

## EU:n talouspolitiikka

MARTTI HETEMÄKI

### 1 Johdanto

Keskustelu EU-jäsenyyden välittömistä kustannuksista ja hyödyistä on jättänyt varjoonsa EU:n talouspolitiikkaa koskevan pohdinnan. EU:n talouspolitiikka herättää ainakin seuraavat kysymykset. Missä määrin ja miten EU-maat harjoittavat yhteistä talouspolitiikkaa? Mikä on EU:n talouspolitiikan sisältö? Mitä merkitystä tuolla politiikalla on Suomen kannalta?

Maastrichtin sopimuksen mukaan EU-maat pitävät talouspolitiikkaa yhteisenä asiana ja sitä sovitetaan yhteen talous- ja valtiovarainministeriöiden kokouksessa (ns. EcoFin-neuvosto). Sopimuksen artikla 103(2) määrittää periaatteet ja menettelytavat jäsenvaltioiden ja yhteisön yleistä talouspolitiikkaa koskevien suositusten eli talouspolitiikan yleislinjojen (*broad guidelines of the economic policies*) valmistelusta ja hyväksymisestä.

EcoFin-neuvosto hyväksyi ensimmäiset talouspolitiikan yleislinjat joulukuussa 1993. Toiset talouspolitiikan yleislinjat olivat esillä kesäkuussa 1994 EU:n Korfun huippukokouksessa ja EcoFin-neuvosto hyväksyi ne heinäkuussa. Talouspolitiikan yleislinjat painottavat EU:n talous- ja rahaliiton (EMU:n) ns. konvergenssi- eli lähestymiskriteerien mukaisia ehtoja ja EU:n huippukokouksessa joulukuussa 1993 hyväksytyyn ns. Valkoisen kirjan

(*Commission of the European Communities, 1993*) tavoitteita. Kyseistä Valkoista kirjaa voidaan pitää ensimmäisenä EU:n varsinaisena talouspolitiikan linjauksena. Kärjistäen voidaan sanoa, että Maastrichtin sopimus määrittää EU:n talouspolitiikan puitteet ja Valkoinen kirja sen sisällön.

Valkoisen kirjan lähtökohtana on Euroopan työttömyysongelma. Sen valmistelu aloitettiin komission puheenjohtajan *Delorsin* kesäkuussa 1993 EU:n huippukokouksessa esittämän rungon pohjalta. Kirjan laati komissio EU-maiden evästysten perusteella, mutta liepee oikeutettua väittää, että Valkoinen kirja heijastaa ennen muuta *Delorsin* ja hänen ns. *task forcensa* ajatuksia. EU-maiden näkemykset on sisällytetty tiivistetysti erillisinä kappaleina Valkoisen kirjan eri lukuihin.

Seuraavassa tarkastelen EU:n talouspolitiikkaa lähinnä juuri EU:n Valkoisen kirjan pohjalta. Ensin käyn läpi Valkoisen kirjan pääideat. Sen jälkeen tarkastelen näitä ideoita taloustieteen valossa sekä esitän huomioita siitä, miten eräät ekonomistit ovat suhtautuneet Valkoiseen kirjaan. Lopuksi arvioin EU:n talouspolitiikan merkitystä Suomen kannalta. Tällainen arvio ei voi ohittaa kysymystä EMU:sta ja käsittelen sitä kirjoituksen lopussa. Sivuutan kuitenkin lähes kokonaan EMU:uun liittyvät yleiset ja työmarkkinoita koskevat näkökohdat, joita *Seppo Honkapohja* ja *Jaakko Kian-*

der käsittelevät tässä numerossa olevissa kirjoituksissaan.

## 2 Delorsin Valkoinen kirja

Yleisen talouspolitiikan ohella Valkoinen kirja käsittelee paljolti myös työvoima-, liikenne-, ympäristö-, sosiaali-, teknologia- ja koulutuspoliittisia kysymyksiä. Kirjassa on paljon ideoita, mutta isot ja pienet asiat saavat usein saman painon. Lisäksi monien ideoiden yhteys kirjan punaiseen lankaan (työttömyyden alentamiseen) ei ole ilmeinen. Yksi yhteinen nimitäjä Valkoisen kirjan ideoille on se, että komission puheenjohtaja Delors on ollut niiden puolestapuhuja. Valkoista kirjaa nimitetäänkin usein Delorsin Valkoiseksi kirjaksi (ks. esim. König, 1994). Valkoisen kirjan pääteemat ovat:

- EMU
- konsensus
- kilpailukyky
- ympäristö
- julkiset investoinnit

### 2.1 EMU

Delors veti 80-luvun lopussa komiteaa, joka laati suunnitelman siitä, miten EU-maat siirtyvät kolmen vaiheen kautta käyttämään yhteistä valuuttaa, ecua. Maastrichtin sopimus siunasi tuon ns. EMU-suunnitelman ja lisäsi siihen konvergenssikriteerit, jotka maiden on täytettävä ennen viimeiseen vaiheeseen siirtymistä. Valkoisen kirjan yleistä talouspolitiikkaa koskevat linjaukset tähtäävät juuri kyseisten kriteereiden saavuttamiseen. Näiden kriteereiden ja EMU:n kolmannen vaiheen merkitystä Suomen kannalta tarkastelen lähemmin jäljempänä.

