

# ETA-prosessi ja Suomi\*

KARI ALHO

Neuvottelut Länsi-Euroopan talousalueen, ETA:n muodostamiseksi ovat viimeisessä ja vaikeimmassa vaiheessa, jonka tavoitteena on itse ETA-sopimuksen aikaansaaminen EY:n ja EFTA-maiden kesken.

Suomessa on melko vähän tutkittu ETA-ratkaisuun merkitystä taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tehtävä ei olekaan helppo, sillä jo ETA-ratkaisun liittyy niin monia tekijöitä, että niiden selvittäminen ja yhteensovittaminen huolellisessa kvantitatiivisessa analyysissä on erittäin vaativa ja monisärmäinen tehtävä. Lisäksi jatkossa tulee esille Suomen suhde suunnitteilla olevaan EMU:un (EY:n talous- ja rahaunioni), vaikka jäsenyys EY:ssä jäisikin sivuun. Kun kyseessä on kansallisesti niin tärkeä ratkaisu, olisi ollut ja on edelleen syytä käynnistää valtiovallan toimesta Suomen integraatoratkaisuja ja integraation vaikutuksia koskeva laaja-alainen tutkimus- ja selvityshanke.

Tällä en halua sanoa, etteikö meillä olisi tehty ja käynnissä eri puolilla integraatiotutkimusta, mutta meiltä puuttuu toistaiseksi sellainen tutkimus, joka kokonaisvaltaisesti pyrkisi evaluoimaan integraatioprosessia Suomen kannalta. Osittain tämä johtunee siitä, että kansainvälisen talouden kysymykset eivät ole suomalaisessa tutkimuksessa saaneet yleensäkään riittävästi painoa osakseen.

Integraatiopolitiikan keskeinen kysymys on, mitä Suomi hyötyy osallistumisestaan ETA-prosessiin verrattuna siihen, että tämä kehitys ei olisi toteutunut. Toisaalta on myös hyödyllistä vastaavalla tavalla vertailla, kuinka suuri tappio sivuunjäminen olisi. Näistä voidaan johtaa arvio siitä, kuinka suuri hyöty mukaan menemisestä saadaan.

\* Perustuu Eurooppa-Instituutin järjestämässä EES-symposiumissa Turussa 23. 5. 1990 pidettyyn esitykseen, jota on sen jälkeen täydennetty.

## *Integraation hyötyjen muodostuminen*

Ulkomaankaupan teoriassa on viime aikoina siirrytty käyttämään epätäydelliseen kilpailuun perustuvaa kehikkoa, joka kykenee selittämään samankaltaisten hyödykkeiden laajamittaista ristikkäiskauppaa. Useissa tältä pohjalta tehdyissä integraation vaikutuksia koskevista analyyseissä oletetaan, että klassinen suhteellinen etu on Euroopassa jo käytetty hyväksi ja että tuotantokustannusten funktiot ovat samat eri maissa (eri lähestymistapojen eroista ks. *Norman 1990*). Ulkomaankaupan osalta integraation hyötyjen mukana oleville maille pitäisi tulla kustannuksia luovien kaupan esteiden poistamisesta sekä epätäydellisen kilpailun asetelmien muuttumisesta: kilpailun lisääntymisestä, suurtuotannon etujen entistä laajemmasta hyväksikäytöstä ja markkinoiden segmentoitumisen häviämisestä, jolloin lopputuloksena vallitsisi kullakin hyödykkeellä »yksi yhteinen kilpailullinen hinta Euroopassa». Suoritetuissa empiirisissä integraatioanalyyseissä viimeksi mainitun tavoitteen toteutumisen on todettu olevan keskeinen hyvinvointia lisäävä tekijä (Smith ja Venables 1988). Se on kuitenkin käytännössä vaikeasti saavutettavissa.

Varsinaisten kaupan esteiden, kuten rajamuodollisuuksien ja poikkeavien teknisten standardien merkitys on nykyisen vapaakaupan oloissa Euroopassa suuruudeltaan vain noin 1–3, korkeintaan 5 prosenttia ulkomaankaupan arvosta. *Alhon* (1990) arvion mukaan efektiiviset kaupan kokonaisesteet, jotka muodostuvat kuljetuskustannuksista, rajamuodollisuuksista ja standardeista ovat EY:n viennissä EFTA:an vajaan 10 prosenttia ja päinvastaisessa viennissä runsaat 5 prosenttia kaupan arvosta.

