiirisiä tutkimuksia, joista valtaosa koskee USA:ta. Vakuuttamisella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon fiskaalisen federalismin vaikutuksesta tulojen kasvun hajonta on pienempi kuin alunperin. Alunperin saatiin tulokseksi, että USAn järjestelmä tasoittaa huomattavan osan, eli 30-40 prosenttia shokista.

Fatás (1998) kuitenkin kritisoi tätä menettelyä ja mainitsee, että on tehtävä ero alueiden (osavaltioiden, maiden) yli tapahtuvan vakuuttamisen ja finanssipolitiikan harjoittaman yli ajan tapahtuvan eli intertemporaalisen tasoittamisen välillä. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että koko fiskaalisen federaation budjettiin tulee vaje, jos yksi maa tai alue joutuu asymmetrisen shokin kohteeksi. Näin ollen myös siltä tullaan keräämään jatkossa lisää veroja federaation budjetin tasapainottamiseksi, mikä vähentää finanssipolitiikan tehoa. Fatás katsoo, että vakuuttamisen suuruus on vain 10 prosenttia shokista tuloksen pätiessä samalla lailla niin EU:ssa kuin USA:ssa. Näin ollen jäljelle jää tavanomainen stabilisaatiopolitiikka (eli intertemporaalinen tasoittaminen), johon EU-mailla on ollut ja on edelleen mahdollisuus. Tämän perusteella Fatás ei pidä fiskaalista federalismia hyödyllisenä tai kovinkaan suotavana EMUssa. Kuitenkin kuten Fatás huomauttaa, vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa kansallisen stabilisaatiopolitiikan liikkumavara pienenee ja silloin tarve fiskaaliseen federalismiin kasvaa EU-tasolla.

Kletzerin ja von Hagenin (2000) tulosten mukaan fiskaalinen vakuutus epäsymmetrisiä shokkeja kohtaan on yleensä merkittävä osa rahaunionia tai yhden valuutan valtioita, olivatpa kyseessä USA, Kanada tai yhtenäisvaltiot Euroopassa (kuten Ranska ja Italia ennen EMUa sekä Britannia). Epävarmuutta sen sijaan on vakuutusjärjestelmän suuruudesta, joka näyttää vaihtelevan huomattavasti eri maiden välillä.

Mikä olisi sitten ”optimaalinen” vakuutusjärjestelmä? Siihen nämä tutkimukset eivät anna suoraan vastausta. Tätä kysymystä on tutkittu kansainvälisessä kirjallisuudessa siltä kannalta, mikä on hyvinvoinnin lisäys maailmantaloudessa, jos kuluttajat hajauttaisivat sijoitussalkkunsu tehokkaasti eri maiden tuotantoon kohdistuvien sijoitusten kesken. Ongelma on, että estimaatit riskin hajauttamisen hyödyistä poikkeavat suuresti. Tuore tutkimus tältä alueelta on Athanasoulis ja van Wincoop (2000). Heidän tulostensa mukaan globaalilla riskinjakamisella voi olla huomattavia hyvinvointihyötyjä pitkän ajan tarkastelussa, mutta lyhyellä aikavälillä hyöty on vähäinen.

Samoin Lucas (1987) on arvioinut, että kaiken kulutuksen vaihteluun liittyvän epävarmuuden poistaminen vastaisi vain noin 0.1 prosentin pysyvää lisäystä kulutustasossa USA:n kohdalla. Sen sijaan kulutuksen kasvunopeuden suhteellisen pienelläkin muutoksella on todella suuria pysyviä muutoksia kuluttajien hyvinvoinnin kannalta. Tämän mukaan EU:ssa tulisi keskittyä edistämään uudistuksia, jotka kohottavat talouksien pysyvää kasvunopeutta (ks. luku 5). Tähän voidaan huomauttaa, että laskelma

ei ota huomioon mahdollisia pysyväisluonteisia poikkeamia kulutuksen kasvutrendiltä.

Kuitenkin epäsymmetristen shokkien varalta laaditulla fiskaalisen federalismin järjestelmällä voi olla EMUssa tiettyä arvoa, joka menee tällaisten teknisten seikkojen ohi. EMUn toimivuus ja poliittinen hyväksyttävyyden kansalaisten keskuudessa voi kokea pysyviä, pitkäaikaisia ja vaikeita kriisejä, jos järjestelmässä huonosti pärjäävä maa jätetään ilman riittäviä omia sopeutumismekanismeja. Samoin fiskaalisella federalismilla on oma roolinsa unionin poliittisena lujittajana, jos järjestelmän ei tarvitsisi muodostua kovinkaan suureksi suhteessa EU:n kokonaisbudjettiin.

Yleensä tuloja (alueellista BKT:tä) koskevan riskin hajauttaminen yli koko talouden ei ole empiirisesti suinkaan todettu olevan täydellistä. Tällöin myös EU-tasoisille vastaavanlaisille järjestelmille voisi olla tilaa. Siirrytään nyt tutkimaan yhtä mahdollista tällaista järjestelmää EU:ssa.

### **7.3 Fiskaalinen federalismi EMUssa ja mahdollinen stabilisaatiarahasto**

Yksi EMUn toimivuuteen kohdistuva riskitekijä on se, että siltä puuttuu fiskaalinen federalismi, vaikka kansallisen talouspolitiikan liikkumavara rahapolitiikan puuttuessa ja vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa on aiempaan nähden merkittävästikin rajatumpi. Tällainen järjestelmä voisi korvata sitä riskiä, mikä rahaliittoon kohdistuu silloin, kun jokin jäsenmaa kohtaa taloudellisia vaikeuksia, eikä EKP voi mitoittaa rahapolitiikkaansa tällaisen jäsenmaan taloudellisen tilanteen mukaan. Toisaalta EMUssa fiskaalisen federalismin tarvetta vähentää se, että sen jäsenmaiden oma julkinen talous on volyymiltaan aivan toista luokkaa kuin esimerkiksi USA:n osavaltioiden budjetit (ks. luku 6), joten edelliset voivat suorittaa itseksensä merkittäviä finanssipolitiikan stabilisaatiotoimia ja automaattiset vakauttajat toimivat niissä suuremmissa mitassa kuin USA:n huomattavasti pienempien budjettien osavaltioissa.

