

Euroopan talousliitto ja yhteinen raha - mitä on uusi eurooppalaisuus?

SEPPO HONKAPOHJA

*1 EU vapaakauppa-alueena**

Taloudellisen integraation voi väittää olevan Euroopan unionin keskeisin käyttövoima ja peruste. Näin on, vaikka Euroopan unioni käsittää hyvin monia ulottuvuuksia aina kulttuurihistorian perinnöstä mahdolliseen yhteiseen ulkopoliittikkaan tulevaisuudessa.

Euroopan unioni eteni monessa vaiheessa rajoitetuista sopimuksista vapaakaupan alueeksi ja lopulta talousliitoksi. Talousliiton ydin on edelleenkin alueellinen vapaakauppa, johon yhdistyy sekä tuotettujen hyödykkeiden (tavaroitten ja palvelusten) että tuotannontekijöiden (työvoiman ja pääoman) vapaa liikkuvuus.

Vapaakaupan ja yhteismarkkinoiden merkityksen ymmärtäminen on välttämätön tausta pohdittaessa integraation syvenemistä ja mahdollista rahaliittoa. Käsitellenkin aluksi yhteismarkkinoiden kauppapoliittisia peruskysymyksiä.

Kansantaloustieteen mukaan hyödykkeiden vapaan liikkuvuuden ja kaupan edut johtavat pitkällä tähtäyksellä saataviin tehokkuus- ja tuotavuushyötyihin. Kokonaisuutena ottaen kansantaloudet hyötyvät vapaakaupasta tätä kautta.

* Studia Generalia-luento Helsingin yliopistossa 17.2. 1994.

Tämä yleinen tulos ei kuitenkaan sellaisenaan koske suoraan alueellista vapaa-kauppaa. Tulos ei myöskään väitä, että kaikki hyötyvät talouksien avaamisesta tai että edut syntyvät kovin nopeasti. Päinvastoin markkinoiden avautuessa jotkut taloudenpitäjät saattavat kärsiä haittoja ja sopeutumisen aikana saattaa esiintyä vaikeita taloudellisia ongelmia.

Joidenkin talousyksiköiden aseman huonontuminen selittää tiedotusvälineissä esillä olevat moninaiset keskustelut eri sektoreiden ja talouden osien kohtelusta. Maatalous on paras esimerkki tästä. Neuvotteluissa on myös kysymys vaikeaan asemaan joutuvien hyvittämisestä eli kompensoimisesta integraatiosta hyötyvien puolelta. Vaikka kokonaisyöty kansantaloudelle on olemassa, ovat tällaiset kompensationeuvottelut aina vaikeita. Niihin sisältyy väistämättä kysymys hyötyjen jakamisesta ja kompensoinnin asteesta.

Vapaakaupan alueellisuus, jota EU on, muodostaa oman ongelmakenttänsä arvioitaessa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan. Suomen kaupasta lähes puolet suuntautuu Euroopan unioniin ja EFTA mukaanluettuna osuus nousee noin kahteen kolmasosaan. ETA-sopimus antaa Suomelle jo tärkeimmät kauppapoliittiset edut EU:n suuntaan. Silti aika ajoin esiintyy kitkaa kauppasuhteissa, mistä esimerkiksi ovat Ranskan ja Belgian tarkkailutoimet

Suomen puunjalostusviennin suhteen. On myös huomattava, että ETA-sopimus on luonteeltaan välikauden sopimus. Sen painoarvo olisi varsin vähäinen tilanteessa, jossa useimmat ETA-maat olisivat EU:n jäseniä mutta Suomi ulkopuolella.

Toinen tärkeä, mutta vaikeasti arvioitava kysymys on EU:n luonne kauppapoliittisena yksikkönä maailmankaupassa. EU:lla on epäilemättä huomattava neuvotteluvoima globaalilla tasolla. Uruguay'n GATT-kierroksen neuvottelutulos on vähentänyt maaailmankaupan protektionistisia paineita, mutta yksittäisille maille tai maaryhmille on aina olemassa houkutuskaupan esteiden rakentamiseen. Mikäli kauppasodan mahdollisuus kasvaa, on yksittäisen maan jääminen jonkin ryhmän ulkopuolelle ilman muuta haitaksi ko. maalle. Haitta on sitä suurempi, mitä enemmän maa käy kauppaa jonkun yksittäisen kauppablokin suuntaan. Pidän tätä kauppapoliittista riskiä pitkällä tähtäyksellä edelleen olennaisena Suomen kannalta uudesta GATT-sopimuksesta huolimatta.