Epätäydellisen kilpailun ja markkinoiden segmentoitumisen vuoksi kotimaisilla tuotta-

jilla on usein suuri markkinaosuus kotimaan markkinoilla, ja siksi tuotteet hinnoitellaan kotimaassa kalliimmiksi kuin vientimarkkinoilla. On huomattava, että segmentoitumisen poistuminen aiheuttaa *ceteris paribus*, ulkomaankaupan pienenemisen, kun yritysten tarjonta lisääntyy kotimarkkinoille. Tämä saattaa tuntua hankalasti ymmärrettävältä, koska integraation vaikutukset toimivat tässä päinvastaiseen suuntaan kuin miksi ne yleensä mielletään; yleensähan kansainvälisen vaihdannan ajatellaan integraation seurauksena lisääntyvän. Mainittu efekti on ymmärrettävissä siten, että markkinoiden segmentoituminen johtaa laajempaan ulkomaankaupaan kuin markkinoiden täydellinen integraatio silloin, kun yritys voi segmentoinnin valitessa hinnoitella tuotteensa kotimaassa kalliimmaksi kuin ulkomailla. Sen sijaan kaupan esteiden poistaminen johtaa aina ulkomaankaupan kasvuun.

Näiden lisäksi tuotannon tekijöiden nykyistä vapaamman liikkuvuuden maasta toiseen ja kilpailupolitiikan kiristymisen pitäisi tuoda oma tehokkuuslisänsä Euroopan talouteen.

Integraation vaikutusarvioita ei siis Suomessa ole yllä mainituin menetelmin tehty, ja siksi joudumme tukeutumaan muualla tehtyihin koko EFTA:a tai pohjoismaita koskeviin arvioihin. Nämä muodostavat perustan integraatiopolitiikan vaikutuksien selvittämiseksi. ETA-neuvotteluissa on kuitenkin kysymys myös siitä, kuinka Euroopan integraatiosta tuleva kokonaishyöty jaetaan EY:n ja EFTA:n kesken. Tässä suhteessa ETA-neuvotteluissa on tullut esiin tekijöitä, jotka ovat seurausta siitä, että neuvottelutilanne on eräissä keskeisissä suhteissa epäsymmetrinen näiden ryhmittymien välillä. Palaan neuvottelutilanteen analysointiin jäljempänä.

### *Hyötyjen arvioitu suuruus ETA:ssa*

Tunnetun norjalaisen ulkomaankaupan tutkijan *Victor D. Normanin* (1989) kvantitatiiviset arviot päätyvät siihen, että EFTA-maille mukaantulo integraatioon, siis ETA:n syntyminen, aiheuttaa ennen integraatiota vallin-

neeseen tilanteeseen verrattuna lisähyödyn, joka olisi 2—4 prosenttia suhteessa ao. toimialan tuotteiden kysyntään ja että EFTA:n saama lisähyöty integraatiosta olisi tyypillisesti noin kaksin-kolminkertainen verrattuna EY:n saamaan lisähyötyyn. EFTA:n saama suurempi hyöty voidaan selittää kahdella tekijällä. Ensinnäkin ulkomaankaupalla ETA-alueen kanssa on suurempi merkitys EFTA-maiden talouksissa (18 prosenttia suhteessa bkt:een) kuin EY:ssä (12 prosenttia). Toiseksi kotimaisten markkinoiden regulaation poistaminen ja »täydellinen» avautuminen ulkomaiseen kilpailuun merkitsee EFTA-maille huomattavasti suurempaa muutosta kuin EY-maille. Toisaalta voidaan päätellä, että ETA:n ulkopuolelle jääminenkin ei aiheuttaisi EFTA:lle taloudellista katastrofia. Tämän suhteen on huomattava, että eräät dynaamiset tekijät, kuten yritysten sijoituspäätökset, joita ei ole tutkimuksessa kuin osittain otettu huomioon, voivat lisätä olennaisesti ulosjäämisen kustannuksia. Normanin arviot ulosjäämisen merkityksestä ovat noin 1 prosentin luokkaa hyvinvointimenetyksenä suhteessa nykyisiin kulutusmenoihin.<sup>1</sup>