Toisaalta taas on esitetty (Persson ja Tabellini 1996), että tällainen vakuutusjärjestelmä voisi tuoda mukanaan epätoivottavaa käyttäytymistä, eli vakuutusjärjestelmiin liittyvän moraalivajeen (moral hazard) ongelman. Tämä merkitsisi sitä, että jos vakuutusturva on hyvä, maan omat ponnistelut taloutensa hoitamisessa jäävät vähäisemmiksi ja samoin tarve turvautua rakenteellisiin uudistuksiin (ks. luku 5) on pienempi. Tätä riskiä voidaan pienentää alentamalla shokin korvausasetta, eli sitä osuutta shokista, joka korvataan EU-tason budjetista, sekä tekemällä raja, jota suuremmat kielteiset shokit korvataan, riittävän matalaksi (eli vastaavasti ”omavas-

tuu” suureksi). Seuraavassa on tehty arvio siitä, kuinka tällainen hypoteettinen vakuutusjärjestelmä voisi toimia EMU:ssa ja kuinka suuri se olisi historiallisen kokemuksen nojalla.

Vakuutusjärjestelmän perustana olisi se, että korvausta maksetaan järjestelmästä, jos kansantuotteen kasvu  $g_{it}$  EMUn jäsenmaassa  $i$  vuonna  $t$  alittaa tietyn ennalta-asetetun rajan  $\bar{g}$ , joka voi olla esimerkiksi yhden prosentin lasku kansantuotteessa. Edelleen järjestelmässä sovitaan, että kansantuotteen laskusta tätä rajaa alemmaksi korvataan osuus  $a$ , joka voi olla USA:n esimerkin mukaan välillä 20-40 prosenttia. Jos siis esimerkiksi  $a = 20$  prosenttia ja kansantuote supistuu 3 prosenttia, korvaus olisi 0.4 prosenttia suhteessa maan BKT:hen.

Vastaavasti järjestelmä toimii siten, että rajan  $\bar{g}$  ylittävistä BKT:n kasvusta kerätään ”vakuutusmaksua” tähän EMUn ”stabilisaatorahastoon”. Maksu on suuruudeltaan  $b$  prosenttia tämän rajan ylittävistä BKT:n lisäyksestä.

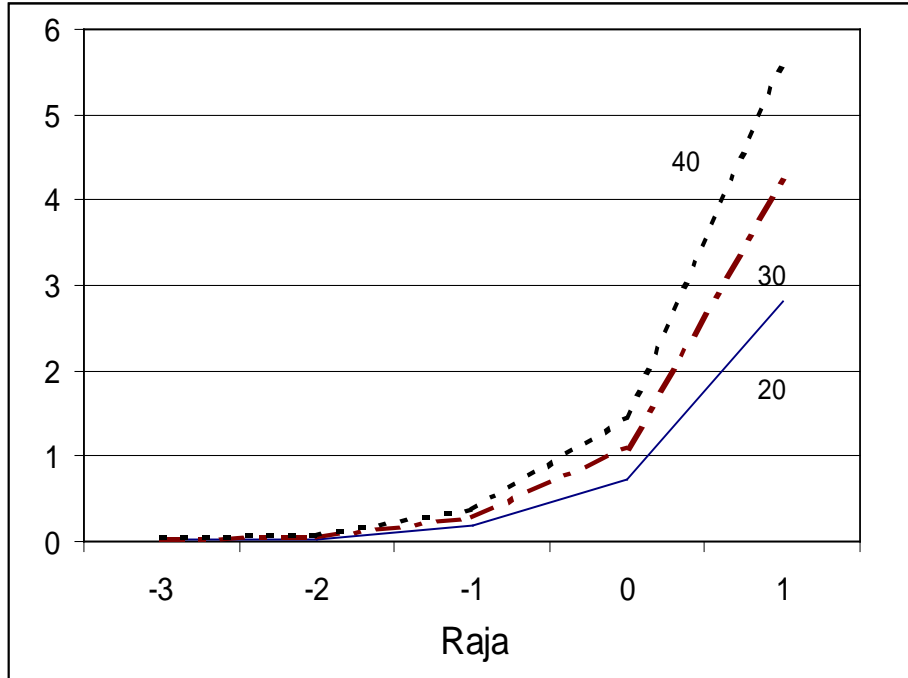
Kun kiinnitetään raja  $\bar{g}$  ja korvausaste  $a$ , voidaan menneen talouskehityksen perusteella laskea, kuinka suuri vakuutusmaksun  $b$  tulisi olla, jotta vakuutusjärjestelmä pysyisi tasapainossa. Seuraavassa analyysissä on käytetty pohjana EMU-maiden (Kreikka mukaanlukien) toteutunutta bruttokansantuotteen kasvua vuosina 1976-1999. Vakuutusjärjestelmän todennäköisyys on arvioitu tämän perusteella. Tapahtuman merkitys riippuu puolestaan maan suhteellisesta koosta EMU-alueella. Koon mittarina on pidetty v. 1990 mukaisia BKT-osuuksia koko euroalueen yhteenlasketusta BKT:stä.

Kriittisen rajan  $\bar{g}$  annettiin vaihdella  $-3$  prosentista  $+1$  prosenttiin ja korvausasteen välillä 20-40 prosenttia. Tulokset vakuutusmaksun osalta on esitetty kuviossa 7.2.

Käyrien muoto on ymmärrettävällä tavalla konvekssi (alaspäin kupera), koska mitä korkeammaksi kohti keskimääräistä kasvunopeutta kriittinen raja  $\bar{g}$  nostetaan, aina sitä suuremmaksi vastaavasti vakuutusmaksun tulisi nousta, koska tällainen tapahtuma tulee yhä todennäköisemmäksi.

Nähdään, että järjestelmä voi olla kooltaan varsin pieni. Esimerkiksi jos rajana on se, että BKT supistuu ( $\bar{g} = 0$ ) ja korvaus on 30 prosenttia shokista, ”vakuutusmaksu” olisi suuruudeltaan 1 prosentti rajan ylittävistä BKT:n kasvusta. Esimerkiksi Suomi maksaisi 5 prosentin kasvunsa perusteella tällaiseen rahastoon maksua, joka olisi suuruudeltaan 0.055 prosenttia vuoden BKT:stä, eli 400 milj. mk. Tämä toisi EU:n budjettimenomme lisäyksen, joka olisi suuruudeltaan noin 4 prosentin lisäys.