2 Rahaliiton yleiset perusteet

Rahaliiton eli valuuttaunionin yleiset perusteet ovat merkittäviltä osin johdettavissa kansainvälisen kaupan edistämisestä. Mikäli kaksi tai useampaa maata käyvät paljon kauppaa keskenään, on olemassa tarve poistaa näiden maiden rahayksiköiden välisten hintojen eli valuuttakurssien vaihteluun liittyvä riski. Riskin poistaminen edistää ja laajentaa itsessään kauppaa ja siten siitä saatavia hyötyjä, ml. nopeamman kasvun mahdollisuus.

Lisäksi valuuttavaihtokustannuksissa saavutetaan tiettyjä säästöjä. Ne eivät ole kovin suuria mutteivat mitättömiäkään.

Toisaalta valuuttakurssien joustavuudella on omat perusteensa, joten alueellisen rahaliiton muodostumisesta aiheutuu myös haittoja eli kustannuksia. Valuuttakurssien joustavuuden etu on siinä, että se tarjoaa yhden sopeutumis-

kanavan yksittäisen kansantalouden kohdatessa maakohtaisia häiriöitä, joilta alueen muut maat välttyvät. Toisin sanottuna jonkun alueen maille on luontevaa muodostaa rahaliitto, mikäli alueeseen kohdistuvat häiriöt on pääosin symmetrisiä eli kohdistuvat rahaliiton kaikkiin maihin suunnilleen samalla tavalla.

Arvioitaessa tämän teoreettisen näkökohdan merkitystä on muistettava, että puhtaaksi viljeltyjä tapauksia ei käytännössä tavata. Osa häiriöistä on maakohtaisia, osa taas kohtelee laajojakin alueita symmetrisesti. Aiheesta on tehty lukuisia empiirisiä tutkimuksia.

Joissakin tutkimuksissa on verrattu Euroopan unionia ja USA:ta valuutta-alueina. Historiaan perustuvan tilastoaineiston valossa EU ei ole yhtä luonteva valuutta-alue kuin USA. Tosin USA ei myöskään ole täydellinen: esimerkiksi kelpaavat vaikkapa Teksasin osavaltion sopeutumisoongelmat öljyn hinnan laskiessa 1980-luvun puolivälissä.

Toisissa tutkimuksissa on arvioitu Suomea osana eurooppalaista valuutta-aluetta. Tutkimusten mukaan Suomi on viimeisen 10-20 vuoden aikana keskimäärin samankaltaistunut EU-maiden kanssa. Kuva ei tältä osin ole kovin huono. Tosin viimeinen rakennehäiriö, idänkaupan romahdus, on ollut erityinen Suomea koskeva sopeutumisoongelma. Vaikka Suomi ei ole osa Saksan, Ranskan ja Benelux-maiden muodostamaa Euroopan valuutta-alueen kovaa ydintä, se ei maakohtaisten häiriöiden suhteen paljoa poikkea muista EU:n ytimen ulkopuolisista maista (kuten Englannista, Irlannista ja Välimeren maista).

Mitä muutoksia rahaliiton jäsenyys toisi mukanaan talouspolitiikan toimintatapoihin? Kysymystä pohdittaessa on tarpeen ajatella "normaalitilannetta", jossa Suomi on selviytynyt ulos nykyisestä lamastaan.

Rahaliittoon kuuluttaessa Suomen talouspolitiikan keskeisiksi välineiksi muodostuvat valtion budjetin kautta toimiva finanssipolitiikka ja markkinoiden toimivuutta edistävä rakennepolitiikka. Kansallista raha- ja valuuttakurssipolitiik-

kaa ei rahaliitossa enää ole olemassa. Talouspolitiikan merkitys tulee säilymään, sillä integraatio ei tule poistamaan markkinataloudelle tyypillisiä suhdannevaihteluita.