EFTA:n puolella korostetaan usein sitä, kuinka tärkeitä kauppakumppaneita EFTA-maat EY:lle ovat, koska EFTA:n kanssa EY käy ulkoisista kauppakumppaneistaan laajinta kauppaa (27 prosenttia EY:n ulkoisesta viennistä suuntautuu EFTA:an ja 23 prosenttia ulkotuonnista tulee EFTA:sta). Tälle seikalle on annettava ansaitsemansa paino, mutta tämän lisäksi on otettava huomioon se, että EFTA:n ja EY:n välisen kaupan merkitys

<sup>1</sup> *Pertti Haaparanta* kiinnitti symposiumissa huomiota, että integraation vaikutukset ovat yllä selostettujen tulkintojen mukaan siltäkin melko pieniä ja muodostuvat suuriksi vasta, jos integraation seurauksena talouden kasvunopeus pysyvästi kiihtyy. Argumentin, että asia on todelta näin, on esittänyt *Baldwin* 1989. Tämä analyysi perustuu keskeisesti kasvaviin skaalatuottoihin ja investointien reaktion huomioonottamiseen, mitkä ovat tärkeitä tekijöitä integraation dynamiikassa. Joka tapauksessa on kuitenkin siltäkin varsin suuri merkitys, jos integraation seurauksena kansantuotteen taso nousisi pysyvästi vaikapa viidellä prosentilla. Nykyhetken diskontattuna tällaisen muutoksen kokonaismerkitys on vähintään vuotuisen BKT:n suuruinen.

EFTA-maiden kansantalouksissa on suuruusdeltaan (mitattuna ao. vienti/BKT) noin 15 prosenttia, kun taas EY:lle EFTA-kaupan merkitys on vain runsaan 2 prosentin luokkaa.

Tällä erolla on huomattavia vaikutuksia lisäetujen muotoutumiseen ETA:ssa, kun tilannetta verrataan siihen, että EY vie joka tapauksessa läpi oman sisämarkkinaohjelman. Kaupan esteiden poistamisella ja standardien harmonisointitoimilla pitäisi siten olla suuri merkitys EFTA-maille niiden päästessä esteittä suurille markkinoille, kun taas EY:n yrityksille ETA:n muodostuminen avaa vain pienet lisämarkkinat. Näin ollen voitaisiin päätyä siihen, että ETA:n syntyminen ei ainaakaan suuremmissa määrin vaikuta siihen hyötyyn, minkä EY saa toteuttaessaan oman sisämarkkinaohjelmansa. On tietenkin selvää, että tämä arvio perustuu kokonaistilanteen hahmottamiseen, kun taas yksittäisillä toimialoilla vaikutukset voivat vaihdella tuntuvasikin. Suomen osalta toimiala-arvioita on esittänyt *Kajaste* (1990).

Norman (1989) päätyy EY:n osalta juuri mainittuun tulemaan. Tosin hänen toimialamallinsa kuvaavat tilannetta vain kahdella toimialalla (auto- ja lääketieteellisyys). Näiden lisäksi hän tarkastelee yleisen tasapainon mallia, jossa kansantaloudet tuottavat kolmea hyödykeaggregaattia: metsä- ja perusmetallituotetta, muita teollisuustuotteita ja ei-kaupattavia palveluita. EFTA on tässä mallissa jaettu viiteen maahan, joten Suomikin on siinä edustettuna. Tosin maat on spesifioitu keskenään identtisiksi. Normanin tulosten mukaan EY:lle on jokseenkin merkityksetöntä, ovatko pohjoismaat mukana sisämarkkinaohjelmassa vai eivät, eli syntyykö ETA vai ei.