**Kuvio 7.2** EMUn stabilisaatorahaston maksun suuruus, prosenttia rajan ylittävästä BKT:n kasvusta, kun vakuutusjärjestelmän kriittinen raja ja korvausaste vaihtelevat (ks. tarkemmin tekstiä)



Tulisiko EMUssa alkaa kerätä tämän kaltaista ”vakautusrahastoa”? Tällä hetkellä tällaisia pyrkimyksiä ei EU:ssa ole vireillä. Euroalue on nopeutuvassa kasvuvaiheessa, eikä tällöin mielellään pohdita ja varauduta pahan päivän varalle. Samalla EU:n budjetin laajentamiseen tunnetaan jäsenmaissa suurta vastenmielisyyttä. Rakennerrahastot toimivat jo nyt eräänlaisena tulontasaajana unionin sisällä, mutta eivät kuitenkaan yllä kuvatulla tavalla stabilisaatiomielessä vakauttajana. Kuitenkin pitemmällä tähtäyksellä EMUn riskien pienentämiseksi voisi olla perusteltua harkita yo. kaltaista järjestelmää. Yllä oleva esimerkinomainen tarkastelu osoittaa, että marginaalisen korvausjärjestelmän ei tarvitse olla kovinkaan iso EU:n kokonaisuudessa. Lisäksi osittain rahastoiva järjestelmä voisi olla paikallaan (vrt. Suomen EMU-puskurit), jolloin järjestelmä voisi toimia myös koko aluetta kohtaavan kielteisen shokin tilanteessa.



Yllä olevan kaltainen *marginaalinen* vakautusrahasto, joka korvaisi vain osan tietyn rajan ylittävstä BKT-menetyksestä ja keräisi vakuutusmaksuna tietyn osan tämän rajan ylittävstä BKT-lisäyksestä, voisi siis toimia suhteellisen pienellä budjetilla. Esimerkiksi EU:n MacDougall-raportti 1970-luvulta esitti päinvastoin, että yhteisön budjetin tulisi olla vähintään peräti 7 prosenttia EU:n BKT:stä, nykyisen budjetin ollessa 1.27 prosenttia enimmillään. Yo. järjestelmä on rakennettu siten, että se on tasapainossa koko EU:n tasolla pitkällä ajalla, joten vain keskimääräistä paremmin pärjäävät maat joutuvat maksamaan systeemiin nettomääräisesti. Tutkitaan nyt tämän järjestelmän suuruutta suhteessa euroalueen yhteenlaskettuun BKT:hen. Saamme seuraavan tuloksen (taulukko 7.3).

**Taulukko 7.3 Euroalueen marginaalisen vakautusrahaston suuruus, maksut ja korvaukset, keskimäärin prosenttia euroalueen BKT:stä (ks. perusteista tarkemmin tekstiä)**

Vakuusraja (BKT:n kasvu, jonka alle jäävästä osa korvataan)	Korvausaste (%)		
	20	30	40
-3	0.001	0.002	0.002
-2	0.001	0.002	0.003
-1	0.006	0.009	0.012
0	0.017	0.026	0.035
1	0.043	0.064	0.086

Tulosten mukaan järjestelmän suuruus kasvaa nopeasti, kun vakuusraja ja korvausrajat nousevat, mutta jäävät suurimmillakin arvoilla varsin vähäisiksi. Taulukon suurin arvo on vajaa 7 prosenttia EU:n budjettiin nähden. Näin suuret vakautusrahastot lienevät kuitenkin epärealistisia, joten tätä pienempiin arvoihin voitaisiin käytännössä hyvin tyytyä. Järjestelmä olisi suurimmillaankin alle puolet siitä, mihin Italiener ja Vanheukelen (1993) esitys työttömyysasteen asymmetriseen nousuun perustuvasta järjestelmästä johtaisi (ks. alla).

Von Hagen ja Hammond (1998) tarkastelevat yllä olevaa monimutkaisemman, asymmetristen shokkien varalta tehdyltä vakuutusjärjestelmältä vaadittuja ominaisuuksia. Yksi tällainen toive on, että vakuutustapahtuman tulisi olla odottamaton. Tämä johtaa siihen, että kriteeriksi tulee BKT-muutoksia kuvaavan mallin ns. innovaatio- eli jäännöstermi. Tämä on kuitenkin käytännössä huomattavasti hankalampi kriteeri kuin yllä oleva, eikä jälkimmäinenkään poista – kuten kirjoittajat toteavat – moraalisena vajeena ongelmaa. Kirjoittajat tutkivat myös yllä olevan kaltaista järjes-

telmää, jossa tasataan EU:n keskiarvon ympärillä olevia BKT-kasvun vaihteluita. Sen yksi ominaisuus, mikä koskee myös tässä yhteydessä yllä tehtyä tarkastelua, on se, että yllä oleva järjestelmä sakottaa nopeasti kasvavia talouksia, eli se on regressiivinen, koska nopeasti kasvavat taloudet ovat keskimääräistä köyhempiä. Tätä ongelmaa voitaisiin hoitaa siten, että maksut voitaisiin mitoittaa myös BKT-tason mukaan. Yllä olevan kaltainen järjestelmä, joka perustuisi BKT:n muutokseen, eliminoisi myös mahdollisuuden, että järjestelmästä tulisi pysyvä tulonsiirtomekanismi, eli redistribuution väline, mistä myös Fatás (1998) varoittaa.

Edellä kuvattuja mekanismeja on suunniteltu kirjallisuudessa runsaasti aiemmin, erityisesti 1990-luvun alkuvuosina EMUn käynnistymisen vaiheessa. Italinier ja Vanheukelen (1993) esittivät, että järjestelmä tulisi muodostaa työttömyysasteen muutoksen perustalta siten, että vakuutuskorvauksia maksetaan, jos jäsenmaan työttömyysasteen nousu ylittää koko EU:n työttömyysasteen nousun 1.5 prosenttiyksiköllä.

Von Hagen ja Hammond (1998) kritisoivat työttömyysasteen ottamista järjestelmän pohjaksi ja mainitsevat sen sisältävän suuremman moraalivaheen ongelman kuin BKT:n. Lisäksi se rekisteröi heidän mielestään vain yhden tuotannontekijän työn saaman korvauksen alenemisen. Parempi olisi tarkastella kokonaisvaltaisesti, eli tilannetta BKT:n osalta.