Finanssipolitiikan keskeinen tehtävä on pyrkiä lievittämään erilaisista lyhytaikaisista häiriöistä aiheutuvia talouden heilahteluja. Sen toimintatapoihin ei ainakaan alkuvaiheessa tule kovin suuria muutoksia: Hallitus ja eduskunta päättävät valtion budjetista kuten ennenkin. Yksi keskeinen seikka on kuitenkin todettava. Suomen julkiselle velkaantumiselle syntyy "kova" budjettirajoite: julkista taloutta ei voida osarahoittaa velkaa monetisoimalla eli inflaatiolla. Velat on aikanaan katettava tulorahoituksella. Kuitenkin on rahaliitossa edelleen mahdollista rahoittaa tilapäisiä budjettialijäämiä. Kova budjettirajoite merkitsee julkisen budjetin tasapainotusta yli kokonaisen suhdannekierron - ts. pohjasta seuraavaan pohjaan tai huipusta seuraavaan huippuun - eikä jatkuvasti vuosittain. Rahaliitossa Suomi on tässä suhteessa samassa tilanteessa kuin nyt kunnat ovat osana Suomea.

Historiallisesti katsoen en pidä tätä vaatimusta mitenkään erityisen ongelmallisena. Suomalaiset ovat perinteisesti olleet julkisen sektorin rahoituksessa konservatiivista kansaa ja julkinen velkaantuminen on pidetty aisoissa. Vasta lamavuodet ovat olleet poikkeus. Voidaan jopa väittää, että suhdannepolitiikassa Suomi on ollut liiankin konservatiivinen, sillä valtion budjetin kautta tapahtunut suhdannevaihtelujen lievittäminen ei Suomessa perinteisesti ole ollut kovinkaan voimakasta.

Toinen Suomen talouden kehittymistä ja talouspoliittisia toimia edellyttävä alue on taloudellisen kilpailun ja markkinoiden toimivuuden - nimenomaan hintasopeutuksen nopeuden ja tuotantoresurssien liikkuvuuden - parantaminen. Tämä koskee kaikkia markkinoita, mutta kokonaistaloudelliselta kannalta työmarkkinat ovat avainasemassa. Markkinoiden kilpailun ja toimivuuden lisäämisen perusteena on havainto, että hintasopeutukset ja liikkuvuus vähentävät aika ajoin vajaakäytölle jäävien

tuotantopanosten määrää. Työvoiman osalta tämä merkitsee vastaavasti pienempää työttömyyttä.

3 Suunnitelma Euroopan rahaliitosta eli EMU:sta

Euroopan nykyinen rahajärjestelmä EMS perustuu edelleen keskeisiltä osiltaan rakenteisiin, jotka tulivat voimaan 1970-luvun lopussa. EMS syntyi vastauksena vuosikymmenen aikana esiintyneisiin rajuihin valuuttakurssien heilahteluihin. Se koostuu kahdesta perusosasta, valuuttajärjestelmästä ERM:stä ja rahayksiköstä ECU:sta.

Rahayksikkö ECU on EMS:n jäsenmaiden valuutoista muodostettu valuuttakori. ECU:n merkitys on tähän mennessä jäänyt vähäiseksi, sillä se on toiminut lähinnä laskentayksikkönä. Sen sijaan valuuttajärjestelmä ERM on ollut rahajärjestelmän ydin, sillä sen avulla on pyritty rajoittamaan jäsenmaiden valuuttojen välisiä kurssiheilahteluja.

ERM on perusluonteeltaan ollut kiinteiden, mutta sopeutettavissa olevien valuuttakurssien järjestelmä. Sen jäsenmaiden talouskehityksessä, erityisesti inflaatiokehityksessä olleet erot aiheuttivat ERM:n alkutaipaleella melko usein jäsenten keskinäisten valuuttakurssien sopeutuksia. Tyypillisenä piirteenä oli Saksan markan arvon kohoaminen eli revalvoituminen suhteessa muihin ERM:n valuuttoihin. Tämä teki ERM:stä epäsymmetrisen Saksan Bundesbankin hallitseman järjestelmän.