### 2.2 Konsensus

Valkoinen kirja ehdottaa tuottavuutta pienempiä reaali-palkkojen korotuksia ja näin syntyvien suurempien voittojen investoimista kiinteään pääomaan, tutkimus- ja kehitystoimintaan ja koulutukseen. Valkoisen kirjan konsensus tarkoittaa siis työntekijöiden tyytymistä palkankorotuksiin, jotka muuttavat funktionaalista tulojakoa pääoman hyväksi, ja yritysten edellytetään käyttävän suuremmat voittonsa investointeihin. Valkoisen kirja ei kuitenkaan esitä, miten tämä käytännössä toteutettaisiin.

Kirjan konkreettiset tavoitteet EU-maiden 90-luvun jälkipuoliskon kehitykselle ovat:

- BKT:n kasvu 3 %/v.
- työllisyyden kasvu 2 %/v.
- tuottavuuden kasvu 1-1½ %/v.
- reaali-palkkojen kasvu 0-½ %/v.
- investointien BKT-osuus nykyisestä 19 %:sta 23-24 %:iin
- työttömyys puoleen nykyisestä (5-6 %:iin)

Valkoinen kirja puhuu "elinkautisen" koulutuksen puolesta. Kirjan mukaan kaikilla pitäisi olla mahdollisuus ammattiopintoihin ja jatkuvaan harjoitteluun työn ohessa.

Konsensuksen ohella Valkoinen kirja suosittelee seuraavia työmarkkinoiden toimivuutta parantavia toimia:

- sosiaaliturvajärjestelmät enemmän työllisyyttä tukeviksi.
- eräissä pohjoisissa EU-maissa työttömyysturvan tasoa laskettava
- eräissä eteläisissä EU-maissa irtisanomissuojaa heikennettävä - työaikaisten joustoa lisättävä
- matalapalkkaisten sosiaaliturvamaksuja alennettava
- julkisen sektorin työnvälityksen henkilöstöä lisättävä

### 2.3 Kilpailukyky

Valkoinen kirja on huolissaan Euroopan kilpailukyvyistä suhteessa USA:han ja Japaniin. Kirjan mukaan Eurooppa on jäänyt jälkeen USA:sta ja Japanista nopesti kasvavilla aloilla.

Kilpailukykyyn liittyy Valkoisessa kirjassa kiinteästi uusi teknologia ja julkiset investoinnit. Kirja sisältää paljon havaintoja multimedian, informaatioteknologian, biotekniikan ja ekoteknologian tarjoamista mahdollisuuksista. *Financial Times* antoikin Valkoisen kirjan valmistelun aikoihin Delorsille aiheellisesti nimen Mr. New Technology.

### 2.4 Ympäristö

Valkoisen kirjan mukaan nykyinen taloudellinen kasvu käyttää liikaa luonnonvaroja ja liian vähän työvoimaa. Tämän epäsuhdan korjaamiseksi verotuksen painopistettä pitäisi muuttaa. Kirja ehdottaa harkittavaksi hiilidioksidiveroa, joka mitoitettaisiin siten, että se tuottaisi noin yhden prosentin suhteessa BKT:hen. Tämä verotulojen lisäys käytettäisiin sosiaaliturvamaksujen alentamiseen.

Valkoinen kirja esittää myös "siivoustyöpaikkoja", joita ovat:

- luonnonpuistojen siistiminen
- saastuneiden alueiden siivoaminen
- energian säästötoimet
- asuntojen peruskorjaus

### 2.5 Julkiset investoinnit

Valkoinen kirja sisältää mittavan suunnitelman infrastruktuuri-investointien lisäämiseksi (ns. *Trans European Network* eli TEN-ohjelma): 1990-luvun jälkipuoliskolla teihin, ratoihin, ja tietoliikenneinvestointeihin ehdotetaan käytettäväksi yhteensä 400 mrd ecua. Tämä on noin 6-7 % EU-maiden BKT:sta tai vuosille 1994-99 jaettuna noin 1 % EU-maiden BKT:sta joka vuosi. Lisäksi Valkoinen kirja kaavailee 174 mrd ecun ympäristöinvestointeja 90-luvun jäl-

kipuoliskolla, mikä olisi vuosittain noin ½ % EU-maiden BKT:sta.

Mistä sitten löytyy rahat TEN-ohjelman toteuttamiseksi? Valkoisen kirjan mukaan TEN-ohjelma rahoitettaisiin yksityisen sektorin, jäsenmaiden ja EU:n budjettirahojen ohella lainoilla Euroopan investointipankista, takauksilla Euroopan investointirahastosta ja liikkeelle laskettavilla uusilla, EU:n omilla obligaatioilla eli ns. union bondeilla. EU:n osuus TEN-ohjelman rahoituksesta olisi Valkoisen kirjan mukaan ajanjaksolla 1994-99 vuosittain 20 mrd ecua vuodessa eli vajaa kolmannes koko rahoitustarpeesta. Loput rahoituksesta tulisi EU-mailta ja yksityiseltä sektorilta. EU:n rahoitus jakaantuisi siten, että runsas neljännes rahoitettaisiin suoraan EU:n budjetista, kolmannes Euroopan investointipankin kautta, runsas kolmannes union bondeilla ja 5 % Euroopan investointirahaston takaamalla velkainstrumenteilla.