Yksi kysymys koskee sitä, pitäisikö järjestelmän vakuuttaa maita vai niiden kansalaisia. Teoreettisesti jälkimmäinen voisi olla parempi, mutta käytännössä mahdotonta, koska EU:n ei voi olettaa kehittyvän kohti niin pitkälle menevää liittovaltiota ja fiskaalista unionia, että tällainen yhteinen tuloverojärjestelmä saataisiin aikaan. Siksi parempi ja käytännössä mahdollinen ajatus on pitää järjestelmä sellaisena jäsenmaiden välisenä vakuutusjärjestelmänä kuin yllä ajateltiin.

Omavakuuttaminen (self insurance) on yksi menettely, joka on yleisesti omaksuttu EU:ssa, koska fiskaalista federalismia ei juuri ole. Tähän myös vakaus- ja kasvusopimus tähtää, kun se edellyttää, että budjetti on pidettävä normaalitilanteessa niin hyvin tasapainossa tai ylijäämäisenä että jäsenmaalle tulee riittävästi tilaa antaa automaattisten stabilisaattoreiden toimia taantumien tullen (ks. luvut 2 ja 3). Suomessa tämä pohdinta on johtanut ns. EMU-puskureiden muodostamiseen sosiaaliturvajärjestelmään (ks. analyysia tästä tarkemmin Alho ja Kaseva 1999). Kysymys on kuitenkin monimuotoisempi. Omavakuuttamisessa budjettialijäämän käyttö kohtaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen rajan, koska kyseessä on alijäämän rahoittaminen lainanotolla, kun taas yo. kaltaisessa EU-tasoisessa järjestelmässä maan *budjetin tulot kasvavat* rahastosta saadun

”vakuutuskorvauksen” muodossa ja mahdollistavat siksi myös suuremmat kansalliset julkiset menot, mikä tekee mahdolliseksi myös suuremman omaehtoisen stabilisaation.



## SUMMARY

This book deals with fiscal policies in the new regime of European Economic and Monetary Union (EMU). EMU is a fundamental regime change for economic policy in a wide sense. Monetary and exchange rate policy is now common and set at a supranational level by the European System of Central Banks. The other important policy sector, fiscal policy, remains under national jurisdiction. However, it is monitored, constrained and guided at the Union level by the Treaty establishing the European Community and the Stability and Growth Pact (SGP), which has its juridical foundation in the former.

The articles of the Treaty establishing the European Community regarding budget deficits and the introduction of the Stability and Growth Pact constitute a major regime change in Europe, where large deficits had become almost a rule for many countries instead of being an exception. Some EU countries used to have deficits of up to ten per cent of their GDP for several years running. Now a financial sanction can be imposed on a country that has a deficit larger than three per cent of its GDP. Also, the common monetary policy that is strongly directed towards fighting inflation is a major regime change from the point of view of several member countries of the Economic and Monetary Union.

Co-ordination of economic policies has clearly become more intensive after the formation of EMU. The member countries have an interest to monitor and, if need be, also to influence the economic policies of their fellow member countries. The Treaty establishing the European Community states that economic policies are a matter of common concern and the member states shall co-ordinate them within the Council.

A crucial issue is whether the currently available structure for the management of economic policies and the limited supranational element are sufficient in the future or whether we will need new structures and deeper co-ordination. Regardless of the answer to this question, we should ponder what kind of new shapes and reforms of the existing forms of economic policy co-ordination should be considered, analysed and carried out.

## **Balanced Budgets**

In the Treaty establishing the European Community and in the Stability and Growth Pact, it is decreed that the governments' budgets must be balanced or in surplus in the medium run. This is trusted to ensure the credibility of the common monetary policy and secure a low, growth-supporting interest rate. Common monetary policy can react to symmetric shocks in the Euro Area via an adjustment of interest rates. Taking into account the European Central Bank's (ECB) primary target, this action may not endanger price stability, i.e. the low inflation rate.

It is most probable, however, that individual countries will also face asymmetric shocks because the structures of their economies differ as do also their economic links with the rest of the Euro Area and trading and capital markets outside it. The risk is greatest in the geographically peripheral countries, among them Finland. With a common monetary policy, member countries must be allowed to have sufficient fiscal flexibility to respond to an asymmetric shock when it occurs. If a country maintains a sufficiently large margin between its structural deficit/surplus and the three-per-cent deficit limit, the system is unlikely to constrain the practice of normal fiscal policy.

The SGP is not a totally rigid arrangement, however. The three-per-cent limit may be exceeded under exceptional economic conditions. It seems unlikely that imposing sanctions would become standard practice because the Treaty allows considerable room for consideration in case of an excessive deficit. Furthermore, imposing sanctions would signify a loss of political prestige. This applies especially to the time, where a non-interest-bearing deposit should be converted into a fine. Furthermore, the importance of member countries' peer pressure should not be underestimated.

A member country that deliberately breaks the deficit limit cannot be summoned to the European Court of Justice for its actions. Setting the sanctions is therefore up to the political will and capability of the EU's finance ministers in the ECOFIN Council. This capability can be expected to be larger the bigger the impact of overly lax fiscal policy is on the common interest rates. The sanction limits of the SGP should not remain a dead letter. A sufficient structural balance should be ensured also in the future even though the debt-to-GDP ratios are declining. Also, the forthcoming increase in expenditure due to the ageing population should be taken into account.

The strength of the sanctions may be more political than economic. First, the Treaty and the SGP allow for considerable leeway in setting the sanctions. Second, imposing an actual fine will take several years, maybe even up to over four years. Third, a 0.5 per cent of GDP fine, at its maximum, that is due after several years, may not be an especially large economic deterrent for a government that may no longer be in power when the fine is imposed. However, the Stability and Growth Pact is an important form of collateral against excessive deficits.

On the other hand, the SGP should not form an impediment against easing the tax burden, especially taxes on labour. Indeed, the need to ease labour taxes has been emphasised in the EU. This should be continued. Theoretical and empirical research supports these policies.

Furthermore, there are some technical weaknesses in the Stability and Growth Pact in addition to the structural point of angle of taxation. The SGP should be symmetrical in the sense that a country could exchange current surpluses for future deficits that are affected by, among other things, the need to raise expenditure and decrease saving due to ageing populations.

Presently, inter-temporal smoothening does not work efficiently enough. The SGP could operate more efficiently in this respect if it were based on the principle of monitoring public debts instead of deficits as it now does.

## **Euro Group**

The strengthening of the Euro Group, i.e. the group of finance ministers of the Euro Area, could be beneficial for the credibility of the Euro Area's economic policies and the exchange rate of the euro as long as the independence of monetary policy is fully appreciated. On the other hand, there is the danger that the already complex and multi-level decision-making system of the EU would become ever more complex. The Euro Group and the ECB's Governing Council could start holding meetings together a few times annually to guarantee that the policy mix between common monetary policy and the member countries' fiscal policies is not inconsistent.