Tultaessa 1980-luvun jälkipuoliskolle sopeutukset harvenivat siten, ettei vuosien 1987 ja 1990 tammikuun välillä enää tapahtunut lainkaan sopeutuksia. Lisäksi vuoden 1990 sopeutus koski vain Italian liiraa. Vuoden 1988 kuluessa käydyt keskustelut EMS:n toiminnan puutteista johtivat huhtikuussa 1989 *Delorsin* raporttiin. Vuonna 1990 ilmestyi rahaliittoa käsittelevä laaja asiantuntijoiden analyysi "One Market, One Money". Näissä dokumenteissa kehitettiin

Euroopan rahaliiton pääpiirteet ja siirtymävaiheen linjat, jotka sitten täsmentyivät Maastrichtin sopimuksessa. Kunnianhimoinen tie rahaliittoon oli näin hahmotettu.

Rahaliiton muodostamisessa on kaksi keskeistä vaihetta, siirtymäkausi ja varsinainen rahaliitto, josta tehdään lopullinen päätös joko 1996 tai 1999. Siirtymäkausi jakaantuu kolmeen vaiheeseen.

Viime vuonna päättynyt ensimmäinen vaihe koostui vapaaehtoisesta osallistumisesta rahapolitiikan koordinaatioon. Kuten tunnettua, tämä vaihe epäonnistui osittain. Palaan vuosien 1992-93 valuuttakriisiin vähän myöhemmin.

Tämän vuoden alussa käynnistyi siirtymäkauden toinen vaihe, jonka tärkeä askel on Euroopan rahainstituuttiin EMI:n perustaminen. EMI suorittaa rahaliittoon tarvittavia valmisteluja sekä vahvistaa rahapolitiikan koordinaatiota. Rahapolitiikka säilyy kuitenkin edelleen kansallisissa käsissä. Kolmas vaihe tapahtuu vasta ratkaisevan perustamispäätöksen jälkeen ja siinä on tarkoitus toteuttaa varsinainen siirtyminen yhteen rahaan.

Tänä vuonna käynnistynyt toinen vaihe on epäilemättä kriittinen kohta rahaliiton toteuttamiselle, sillä sen lopussa tehdään varsinainen päätös EMU:sta. Liittoon halukkaille maille siirtymäkausi merkitsee tiettyjen osallistumisehtojen toteuttamista. Rahaliittoon osallistumisen edellytykset täsmentyivät Maastrichtin sopimuksessa ehdoiksi vakaista valuuttakursseista sekä ns. fiskaalisiksi kriteereiksi hitaasta inflaatiosta (inflaatio saa olla enintään 1,5 % korkeampi kuin kolmen inflaatiovahdiltaan alimman maan keskiarvo), alhaisesta korkotasosta ("pitkän" valtion obligaation korko saa olla enintään 2 % korkeampi kuin kolmen alimman inflaation maan) ja julkisen velan hallinnasta. Viimeksi mainitussa on kaksi osaa: kohtuullinen velkaantumistaso (julkinen bruttovelka alle 60 % BKT:stä), yläraja valtion budjettialijäämille (alle 3 % BKT:stä). Näiden ehtojen lisäksi on asetettu eräitä muita, lähinnä teknisluonteisia määräyksiä.

Euroopan taloudellisen taantuman myötä näiden ehtojen kirjaimellinen toteutuminen tulee olemaan mahdotonta vuonna 1996 tai edes 1999. Tällä hetkellä ei tietääkseni enää yksikään EU:n jäsenmaa toteuta kaikkia ehtoja. Yksi äärimmäisistä poikkeamista on Belgia, jonka julkinen velka on noin 140 % BKT:sta. Suomen osaltajulkista taloutta koskevat ehdot eivät tule toteutumaan vuonna 1996. Ainakin velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee ylittämään vaaditut 60 %. Valuuttakursseista, koroista ja inflaatiosta ei vielä voida esittää arviota.