## 3. Valkoisen kirjan arviointia

### 3.1 Investointiohjelma ja taloudellinen kasvu

Onko Valkoisen kirjan mittava investointiohjelma talouspoliittisesti järkevä? On ja ei. Infrastruktuuri-investoinnit ovat hyvä keino potkaista taantumassa makaavat taloudet liikkeelle. Lisäksi ne ovat omiaan ylläpitämään talouskasvua pitkälläkin tähtäimellä. Toisaalta Valkoisen kirjan investointiohjelman rahoitus nostaisi Euroopan korkotasoa ja - kuten Valkoinen kirja myös korostaa - matala korkotaso on EU-maiden taloudellisen elpymisen kannalta nyt erittäin tärkeässä asemassa. Esimerkkinä siitä, miten herkästi Euroopan korkotaso voi reagoida mittaviin julkisen sektorin hankkeisiin, on Saksan yhdentymisen aiheuttama Euroopan korkotason nousu.

Toisaalta julkisilla investoinneilla voi olla merkittävä talouskasvua tukeva vaikutus. Laajalla noin 100 maata käsittävällä aineistolla

*Easterly ja Rebelo* (1994) ovat tutkineet finanssipolitiikan vaikutuksia taloudelliseen kasvuun. Finanssipolitiikan välineistä taloudellista kasvua tukevat heidän tulostensa mukaan kaikkein parhaiten liikenneinvestoinnit ml. tietoliikkeeninvestoinnit. Kyseiset investoinnit eivät vaikuttaneet yksityisiin investointeihin, ts. julkiset investoinnit eivät näyttäisi syrjäyttävän tai lisäävän yksityisiä investointeja. Easterlyn ja Rebelon suorittamien testien mukaan kausaalisuus näyttää myös kulkevan infra-struktuuri-investoinneista taloudelliseen kasvuun eikä päinvastoin.

*Auerbachin* (1992) mukaan julkisten investointien suureen kasvuvaikutukseen viittavat tutkimustulokset ovat kuitenkin kiistanalaisia, koska ne perustuvat mm. melko alkeelliseen tarkastelutapaan. Auerbachin mielestä viime kädessä on kysymys siitä, onko julkisten investointien tuotto (ns. ulkoisvaikutukset mukaanlukien) parempi kuin muiden potentiaalisten investointien. Tällöin unohdetaan usein, että yksityisilläkin investoinneilla on yleensä positiivisia ulkoisvaikutuksia, ts. niiden kansantaloudellinen tuotto on yksityistaloudellista tuottoa suurempi.

Taloudellista kasvua koskeva uudempi teoria näkee investointien roolin taloudellisen kasvun kannalta suuremmaksi kuin vanhempi teoria (ks. esim. *Plosser* 1992). Tuon vanhemman teorian mukaisissa malleissa pääoman rajatuottavuus oli vähenevä, jolloin investointien lisäys nostaa kyllä tuotannon tasoa, mutta ei sen kasvuvauhtia. Uudemman kasvuteorian mukaan mm. investointien aikaansaamat positiiviset ulkoisvaikutukset voivat merkitä, ettei pääoman rajatuotto olekaan vähenevä. Tällöin investointien lisäys nostaa kasvuvauhtia pysyvästi. Tämä pätee kaikkiin kumuloiuviin tuotantotekijöihin - kuten esim. inhimilliseen pääomaan ja tuotekehittelyyn - suunnattuihin investointeihin.

Uudemman teorian mukaan siis satsaus koulutukseen, uuteen teknologiaan tai kiinteisiin investointeihin voi pysyvästi nostaa talou-

den kasvuvauhtia. Tässä mielessä Valkoisen kirjan linjauksissa on paljonkin ideaa. Investointeihin sisältyvien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi julkisen sektorin yksityiseen sektoriin kohdistama tuki ja ohjaus voivat olla perusteltuja, koska hankkeiden kansantaloudellinen tuotto ylittää niiden yksityistaloudellisen tuoton. Teoriasta on kuitenkin pitkä matka käytäntöön. Kokemusten perusteella julkisen sektorin hankkeisiin, tukeen ja ohjaukseen liittyy aina tehottomuutta, joka voi enemmän kuin kumota arvioidut positiiviset ulkoisvaikutukset.

Vaikka Valkoinen kirja oikein korostaa investointien merkitystä taloudellisen kasvun kannalta, ei se toisaalta kiinnitä tarpeeksi huomiota säästämiseen. Kommenteissaan Auerbachin (1992) kirjoitukseen *Martin Feldstein* toteaa eri maiden kokemusten viittavan siihen, että kausaalisuus kulkee ensisijaisesti säästämisestä investointeihin. Ts. ilman säästämistä ei ole edellytyksiä investoinneille. Tästä syystä Feldsteinin mukaan taloudellisen kasvun tukemiseksi pitäisi pikemminkin kannustaa säästämistä kuin investointeja. Hänen reseptinsä talouskasvun edistämiseksi onkin pääomatulojen verotuksen lieventäminen.