Furthermore, from the point of view of Finland it would be undesirable if the United Kingdom, Sweden and Denmark were increasingly being side-tracked from EU decision making. These three countries are important for Finnish exports. Moreover, the nations of Northern Europe

are culturally closer to Finland so it would be beneficial if they were to take full part in the development of the European Union.

### **Structural Policies**

Structural policies seek to improve the functioning of the product, capital and labour markets. Structural policies are monitored within the context of the Broad Economic Policy Guidelines and the different EU processes that monitor reform in these markets.

The research concludes that structural reforms are likely to have a positive spill-over effect on the other member countries. Structural reforms in one country raise the potential level of its output and thereby create a demand impulse and lower inflation pressure from the point of view of its neighbouring countries. This will lower interest rates and support economic growth and employment. If structural policies are not co-ordinated, their level will be too low. It would be beneficial to carry out further research, either by the EU or independent research, on the benefits of co-ordinated structural policies and their contribution for the economies of the European Union.

The issue of how EMU and the common monetary policy affect structural policies has been analysed in economic research. The results are somewhat contradictory in this respect, but it is likely that structural reform has gained new momentum from the formation of the Economic and Monetary Union.

The EU assesses structural policies in its annual Broad Economic Policy Guidelines. However, the recommendations that are given are fairly general and clearly less detailed than for example those in the OECD's country reports. It could be in order to make the EU's country-specific recommendations more detailed and morally, although not formally, more binding. Consequently, these recommendations should be given equal publicity as, for example, the OECD country report is given in Finland. The situation is, of course, different in the EU because the EU is a community with supranational decision-making powers. There may occur friction between the EU's jurisdiction and national jurisdiction, which covers most economic policies other than monetary policy, i.e. also structural policies. More detailed recommendations would give the process more weight, which is an argument for the current, more general handling.



## Tax Harmonisation

The deepening of European integration with the introduction of the internal market and common currency has given rise to a fear of increasing tax competition between member countries. The threat of tax competition is greater the more mobile the tax base is. In the case of the European Union, economic theory gives rationale for the co-ordination of taxes on capital income. The issue is topical within the EU as regards the taxation of income from interest earnings in which Luxembourg has a zero interest rate. Co-ordination can be organised either by harmonising the tax rates or by using the so-called residence principle. In practice, the harmonisation of tax rates would require the setting of a minimum tax rate. This could lead to capital flight from the EU. Introducing the residence principle would require the opening up of bank secrecy between the EU countries. The latter solution, which has been adopted in the EU, is better in the sense that possible effects on capital flows will remain within the EU.

The EU has so far harmonised lower boundaries for value added taxes (VAT) and excise taxes. Grounds for the harmonisation of value added taxes is given by the duty-like distortions that they impose on internal trade in the EU. The minimum levels were set very close to the then lowest tax rates. Consequently, the degree of harmonisation has in practice been rather small. Because the VAT tax base has largely been harmonised and there is no competition in VAT, the current arrangement could even be considered unnecessary.

Also the lower limits for excise taxes on alcoholic beverages, tobacco and fuel have been set as a part of the harmonisation of indirect taxation. In the excise tax on alcohol, the trend is presently declining as Finland and Sweden will dismantle their current restrictions on private persons' imports of alcohol by the beginning of 2004. Even this does not result from a harmonisation of taxes or tax competition but from the principle of free movement of goods in the internal market and the already adopted levels of excise taxes.

Furthermore, the EU applies the so-called destination principle, which taxes imports. As a consequence, the tax rate of the importing country, not the possibly lower tax rate in the exporting country, affects consumer prices. The destination principle gives an incentive for malpractice and does not promote tax competition which could have a positive, trade-creating effect.

The other option, the origin principle, would tax exports. This practice would increase tax competition. It could also reallocate production because finished products would be manufactured in countries with lower tax rates and intermediate products in countries with higher tax rates. This arrangement does not have the support of the member countries. Looking at the US example, taxes on consumption have not converged even though the inter-state flows of goods are larger and grounds for tax competition therefore greater.

Turning to income taxation, the pressure for tax competition is small in the EU because labour is not very mobile. Labour mobility is greater in the US but still different states have very different practises in this sense. There is no need for harmonising income taxes in the European Union.

The deepening of European integration creates a need for tax harmonisation. In the EU this need arises mainly from the fact that tax collection takes place entirely at the level of member states. This gives grounds for the harmonisation of tax practices and partly also tax bases. In the United States, the federal government collects 75 per cent of all taxes. Consequently, there is greater room for manoeuvre in the individual states as to the decision of what to tax, by how much, and the practical arrangements involved. The prominence of the federal government in the United States automatically means that taxation is more homogenous at the national level than what the large differences in the taxation at the state level suggest.

In the European Union one way to allow partial tax competition, while still maintaining co-ordination in taxation, would be to tend to unify tax bases at the level of the Union, but to leave the decision on the tax rates to be made at the level of member countries. On the basis of experience in both the EU and the USA, only taxes on capital may require more co-ordination.

### **Fiscal Federalism**

Were the European Union to develop towards a federal union, the structure of fiscal policies would begin to resemble more that of “fiscal federalism”. Several of the sectors of economic policy would have to be re-evaluated from the point of view of jurisdiction and fiscal federalism would take major steps forward. Tax revenues would be set and reallocated more at the federal level than what they are now. The EU countries are not willing to move forward on this road, however.

In monetary unions and nation states there typically exists a regional insurance mechanism. If a region is struck by a negative shock that decreases production and employment, the effects of the shock are smoothed via income transfers from other regions. The study estimated what kind of EU-level system could operate as such an insurance mechanism. A system that would compensate a part of a drop in income below a certain level was analysed. This level could be set to be a decline in GDP of 2, 1 or 0 per cent from the previous year. The compensation could be 20 to 40 per cent of the decline in the GDP. On the basis of historical experience such an arrangement would be relatively inexpensive. Imagine that the insurance limit were 0 per cent and the degree of compensation 30 per cent. Then the size of the stabilisation fund would be about 0.025 per cent of the EU countries' GDP or only 2 per cent of the EU budget. The size of the stabilisation fund refers to the expected amount of payments and compensations.