Toisaalta on huomattava, että Maastrichtin sopimus ei aseta ehtoja täysin aukottomina, vaan lopulliseen ratkaisuun ja liiton jäsenyyksiin tulee sisällyttämään runsaasti poliittista harkintaa. Mikäli taloutemme lama pystytään voittamaan, ei Suomi välttämättä jää kovin kauas rahaliiton kriteereistä.

4 EMS:n kriisi 1992-93

Kuten edellä jo totesin, rahaliittoon siirtymisen toinen vaihe alkoi tämän vuoden alussa. Euroopassa tapahtuneet taloudelliset muutokset ja paha taantuma johtivat syksyllä 1992 ja kesällä 1993 valuuttajärjestelmän ERM:n pahaan kriisiin. Se kasasi vaikeuksia rahaliiton tielle. Esitykseni tässä osassa käsittelevä valuuttakriisin perussyitä, sillä niiden ymmärtäminen on tärkeää arvioitaessa EMU:n toteutumisen mahdollisuutta.

EU:n valuuttajärjestelmä ERM koki lyhyessä ajassa kaksi kriisiä. Ensimmäisessä vaiheessa Englannin puntaan ja Italian liiraan kohdistui merkittäviä paineita, mikä johti Italian osalta korkotason voimakkaaseen nousuun kurssia puolustettaessa. Kaikki varmasti muistavat myös Suomen korkotason nousun 1991 ja uudelleen 1992, kun valuuttaa puolustettiin spekulatiohyökkäystä vastaan.

Syyskuussa 1992 tapahtui sitten liiran ja punnan irrottaminen ERM:stä. Samoihin aikoihin Suomen markka laskettiin kellumaan, sillä vajaa vuosi aikaisemmin tapahtunut devalvaatio

oli selvästi riittämätön. Kellutuspäätösten jälkeen Suomen markkan, Englannin punnan ja Italian liiran ulkoiset arvot alenivat.

Valuuttajärjestelmän toinen kriisi tapahtui viime heinäkuussa. Paria poikkeusta lukuunottamatta ERM:n jäsenmaat joutuivat luopumaan tiukoista valuuttakurssien sidoksista. Ns. valuuttaputkien vaihteluvälejä levennettiin huomattavasti.

Valuuttakriisin tärkeimmistä syistä on mainittava kaksi asiaa. Ensimmäinen niistä on Saksojen yhdentymisen aiheuttama hyvin epäyhtenäinen taloudellinen tilanne ERM:n jäsenmaissa. Useimmat EU-maat olivat ajautumassa taloudelliseen taantumaan. Toisaalta Saksan yhdentyminen toi mukanaan D-markkan revalvoituspaineita ja Bundesbankin tiukan rahapolitiikan linjan. Tähän oli tarve, kun poliittisella tasolla päätettiin rahoittaa yhdentymisen kustannukset liittovaltion velkaantumisen kautta ja valitsemalla epärealistinen Itämarkkan kurssi yhtenäistämishetkellä. Muilla mailla ei ollut halua eikä kykyä talouspolitiikan kiristämiseen, koska se oli omien maiden taloustilanteiden vastaista. Kyseessä olisi siis huomattava epäsymmetrinen häiriö ERM:n piirissä, joista puhuin aikaisemmin. Tällä hetkellä yleisen taantumun myötä taloudellinen tilanne on muuttunut melko samankaltaiseksi useimmissa EU-maissa, jolloin paineet ovat tältä osin vähentyneet.

Toinen tärkeä muutos Euroopan finanssijärjestelmässä oli kansainvälisten pääomaliikkeiden käytännössä täydellinen vapautuminen kesällä 1990. Sääntelyn purkamisen myötä hyvin suuret rahasummat saattoivat hetkessä siirtyä valuutasta toiseen. Tällaisessa tilanteessa ERM:n ylläpitämä valuuttakurssien lähes kiinteiden järjestelmä osoittautui kestävämmäksi, kun eri maiden kansantaloudet kohtasivat taloudellisia häiriöitä.