### 3.2 Kilpailukyky ja työllisyys

Tähän mennessä ehkä kaikkein voimakkaimmin Jacques Delorsin ja Valkoisen kirjan ideat on tyrmännyt *Krugman* (1993). Hänen mielestään Delors ei Valkoisen kirjan sisältöä hahmotellessaan puuttunut työttömyyden todellisiin syihin. *Krugmanin* (1993, s. 28) diagnoosi Euroopan työttömyyden syistä on lyhyesti seuraava: "... *taxes and regulations imposed by Europe's elaborate welfare states have made employers reluctant to create new jobs, while the relatively generous level of unemployment benefits has made workers unwilling to accept the kinds of low-wage jobs that help keep unemployment comparatively low in the United States.*" *Krugmanin* mielestä EMS-järjes-

telmän ylläpitämiseksi noudatettu rahapolitiikka Saksan yhdentymisen aiheuttamien kustannusten yhteydessä on kärjistänyt tätä rakenteellista ongelmaa.

Sen sijaan, että Delors olisi puuttunut Krugmanin mainitseisiin ongelmiin, hän Krugmanin mukaan selitti Euroopan työttömyyden juontavan juurensa Euroopan heikosta kilpailukyvystä USA:han ja Japaniin nähden. Kilpailukykyongelman ratkaisuksi Delors esitti infrastruktuuriin ja korkeaan teknologiaan kohdistuvaa investointiohjelmaa. Krugmanin mukaan sekä Delorsin diagnoosi että resepti ovat väärä. Krugmanin analyysi on kuitenkin vahvasti kärjistetty eikä se perustu Valkoiseen kirjaan, vaan sen laadinnan käynnistyneeseen puheeseen. Todellisuudessa Valkoinen kirja sisältää tarkastelua ja suosituksia myös Krugmanin esille ottamista ongelmista.

Tuoreessa kirjassaan Krugman (1994) näkee paljon vaivaa osoittaakseen vääräksi väitteet, joiden mukaan elintason kohoamisen kannalta on tärkeää: a) pysyä korkean teknologian alojen kärjessä, b) pitää maan globaalinen kilpailukyky hyvänä ja c) pitää tuottavuuden kasvu muiden maiden tasolla. Krugman on oikeassa ensinnäkin siinä, että elintason kohottamisen kannalta olisi tärkeämpää kiinnittää huomiota laajan palvelusektorin tuottavuuteen kuin kapean high-tech sektorin tuottavuuteen. Krugman on oikeassa myös siinä, että heikko globaalinen kilpailukyky tai tuottavuuskasvu ei alenna elintasoja vaan alentaa elintasoja vain suhteessa muihin maihin. Arvatenkin EU-maiden hallitukset kuitenkin mittaavat omien talouksiensa menestystä suhteessa USA:n ja Japanin talouskehitykseen ja tällöin suhteellisella tuottavuuskasvulla ja globaalilla kilpailukyvyllä on kyllä merkitystä.

### 3.3 Eurooppalaisia reaktioita

Saksan tunnetuimpien taloudellisten tutkimuslaitosten johtajat ja tutkijat ovat laatineet melko kriittisen kokoomateoksen Valkoisesta kir-

jasta. *Heilemann ja von Loeffelholz* (1994) näkevät Valkoisen kirjan investointiohjelman keinoksi vahvistaa EU:n ja komission finanssioliittista automomiaa, jonka turvin se voisi alkaa harjoittaa aktiivisempaa suhdannepolitiikkaa. Heidän mielestään kysymys talouspoliittisten keinojen "kollektivisoinnista" EU:ssa on viimeistään nyt nostettu pöydälle.

*Kantzenbachin ja Michaelowan* (1994) mukaan Valkoisen kirjan suositukset osoittavat tiettyä ristiriitaisuutta: yhtäällä on Iso-Britannian ja Saksan ajama deregulaatio ja toisaalta Ranskan ja Välimeren maiden ajama interventionistisempi linja. Kantzenbach ja Michaelowa katsovat, että jos mm. työmarkkinoiden deregulaatio etenee, eivät Euroopan keskipitkän ajan kasvunäkymät ole heikot. Jos puolestaan infrastruktuuri-investoinneilla luodaan edellytykset julkisen sektorin laajenemiselle, heidän mielestään EU:lla on edessään putoaminen yhä syvemmälle globaalissa kilpailussa.

Saksalaisten laatiman kirjan yhteenvetolu- vussa *König* (1994) peräänkuuluttaa laajaa keskustelua Valkoisen kirjojen teemoista. Hän mainitsee esimerkkinä tarvittavasta keskustelusta jo Valkoisen kirjan valmisteluvaiheessa julkistetun *Drezen ja Malinvaudin* (1994) ohjelman.

Jacques Drezen ja Edmond Malinvaudin johdolla joukko ranskalaisia, hollantilaisia ja belgialaisia ekonomisteja laati Euroopan työttömyysongelman lievittämiseen tähtäävän ohjelman (ks. *Dreze ja Malinvaud*, 1994). Sen laatimiseen osallistui mm. *Alexander Italianer* EU:n komissiosta.