At the moment, such a fund is not under consideration in the EU. However, the EMU countries might need to prepare themselves for one. It may be necessary for the stability and political legitimacy of the system to prepare the Euro Area for future asymmetric negative shocks.

\*

The European Union has many tools it can use to discuss economic policies and pursue co-operation in them. It can even be said that there already are too many different kinds of mechanisms and processes, and that their number could be decreased while simultaneously increasing the importance of those that remain. The current system could be developed into creating better co-ordination between national fiscal policies and the common monetary policy while maintaining the ECB's independence in setting monetary policy in the Euro Area.

Several solutions regarding the forms of fiscal policy depend upon the future political development of the European Union. However, this kind of deepening in integration is not visible even though it is being discussed. Consequently, it is probable that in the near future economic policies will be run using the current forms and by developing these forms further.



## KIRJALLISUUS

- Agell, J., L. Calmfors ja G. Jonsson (1996): "Fiscal Policy when Monetary Policy is Tied to the Mast", *European Economic Review*, 40, 1413-40.
- Alesina, A. (1987): "Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game", *The Quarterly Journal of Economics*, 102, 561-78.
- Alesina, A. ja R. Wacziarg (1999): "Is Europe Going Too Far?", *Journal of Monetary Economics, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 51, 1-42.
- Alho, K. (1993): "An Evaluation of the Reasons for High Nordic Price Levels", teoksessa Fagerberg, J. ja L. Lundberg (toim.), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Avebury, 129-149.
- Alho, K. (2000): "The Stability Pact and Inefficiencies in Fiscal Policy Making in EMU", *ETLAn keskustelualoitteita*, No. 715, Ilmestyy: *Public Finance and Management*.
- Alho, K. ja M. Erkkilä (1996): "The Functioning of the Labour Markets in EMU", teoksessa Alho, K., M. Erkkilä ja M. Kotilainen (toim.), *The Economics and Policies of Integration – A Finnish Perspective*, Kluwer, 149-160.
- Alho, K. ja V. Kaitila (1997): *Euro kansainvälisenä valuuttana*, ETLA B 137.
- Alho, K. ja H. Kaseva (1999): *EMU, julkinen talous ja sosiaaliturvan rahoitus*, KE-LA, Tutkimuksia, No. 50 ja ETLA, sarja B, 159.
- Alho, K., M. Kotilainen ja M. Widgrén (1992): *Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista*, ETLA, sarja B 81.
- Alho, K. ja M. Widgrén (1994): *Suomen EU-valinta*, ETLA, sarja B 94.
- Amador, J. L. M. (2000): "Asymmetric Shocks and the Role for Fiscal Policy in the EU: A survey of risks and solutions" (preliminary version) in *Economic Policy Co-ordination in the European Union: Growth, Stability and Employment*, Ministry of Finance, Portugal.
- Andersen, T. M., N. Haldrup ja J. R. Sørensen (2000): "Labour Market Implications of EU Product Market Integration", *Economic Policy*, No. 30, 107-133.
- Andersen, T. ja J. R. Sørensen (1995): "Unemployment and Fiscal Policy in an Economic and Monetary Union", *European Journal of Political Economy*, 11, 27-43.
- Andersson, F. ja R. Forslid (1999): "Tax Competition and Economic Geography", *CEPR Discussion Papers* 2220.

- Artis, M. ja B. Winkler (1998): "The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank", *National Institute Economic Review*, No. 163, January.
- Athanasoulis, S. G. ja E. van Wincoop (2000): "Growth Uncertainty and Risksharing", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 45, No. 3, 477-506, June.
- Baldwin, R. ja T. Venables (1995): "Regional Economic Integration", *Handbook of International Economics III*, Ch. 31, North-Holland.
- Barran, F., V. Coudert ja B. Mojon (1996): "The Transmission of Monetary Policy in European Countries", *CEPII* työpäpaperi nro 3/1996.
- Barrell, R. ja Á. M. Pina (2000): "How Important Are Automatic Stabilizers in Europe? A Stochastic Simulation Assessment", *EUI Working Paper* No. 2/2000.
- Bean, C. (1994): "European Unemployment: A Retrospective", *European Economic Review*, Vol. 38, Nos. 3/4, 523-534.
- Beetsma, R. M. W. J. ja A. L. Bovenberg (1995): "The Interaction of Fiscal and Monetary Policy in a Monetary Union: Balancing Credibility and Flexibility", *Tilburg University Center for Economic Research*, Discussion Paper No. 95101.
- Beetsma, R. M. W. J. ja A. L. Bovenberg (1998): "Monetary Union without Fiscal Coordination May Discipline Policymakers", *Journal of International Economics*, 45, 239-58.
- Breuss, F. ja A. Weber (1999): "Economic Policy Coordination in the EMU", *WIFO Working Paper* No. 113.
- Braunerhjelm, P., R. Faini, V. Norman, F. Ruane ja P. Seabright (2000): "Integration and Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization", *Monitoring European Integration 10*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Brueckner, M. (1997): "Voting Power in the European Central Bank", *European University Institute*, Department of Economics Working Paper (ei lopullinen versio paperista).
- Bryson, J. H. (1994a): "Fiscal Policy Coordination and Flexibility under European Monetary Union: Implications for Macroeconomic Stabilization", *Journal of Policy Modeling*, 16:6, 541-57.
- Bryson, J. H. (1994b): "Macroeconomic Stabilization through Monetary and Fiscal Policy Coordination: Implications for European Monetary Union", *Open Economies Review*, 5:4, 307-26.
- Buiter, W. ja C. R. Marston (toim.) (1985): *International Economic Policy Coordination*, Cambridge University Press.
- Calmfors, L. (1998a): "Monetary Union and Precautionary Labour-Market Reform" *IIES*, *Stockholm University*, Seminar Paper, No. 659.