Sijoittajille luotiin liian selviä pikavoiton mahdollisuuksia, jotka vielä kaiken aikaa paransivat valuuttavirran alkaessa voimistua. On huomattava, että markkinoilla toimivat sijoittajat eivät välttämättä olleet vain "hämärämiehiä",

vaan mukaan lähti huomattava määrä tavallisia sijoittajia, mm. eläkevakuutuslaitoksia. Lyhyesti sanottuna ERM:n järjestelmä oli sisäisesti epävakaa. Leveät valuuttaputket ovat vastaus epävakaisuuteen, sillä valuuttakurssien ollessa joustavampia sijoittajat joutuvat pelaamaan toisiaan vastaan eivätkä ne voi helposti rahastaa keskuspankkeja.

Kriisien jälkeen tilanne on jäänyt melko sekavaksi. Muutamat maat ovat irroittautuneet valuuttajärjestelmästä eikä niiden paluusta ole tietoa. ERM:ssä jäljellä olevien valuuttojen osalta kurssien kiinteyttä on huomattavasti väljennetty. Tältä osin on merkille pantavaa, ettei mukana olevien valuuttojen osalta ole tapahtunut merkittäviä kurssimuutoksia. Voimassa on jonkinlainen kauhun tasapaino.

Tällä hetkellä näkymät rahaliiton toteutumisesta ovat koko lailla epävarmat. Yhtäältä valmisteluja ratkaisevaa päätöstä ja kolmatta, yhteisen rahan vaihetta varten jatketaan. Toisaalta Maastrichtin kriteerien tulkintaa koskevia ja kiinteiden valuuttakurssien järjestelmän epävakaisuutta korjaavia ratkaisuja ei ole tehty. On melko selvää, että paluu tiukasti säädeltyihin valuuttakurssieihin on mahdotonta, ellei jonkinasteista pääomaliikkeiden säätelyä toteuteta. Nopeutettu aikataulu ilman suuria ennakkokriteereitä voisi teoriassa olla hyvä ratkaisu, mutta siihen ei kaikeksi ole poliittista halukkuutta. Toinen vaihtoehto on kaksivaiheinen etenemistie, jossa rahaliittoon osallistuvat Saksa, Ranska ja Benelux-maat. Muut maat liittyisivät siihen myöhemmin sopivassa tilanteessa.

ECU:n kohtalo on siis tällä hetkellä avoin. Siitä voi tulla Euroopan unionin yhteinen raha tai se voi jäädä vain tekniseksi laskentayksiköksi muiden, siis kansallisten valuuttojen joukkoon.

Suomi voi lähinnä katsella syrjästä rahaliiton kehittymistä tai romuttumista. (Teknistä valmistelutyötä on toki syytä jatkaa.) Mielestäni kaupapolitiikka ts. sisämarkkinoihin osalliseksi pääseminen on Suomelle kansantaloudellisesti keskeisin tekijä integraatioprosessissa.

Kirjallisuutta:

EU:n talous- ja rahaliitosta on olemassa hyvin laaja tutkimusmateriaali. Seuraavat valikoidut kirjat sisältävät runsaasti viittauksia muuhun kirjallisuuteen.

Kattava, joskin kansantaloustieteen perustietoja edellyttävä perusesitys on:

Gros D. & N. Thygesen: *European Monetary Integration: From the European Monetary System to European Monetary Union*, The Longman Group Ltd, London, 1992.

Kirjassa ei ole (ilmestymisajankohdan takia) käsitelty uusimpia valuuttakriisejä. Niihin ja muihin EU:n talouspolitiikan kysymyksiin keskittyvä ajan tasalla oleva artikkelikokoelma on:

Honkapohja S.: *Economic Policy Issues in European Financial Integration*, *KATTI:n julkaisuja nr.9*, Helsinki, 1993.

Suomen EU-ratkaisun taloudellista merkitystä käsitteleviä selvityksiä on useita. Tuore, kirjallisuusviitteitä sisältävä raportti on:

Alho K. & M. Widgren: *Suomen EU-Valinta*, *ETLA:n julkaisuja nr. B94*, Helsinki, 1994.