Drezen ja Malinvaudin ohjelma ehdottaa suunnilleen yhtä suurta julkisten investointien ohjelmaa kuin Valkoinen kirja ja myös se suosittelee Euroopan investointipankin käyttämistä niiden yhtenä rahoittajana. Lisäksi ohjelma ehdottaa Valkoisen kirjan tavoin EU-maissa toimeenpantavaa hiilidioksidiveroa ja matalapalkkaisten sosiaaliturvamaksujen alentamista. Drezen ja Malinvaudin ohjelma ei

Valkoisen kirjan tavoin sisällä pitkälle meneviä ehdotuksia koskien työmarkkinajoustoja. Eniten Drezen ja Malinvaudin ohjelma poikkeaa Valkoisesta kirjasta ehkä siinä, että se ehdottaa lyhyiden reaalikorkojen laskemista nolnaan siihen asti kunnes talouksien elpyminen on saatu kunnolla käyntiin.

#### 4 EU:n talouspolitiikan merkitys Suomen kannalta

##### 4.1 Valkoisen kirjan merkitys

Valkoisen kirjan merkitystä pohdittaessa on heti aluksi syytä todeta kolme näkökohtaa sen asemasta. Ensinnäkin Valkoisen kirjan suosituksista vain osa on EU:n tai komission toimivaltaan kuuluvia, suurin osa niistä kuuluu kansallisen päätätävällän piiriin. Toiseksi Valkoinen kirja on ehkä enemmän keskustelun avaus kuin valmis toimenpideohjelma työttömyyden nujertamiseksi. Kolmanneksi EU:n (EY:n ja EEC:n) historiassa on ollut valkoisia kirjoja, jotka on vähin äänin unohdettu ja toisaalta sellaisia, joilla on ollut hyvin kauaskantoisia vaikutuksia. Jälkimmäisestä esimerkkinä on vuoden 1985 Valkoinen kirja, joka hahmotti vuoden 1993 alussa voimaan astuneet EU:n sisämarkkinat.

Suomalaisesta näkökulmasta tarkastellen Delorsin Valkoinen kirja hakee ehkä liian hanaakasti apua julkiselta sektorilta. Kirjan mukaan julkista sektoria tarvitaan mm. työpaikkojen luojana, mittavien investointien rahoittajana sekä työmarkkinoiden toimivuuden ja yritysten teknologisen kilpailukyvyn parantajana.

Valkoisen kirjan logiikka ei ole aukotonta; se on esim. samaan aikaan lisäämässä julkisen sektorin tehtäviä ja pienentämässä budjettialijäämiä. Julkista velkaantumista ei saada alenemaan, työvoiman verotusta laskemaan ja julkisia investointeja kasvuun, jos muita julkisia menoja ei tuntuvasti leikata. Kun Valkoi-

nen kirja näyttää pitävän kiinni nykytasoisesta sosiaaliturvasta ja siis tulonsiirtojen tasosta, jää jäljelle lähinnä julkisten kulutusmenojen - eli palkkamenojen - leikkaaminen. Julkisten palkkamenojen supistaminen merkitsee puolestaan julkisen sektorin palkkojen alentamista, sillä Valkoinen kirja on pikemminkin lisäämässä kuin supistamassa julkisen sektorin työllisyyttä. Julkisen sektorin palkkojen joustotarvetta Valkoinen kirja ei kuitenkaan käsittele.

Valkoinen kirja sisältää kuitenkin suomalaisesta näkökulmasta katsoen tervetulleita suosituksia, joista mainittakoon seuraavat:

- kestäväään talouskasvuun tähtäävä strategia, johon kuuluvat mm. julkisten talouksien tasapainottuminen ja matalampi korkotaso
- markkinoiden vapauttaminen EU:n sisällä ja mm. entisten sosialististen maiden suuntaan
- lisääntyvä T&K-yhteistyö
- pk-yritysten markkinoille pääsyn edistäminen
- ympäristöhaittojen vähentäminen

##### 4.2 EMU:n kolmannen vaiheen merkitys

Valkoisen kirjan yleinen talouspolitiikka pyrkii ennen muuta luomaan edellytykset EMU:n kolmanteen vaiheeseen ja yhteiseen rahaan siirtymiselle. Sen mukaan (s. 50) makrotasolla keskipitkän ajan tärkein tavoite on rahapoliittinen vakaus. Valkoinen kirja ei perustele tätä tavoitettaan kovinkaan analyttisesti, mistä esimerkkinä seuraava kappale (s. 12): "*The people of Europe need stability. The false prophets of inflation and of return to exchange-rate variability represent special interests. Their bad money still threatens to oust the good.*" Tällaiset perustelut tuskin tyydyttävät suomalaista yleisöä. Onko EMU:n kolmas vaihe sitten tavoittelemisen arvoinen ja mitä se merkitsee erityisesti Suomen kannalta?

EMU:n kolmannessa vaiheessa siihen osallistuvat maat siirtyvät käyttämään yhteistä va-

luuttaa, jota hallinnoi yhteinen keskuspankki. Yhteiseen rahaan siirtymisellä hyödynnetään yhteisten markkinoiden edut nykyistä tehokkaammin. Samalla keskinäisten valuuttakurssien vakaus poistaa kotitalouksien ja yritysten toimintaa häihtaavan keskeisen epävarmuustekijän.

EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen ehdot eli konvergenssikriteerit ovat pitkälti tavoitteita, joihin maiden on joka tapauksessa pyrittävä. Näiden ehtojen mukainen tasapainoinen julkinen talous, matala inflaatio ja rahamarkkinoiden vakaus ovat kestävän talouskasvun keskeisiä edellytyksiä.