- Calmfors, L. (1998b): "Unemployment, Labour-Market Reform and Monetary Union", *IIES, Stockholm University*, Seminar Paper, No. 639.
- Canzoneri, M. B. ja B. T. Diba (1999): "The Stability and Growth Pact: A Delicate Balance or and Albatross?", *Empirica*, 26:3, 241-58.
- Canzoneri, M. ja D. Henderson (1991): *Monetary Policy in Interdependent Economies: A Game Theoretic Approach*, MIT Press.
- Carlino, G. A. ja R. DeFina (1998): "Monetary Policy and the U.S. States and Regions: Some Implications for European Monetary Union", *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Working Paper 98-17.
- Casella, A. (1999): "Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union", *Economic Policy*, No. 29, 323-362.
- Clark, T. E. ja E. van Wincoop (1999): "Borders and Business Cycles", *Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports*, No. 91, October.
- Cooper, R. N. (1969): "Macroeconomic Policy Adjustment in Interdependent Economies", *The Quarterly Journal of Economics*, 82, 1-24.
- Cooper, R. N. (1985): "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", teoksessa R. W. Jones ja P. B. Kenen (toim.): *Handbook of International Economics, Vol. II*, Elsevier Science Publishers B.V.
- Currie, D. ja P. Levine (1993): *Rules, Reputation and Macroeconomic Policy Coordination*. Cambridge University Press.
- Dalgaard, T. ja A. de Serres (1999): "Estimating Prudent Margins for 11 EU Countries: A Simulated SVAR Model Approach", *OECD Working Paper* No. 216.
- Daveri, F. ja G. Tabellini (2000): "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, No. 30, 49-104.
- De Grauwe, P. (2000): "Monetary Policies in the Presence of Asymmetries", *CEPR Discussion Paper* No. 2393.
- De Grauwe, P., H. Dewachter ja Y. Aksoy (1999): "Effectiveness of Monetary Policy in Euroland", *Empirica*, 26, 4.
- De Nardis, S., A. Goglio ja M. Malgarini (1996): "Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132:2, 197-214.
- Dedola, L. ja F. Lippi (2000): "The Monetary Transmission Mechanism: Evidence from the Industries of Five OECD Countries", *CEPR Discussion Paper* No. 2508.
- Demertzis M., A. Hughes Hallett ja N. Viegi (1999): "Can the ECB Be Truly Independent? Should It Be?", *Empirica*, 26:2, 217-40.

- Dewatripont, M., F. Giavazzi, J. von Hagen, I. Harden, T. Persson, G. Roland, H. Rosenthal, A. Sapir ja G. Tabellini (1995): *Flexible Integration*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Drábek Z. ja A. Smith (1997): "Trade Performance and Trade Policy in Central and Eastern Europe", *CEPR Discussion Paper* No. 1182.
- Dury, K. ja Á. M. Pina (2000): "Fiscal Policy in EMU: Simulating the Operation of the Stability Pact", *European University Institute Department of Economics Working Paper* No. 2000/3.
- Eichengreen, B. ja C. Wyplosz (1998): "Stability Pact: More than a Minor Nuisance?", *Economic Policy*, April No. 26, 65-113.
- EMU-komissionen (1996): *Sverige och EMU*, SOU 1996:158.
- EPC (2000): *Annual Report on Structural Reforms 2000*, Economic Policy Committee, 13.3.2000.
- European Economy, No. 5, 1993, European Commission.
- Fatás A. (1998): "Redistribution vs. Insurance", *Economic Policy*, No. 26, 165-203.
- Ferguson, N. ja L. J. Kotlikoff (2000): "The Degeneration of EMU", *Foreign Affairs*, March/April 2000, 110-121.
- Forslid, R. ja I. Wooton (1999): "Comparative Advantage and the Location of Production", *CEPR Discussion Papers* 2118.
- Gros, D., O. Davanne, M. Emerson, T. Mayer, G. Tabellini ja N. Thygesen (2000): *Quo Vadis Euro? The Cost of Muddling Through*, Centre for European Policy Studies, May 2000.
- Hagen, J., von ja G. W. Hammond (1998): "Regional Insurance Against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community", *The Manchester School*, Vol. 66, No. 3, 331-353, June.
- Hallet, M. (2000): "Regional Specialisation and Concentration in the EU", European Commission *Economic Papers*, No. 141.
- Hamada, K. (1976): "A Strategic Analysis of Monetary Interdependence", *Journal of Political Economy*, 84, 667-700.
- Hatzius, J. (2000): "Foreign Direct Investment and Factor Demand Elasticities", *European Economic Review*, Vol. 44, No. 1, 117-144, January.
- Haufler, A. ja I. Wooton (1997): "Tax Competition for Foreign Direct Investment", *CEPR Discussion Papers* 1583.
- Hayo, B. (1998): "Inflation Culture, Central Bank Independence and Price Stability", *European Journal of Political Economy*, 14, 241-63.
- Hetemäki, M. (1999): "Kannustimet ja työllisyys", *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 2/1999, 293-302.



- Hetemäki, M. (2000): "Tax Policy, Unemployment Benefits and Structural Unemployment", teoksessa *Policies Towards Full Employment*, OECD Proceedings, 87-111.
- Hjerppe, R., M. Korhonen, S. Korkman, M. Puntila ja T. Rauhanen (1994): "Rahaunioni ja Suomi", *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*, julkaisuja 15.
- Honkapohja, S. ja E. Koskela (1999): "The Economic Crisis of the 1990s in Finland", *Economic Policy*, No. 29, 401-436.
- Hughes Hallett, A. ja L. Piscitelli (1999): "EMU in Reality: The Effect of a Common Monetary Policy on Economies With Different Transmission Mechanisms", *Empirica*, 26:4, 337-58.
- Hughes Hallett, A. J. ja Yue Ma (1996): "Changing Partners: The Importance of Coordinating Fiscal and Monetary Policies within a Monetary Union", *The Manchester School*, 64:2, 115-34.
- Italiener, A. ja M. Vanheukelen (1993): "Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications", *European Economy*, No. 5, 493-510.
- Jensen, H. (1992): "Time Inconsistency Problems and Commitments of Monetary and Fiscal Policies", *University of Aarhus, Centre for International Economics*, Memo 1992-14.
- Jensen, H. (1994): "Sustaining Policy Cooperation between Economies of Different Size", *Journal of International Economics*, 36:3/4, May, 289-307.
- Kajaste, I. (1999): "Talouspolitiikan koordinaation kehittäminen EU-alueella", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/1999.
- Kashyap, A. K. ja J. C. Stein (1997): "The Role of Banks in Monetary Policy: A Survey With Implications for the European Monetary Union", Federal Reserve Bank of Chicago *Economic Perspectives*, September/October.
- Kehoe, P. J. (1987): "Coordination of Fiscal Policies in a World Economy", *Journal of Monetary Economics*, 19, 349-76.
- Kehoe, P. (1989): "Policy Cooperation Among Benevolent Governments May Be Underirable", *Review of Economic Studies*, 56, 289-296.
- Kieler, M. ja T. Saarenheimo (1998): "Differences in Monetary Policy Transmission? A Case not Closed", European Commission *Economic Papers* No. 132.
- Kivinen, O. (2000): "Kuuma puuro houkuttaa", kolumni Helsingin Sanomissa, 16.3.2000.
- Kletzer, K. ja J. von Hagen (2000): "Monetary Union and Fiscal Federalism", *ZEI*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, B 1, 2000.
- Kollintzas, T., V. Vassilatos ja A. Philippoulos, A. (2000): "Is Tax Policy Coordination Necessary", *CEPR Discussion Papers* 2347.
- Komissio (1999): Riskipääoma: avain työpaikkojen luomiseen. Toimintaohjelman täytäntöönpano. SEK(1999) 1725, 20.10.1999.

- Komissio (2000a): "Public Finances in EMU - 2000", Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs, 24.5.2000.
- Komissio (2000b): Commission Recommendation for the 2000 Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States and the Community, ECFIN/209/00-EN.
- Komissio (2000c): Report on the Implementation of the 1999 Broad Economic Policy Guidelines, ECFIN/200/00-EN.
- Korhonen M. (2000): "Big deal, sanoi saksalainen", *Talouselämä* No. 7, 25.2.2000, s. 21.
- Korkman S. (1999): "Taluspoliittinen yhteistyö ja euro", *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja*, nro 4/99.
- Koskela, E. ja M. Viren (1997): "Julkinen talous ja stabilisaatiopolitiikka EMU:ssa", *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 1997/11.
- Kouparitsas M. A. (1999): "Is the United States an Optimal Currency Area?", Federal Reserve Bank of Chicago, *Chicago Fed Letter*, No. 146, October.
- Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- Krugman, P. ja A. Venables (1995): "Globalisation and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics* CX, 857-880.
- Kydland, F. E. ja E. C. Prescott (1977): "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85:3, 473-91.
- Layard, R., S. Nickell ja R. Jackman (1991): *Unemployment*, Oxford University Press.
- Levine, P. ja A. Brociner (1994): "Fiscal Policy Coordination and EMU", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18.
- Lucas, R.E. Jr. (1987): *Models of Business Cycles*, Yrjö Jahnsson luennot, Basil Blackwell.
- Ludema, R. ja I. Wooton (1998): "Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration", *CEPR Discussion Papers* 1822.
- Masson, P. M. (1996): "Fiscal Dimensions of EMU", *Economic Journal*, 106, 996-1004.
- Mc Morrow, K. ja W. Roeger (1999): "The Economic Consequences of Ageing Populations", European Commission *Economic Papers* No. 138, November.
- Méltiz, J. (1997): "Some Cross-Country Evidence about Debt, Deficits and the Behaviour of Monetary and Fiscal Authorities", *CEPR Discussion Paper* No. 1653.
- Midelfart-Knarvik, K. H., H. G. Overman, S. J. Redding ja A. J. Venables (2000): "The Location of European Industry", European Commission *Economic Papers* No. 142.

- Moesen, W.A. (1993): "Community Public Finance in the Perspective of EMU: Assignment Rules, the Status of the Budget Constraint, and Young Fiscal Federalism in Belgium", *European Economy*, No. 5, 167-190.
- Naylor, R. (1998): "International Trade and Economic Integration when Labour Markets are Generally Unionised"; *European Economic Review*, Vol. 42, No. 7, 1251-1267, July.
- Neuvosto (2000): Council Recommendation of June 19 2000 on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, 9223/00, ECOFIN 154.
- Niehans, J. (1968): "Monetary and Fiscal Policies in Open Economies under Fixed Exchange Rates: An Optimizing Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 893-920.
- Nugent, N. (1994): *The Government and Politics of the European Union*, Durham (NC), Duke University Press.
- Oates, W. (1969): "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77, 957-971.
- Oates, W. ja R. Schwab (1991): "The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition", teoksessa D. Kenyon ja J. Kinkaid (toim.): *Competition Among States and Local Governments*, The Urban Institute, Washington D.C.
- Oudiz, G. ja J. Sachs (1984): "Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1984, 1-75.
- Parviainen, S. (1996): "Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissä", *VATT Keskustelualoitteita* No. 123.
- Pehkonen, J. ja J. Kiander (1999): "Finnish Unemployment: Observations and Conjectures", *Finnish Economic Papers*, Vol. 12, No. 2, 94-108, Autumn.
- Perotti, R. (1999): "Fiscal Policy in Good Times and Bad", *The Quarterly Journal of Economics*, 114:4, 1399-436.
- Persson, T. ja G. Tabellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers.
- Persson, T. ja G. Tabellini (1992): "The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration", *The Review of Economic Studies* 59, 689-702.
- Persson, T. ja G. Tabellini (1995): "Double-Edged Incentives: Institutions and Policy Coordination", teoksessa G. Grossman ja K. Rogoff (toim.): *Handbook of International Economics, Volume III*, Elsevier Science B.V.
- Persson, T. ja G. Tabellini (1996): "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard", *Econometrica*, Vol. 64, 623-646.
- Saint-Paul, G. ja S. Bentolina (2000): "Will EMU Increase Eurosceloris", *CEPR Discussion Paper*, No. 2423.

- Sapir, A. ja K. Sekkat (1999): "Optimum electoral areas: Should Europe adopt a single election day", *European Economic Review*, 43, 1595-1619.
- Sibert, A. (1999): "Monetary Integration and Economic Reform", *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 452, 78-92, January.
- Sibert, A. ja A. Sutherland (2000): "Monetary Union and Labor Market Reform", *Journal of International Economics*, Vol. 51, No. 2, 421-436, August.
- Sinn, H.-W. (1999): *Systemwettbewerb*, Yrjö Jahansson luennot, Helsinki.
- Sutherland, A. (1997): "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?", *Journal of Public Economics*, 65, 147-62.
- Talousneuvosto (2000): "Talouspolitiikka yhteisen rahan oloissa", *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 2000/1.
- Tiebout, W. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 6, 416-424.
- Valtiovarainministeriö (1999): "Talouspolitiikan mahdollisuudet euroalueella", *Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset* 1/99.
- Vanhala, M. (2000): "Suomen Pankki haluaa verot alas", haastattelu *Talouselämässä*, No. 8, 3.3.2000, s. 8-9.
- Wyplosz, C., T. Persson, X. Freixas ja C. Favero (2000): *One Money, Many Countries. Monitoring the European Central Bank* 2, CEPR.