Suomen talouskehitystä on leimannut juuri vakauden puute. Häiriöt rahamarkkinoilla sekä kustannus- ja hintakehityksessä ovat olleet paljolti myös nykyisen laman takana.

Yhteiseen valuuttaan siirtyminen rajaa kansallisen talouspolitiikan välineistöstä pois valuuttakurssipolitiikan. Mahdollisuudet vaikuttaa valuuttakurssiin markan kelluessa ovat kuitenkin vähäiset. Lisäksi kelluvan valuuttakurssin on voitu havaita reagoivan talouden tasapainottomuuksiin nähden hyvin voimakkaasti. Valuuttakurssin suuret heilahtelut puolestaan helposti kärjistävät tuotannon ja työllisyyden vaihteluita.

EMU:n kolmannen vaiheen ulkopuolella kiinteään valuuttakurssiin palaaminen saattaisi osoittautua mahdottomaksi. Riittävän rahapoliittisen uskottavuuden luominen vaatisi tällöin talouspolitiikkaa, joka pistäisi inflaation alentamisen aina työttömyyden alentamisen edelle. Suomelle EMU:n kolmannen vaiheen tarjoama hinta- ja valuuttapoliittinen uskottavuus onkin suurempi hyöty kuin esimerkiksi Saksalle tai Itävallalle, jotka eivät kärsi devalvaatio- ja inflaatiohistorian aiheuttamasta rahapolitiikan uskottavuuden puutteesta.

On ilmeistä, että Itävallan tai Saksan mukaisen rahapoliittisen uskottavuuden hankkiminen EU:n ja EMU:n ulkopuolella edellyttäisi Suomelta ainakin lähivuosina kyseisiä maita tiukempaa rahapolitiikkaa. Tuon uskottavuuden

den rakentaminen omin voimin olisi raskas urakka, varsinkin kun sitä alettaisiin hankkia tilanteessa, jossa työttömyys on erittäin korkea. Ilmoittamalla halukkuutensa osallistua EMU:n kolmanteen vaiheeseen Suomi on ilmeisesti jo nyt pystynyt jossain määrin lisäämään rahapoliittista uskottavuutta verrattuna esim. Ruotsiin, jonka virallinen kanta EMU:n kolmanteen vaiheeseen on epäilevä.

EMU:n kolmannen vaiheen on väitetty muodostuvan Suomelle ongelmalliseksi silloin kun se kohtaa häiriön, jota muut EU-maat eivät kohtaa. Tällaisen ns. epäsymmetrisen häiriön muodosti itäviennin romahdus ja jatkossakin voisi muodostaa esim. metsäteollisuuden vientihintojen raju lasku. Metsäteollisuuden vientihintojen vaihtelu ei ole kuitenkaan hyvä perustelu markan kelluttamiselle, sillä markan heilahtelu metsäteollisuuden vientihintojen mukaan ei ole koko teollisuuden etujen mukaista. Esimerkiksi metsäteollisuuden vientihintojen noususta aiheutuva markan vahvistuminen rapauttaisi muun teollisuuden kilpailukykyä. Paras lääke yksittäisiä aloja koskeviin häiriöihin on ala- ja yritysکوhtainen palkka- ja kustannusjousto - ei valuuttakurssin muutokset, jotka tuovat epävakautta koko kansantalouteen.

Epäsymmetrisen häiriön kohdatessa EMU:n kolmas vaihe on rajoite pikemminkin itsenäisen korkopolitiikan puutteen eikä niinkään valuuttakurssin joustamattomuuden vuoksi. Kilpailukyvyyn nopea palauttaminen markkaa devalvoimalla on historiassa ollut tärkeää ennen muuta vaihtotasearajoitteen takia. Yhteiseen valuuttaan siirtyminen kuitenkin heikentää ratkaisevasti tämän rajoitteen merkitystä ja lisäksi vaihtotaseen tasapainottomuudet eivät enää vaikuta korkotasoon ja sitä kautta kärjistä suhdannevaihteluita. EMU:n kolmannessa vaiheessa kilpailukyvyyn ja valuuttakurssin merkitys siis vähenee. Sen sijaan korkopolitiikkaa tarvittaisiin edelleen kysynnän ja työllisyyden vaihtelujen tasaamiseen.

Hyvä esimerkki epäsymmetrisestä häiriöstä, jossa itsenäisen korkopolitiikan tarve on ilmeinen, on Suomen nykyinen lama, joka on kertaluokkaa pahempi kuin EU-maiden taantuma. Suomen lyhyet korot eivät kuitenkaan ole merkittävästi poikenneet esim. Saksan koroista. Jos rahapolitiikan liikkumavaraa ei käytetä nykyisen suuruisen suhdannetyöttömyyden vallitessa niin koska sitten? Toisin sanoen, jos rahapolitiikan itsenäisyyttä ei joka tapauksessa uskalleta käyttää, niin EMU:n kolmas vaihe ei aseta de facto uusia rajoitteita. Kysymys ei kuitenkaan ole vain uskalluksesta, sillä on väärin kuvitella, että EU:n ja EMU:n ulkopuolella voisimme harjoittaa riippumatonta rahapolitiikkaa. ETA-sopimuksen - ja tarkemmin sanoen Rooman sopimuksen - nojalla ulkomaankaupan ehtoja yksipuolisesti muuttavaa maata vastaan voidaan ryhtyä toimenpiteisiin. Korkojen aggressiivinen alentaminen ja siitä aiheutuva valuuttakurssin heikkeneminen voitaisiin helposti tulkita tällaiseksi sopimuksen rikkomiseksi.

Osallistumalla Euroopan keskuspankin rahapolitiikan valmisteluun ja päätöksentekoon vaikutetaan välittömästi vallitsevaan korkotasoon. Euroopan keskuspankin korkeimmassa päättävässä elimessä Suomen edustajalla olisi yhtä suuri äänivalta kuin muilla EMU:n kolmanteen vaiheeseen osallistuvien maiden edustajilla. Rahapolitiikka onkin alue, jossa Suomella olisi maan kokoon nähden hyvin huomattava vaikutusvalta EU:ssa.

EMU:n kolmannessa vaiheessa kansallisen talouspolitiikan vastuu jää lähinnä finanssipolitiikalle, kun rahapoliittinen päätöksenteko siirtyy Euroopan keskuspankille. Tämän muutoksen suuruutta ei kuitenkaan pidä yliarvioida, sillä - kuten edellä totesin - Suomen korkotasoa on jo pitkään ollut sidoksissa ulkomaiseen korkotasoon.

EMU:n kolmannen vaiheen merkityksestä on Suomessa keskusteltu paljon vähemmän kuin Ruotsissa. Toisaalta voi sanoa, että ruotsalainen keskustelu on jäänyt paljolti mieli-

teiden tasolle. Esimerkkeinä tästä on kahden arvostetun ruotsalaisekonomistin - *Nils Lundgrenin ja Assar Lindbeckin* - puheenvuorot. Lundgrenin perusteet (*Veckans Affärer* 21.3.1994) Ruotsin EMU:n kolmanteen vaiheeseen osallistumista vastaan ovat seuraavat. Ensinnäkin hänen mielestä Ruotsin suuri riippuvuus metsäsektorista muodostaisi ongelman yhteisen valuutan oloissa. Toiseksi Lundgren katsoo, että tie ulos taloudellisesta kriisistä on hidas ja vaikea ilman joustavaa valuuttaa, sillä nykyaikaisessa sekatalousjärjestelmässä ei ole hänen mukaansa riittävästi joustoa. Lundgrenin argumentteihin liittyen voi vain kysyä, olisiko metsäteollisuuden maailmanmarkkinahintojen mukaan heilahteleva kruunu Ruotsin talouden etu ja onko kruunun jousto tarjonnut Ruotsille nopean ulospääsyn nykyisestä lamasta.

Paljon huomiota saaneessa kirjoituksessaan Assar Lindbeck (*Dagens Nyheter* 5.5.1994) perustelee varauksellista suhtautumista Ruotsin EMU-jäsenyydelle vain seuraavalla lauseella: "... *Det måste vägas mot risken vid en myntunion att lönebildning och rörlighet för arbetskraften inte anpassas till vad som krävs för att undvika återkommande arbetslöshetskriser.*" Tämä Lindbeckin perustelu ei ole yhtään sen analyyttisempi kuin kotimaisessa keskustelussa joskus heitetty argumentti, jonka mukaan "*EMU:ssa työllisyys ja palkat joustavat kun valuutta ei enää joustaa*". Argumentin esittäjien mukaan valuuttakurssin joustolla voitaisiin välttyä työllisyyden ja palkkojen joustolta. He eivät tunnu piittaavan siitä, että vain erikoistapauksessa maa voi valuuttakurssin joustolla eristäytyä ulkoisesta häiriöistä (ks. esim. *Marston*, 1982). Argumentin esittäjät eivät ota huomioon myöskään sitä, että valuuttakurssin muutokset ja odotukset niistä voivat itsessään kärjistä tuotannon ja työllisyyden vaihteluja. Tätä näkökohtaa valottaa Suomen ja Ruotsin viime vuosien kehitys.

Suomessa ja Ruotsissa valuuttakurssiodotukset sekä koti- ja ulkomaisten korkojen ero



olivat lisäämässä ulkomaista lainanottoa ja kärjistämässä 80-lopun kuplaa ja samat tekijät vaikuttivat päinvastaiseen suuntaan 90-luvun alussa (*Rantala* (1993) osoittaa nämä ilmiöt teoreettisessa mallissaan). Suomen ja Ruotsin nykyiset lamat olisivatkin jääneet ehkä selvästi lievemmiksi, jos esim. jo 80-luvun alusta alkaen valuuttakurssi- ja korkoepävarmuus suhteessa muuhun Eurooppaan olisi ollut poissa. Kaiken kaikkiaan, toki yhteiseen valuuttaan siirtyminen vaatisi palkkajoustoa alojen ja yritysten välillä, mutta toisaalta devalvoitua tai kelluva markka ei ole pystynyt estämään häiriöitä, jotka ovat merkinneet joustoja sekä palloissa että työttömyydessä.

## 5 Lopuksi

Maastrichtin sopimus loi EU:n talouspolitiikan puitteet. Lisäksi sopimuksen mukaiset ns. EMU-kriteerit määrittävät julkisen talouden tasapainoon ja rahamarkkinoiden sekä hintatason vakauteen liittyviä ehtoja. Kyseiset ehdot ovat pitkälti kestävän talouskasvun ehtoja ja ne ovat samoja, joihin Suomen talouspolitiikassa on totuttu pyrkimään.

EU:n huippukokouksen joulukuussa 1993 hyväksymä Valkoinen kirja on ensimmäinen yritys määrittää EU:n talouspolitiikan sisältöä. Kirjaa voidaan pitää keskustelun avauksena, joka sisältää osin kiistanalaisia näkemyksiä ja suosituksia. Ensinnäkin Valkoisen kirjan diagnoosi työttömyyden syistä jättää toivomisen varaa, kun se näkee keskeiseksi ongelmaksi Euroopan heikon menestyksen globaalissa teknologiakilpailussa. Toiseksi Valkoinen kirja hakee ratkaisuja työttömyyteen liikaa julkisen sektorin kautta. Kyllä Euroopan työttömyysongelman syyt taitavat löytyä paljolti jäykistä palkoista, työttömyysturvajärjestelmistä ja viime vuosien korkeista reaalikoroista. Toisaalta Valkoinen kirja ottaa esille nämäkin asiat, mutta ei kuitenkaan riittävällä painolla.

Valkoinen kirja on tietysti osaltaan diplomaattinen kompromissi eri maiden intressien välillä. Tämän huomioon ottaen se on ihan kelvollinen avaus EU:n talouspoliittisille linjanvedolle. Valkoinen kirja ei näe työttömyyttä kapeasti pelkäämään työmarkkinoiden toimintaan liittyvänä ongelmana. Se etsii tietä tyydyttävään ja kestävään talouskasvuun, joka on edelleen työttömyyden alenemisen ilmeisesti ehdottomasti tärkein ehto. On myös helppo yhtyä Valkoisen kirjan näkemyksiin, joiden mukaan:

- investoinnit inhimilliseen ja kiinteään pääomaan ovat talouskasvun moottori
- talouskasvu ei ole kestävä, jos se tapahtuu julkisen talouden tasapainon tai ympäristön tilan heikkenemisen kustannuksella.

EU:n työllisyys- ja kasvustrategian konkretisoituminen käytännön toimenpiteiksi on vasta alullaan. Tässä mielessä Suomi ei ole istumassa valmiiksi katettuun pyötyyn, jos se liittyy EU:hun. Tämä merkitsee, ettei EU:n talouspolitiikasta ole välttämättä odotettavissa nopeaa apua Suomen työttömyysongelmaan. Toisaalta Suomen kannalta on myös hyötyä siitä, että talouspolitiikan toimia vasta suunnitellaan.

Jäävätkö EU:n talouspolitiikan Suomen kannalta tärkeät tavoitteet (markkinoiden vapautuminen, ympäristöhaittojen torjunta jne.) hurskaiksi toiveiksi? Minkälaiseksi Euroopan rahapolitiikka muodostuu? EU-ratkaisusta riippumatta Suomen talouskehitys on tulevaisuudessa voimakkaasti sidoksissa EU:n talouspolitiikkaan, mutta vain EU:n jäsenenä Suomi on mukana päättämässä siitä.

## Kirjallisuus

Auerbach, A.J. (1992): "*Investment Policies to Promote Growth*", teoksessa *Policies for long-run economic growth*. The Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Commission of the European Communities (1993): *Growth, competitiveness, employment - the challenges and ways forward into the 21st century*, White Paper. Bulletin of the European Communities. Supplement 6/93, Luxembourg.
- Dreze, J.H. ja Malinvaud, E. (1994). Growth and employment: the scope for a European initiative. *European Economy, No 1*, 1994, 77-106.
- Easterly, W. ja Rebelo, S. (1994): Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Centre for Economic Policy Research: Discussion Paper No. 885*.
- Heilemann, U. ja von Loedelholz, H.D. (1994): *Wachstum durch Transeuropäische Nteze? Zum Infrastrukturprogramm des Weissbuchs*. Teoksessa König, H. toim. *Bringt die EU-Beschäftigungs-offensive den Aufschwung? - Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weissbuch*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co., Baden-Baden.
- Kantzenbach, E. ja Michaelowa, A. (1994). *Europäische Wachstumspolitik: Investitionprogramme oder Deregulierung?* Teoksessa König, H. toim. *Bringt die EU-Beschäftigungs-offensive den Aufschwung? - Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weissbuch*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co., Baden-Baden.
- Krugman, P. (1993): Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs, Vol. 73*, 28-44.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity*. W.W. Norton & Company, London.
- König, H. (1994): *Das "Delors"-Weissbuch: Dokument europäischen auf wirtschaftspolitische Kompetenz*. Teoksessa König, H. toim. *Bringt die EU-Beschäftigungs-offensive den Aufschwung? - Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weissbuch*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co., Baden-Baden.
- Marston, R.C. (1982): "Wages, relative prices and the choice between fixed and flexible exchange rates", *Canadian Journal of Economics, Vol. 15*, 87-103.
- Plosser, C.I. (1992): *"The search for growth"*. Teoksessa *Policies for long-run economic growth*. The Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rantala, O. (1993) Stabilizing and destabilizing exchange rate realignments, *ETLA keskusteluaiheita, No. 428*