Toinen tunnettu ulkomaankaupan tutkija, prof. *Paul Krugman* MIT:stä on kuitenkin verrannut EFTA-maiden mukaantuloa Euroopan sisämarkkinoille siihen, että ulkomaankaupalla mitattuna efekti olisi samaa suuruusluokkaa kuin »toisen Ranskan» liittyminen yhteisöön, ei siis mikään vähäpätöinen muutos (*Krugman 1988*).

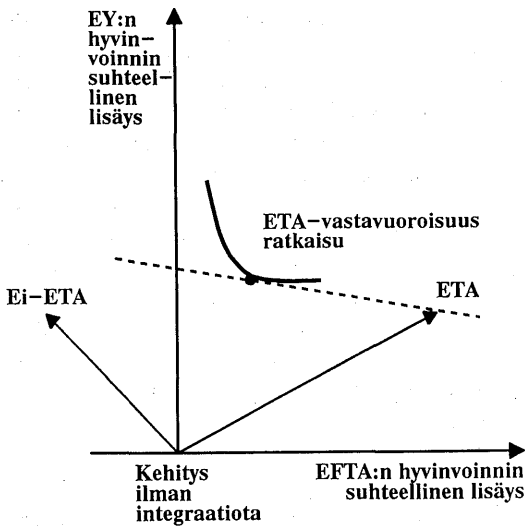
Vapaakauppa-alueen muodostumisen teoreettiset tutkimukset (ks. Venables 1987) osoittavat sen, että alueen laajentaminen voi olla

aiemmin mukana oleville maille joko hyödyllistä tai haitallista. On kuitenkin huomattava, että erityisesti niillä aloilla, joilla EFTA-maiden yritykset ovat tehokkaampia ja tuottavat pienemmin kustannuksin kuin EY:n yritykset, EY:lle on edullista saada EFTA mukaan integraatioon. Toisaalta on niin, että kaupan vapauttaminen tietyssä maassa ei välttämättä lisää koti- ja ulkomaan yhteenlaskettua hyvinvointia, jos kotimaiset tuottajat ovat huomattavasti tehokkaampia kuin ulkomaiset. Tällöin kotimaisten yritysten voittoja siirtyisi vähemmän tehokkaille ulkomaisille tuottajille, mikä ei ole perusteltua tässä tapauksessa (ks. tarkemmin Norman 1989, s. 433). Vastavuoroinen kaupan vapauttaminen kuitenkin eliminoi tämän tappion siten, että kokonaishyöty kasvaa.

Edelleen teoreettisesti pätee se, että vapaakauppa-alueen ulkopuolinen maa yleisesti hyötyy mukaantulusta. Näissä tuloksissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon ns. kokonaisvaikutuksia, varsinkaan sitä, että vapaakauppa-alueen sisällä taloudellinen aktiviteetti kohoaa, mikä lisää vientiä myös ulkopuolelle jääville maille. Jos Suomi jäisi ETA:n ulkopuolelle, hyötyisimme vientimarkkinoiden laajenemisesta, mutta joutuisimme laskemaan vientihintojamme pitääksemme kilpailutilanteen entisellään ja siten reaalitytömmä tätä kautta alenisivat (ks. näistä efekteistä Lahti 1990).

#### *ETA-neuvottelut peliasetelmana*

Tarkastellaan yllä olevien havaintojen perusteella ETA-järjestelmän syntymistä neuvottelupelinä EFTA:n ja EY:n välillä. Tilannetta on havainnollistettu oheisessa kuviossa, jossa on kuvattu EY:n ja EFTA:n hyvinvoinnin suhteellista muutosta verrattuna lähtötilanteeseen eli kehitykseen, joka toteutuisi jos nykyistä integraatioprosessia ei olisi toteutettu. Nuolilla on kuvattu perusvaihtoehdot, joiden mukaan ETA:n syntyminen on siis erityisesti EFTA:lle edullista. »Ei-ETA»-ratkaisu tarkoittaa tilannetta, jossa EFTA jää integraation ulkopuolelle ja EY vie läpi oman sisä-



Kuvio 1. ETA:n merkitys EFTA:lle ja EY:lle ja kuviteltu neuvotteluratkaisun muodostuminen.

markkinaohjelmansa. Tämä on taas EFTA:lle huonompi kuin tilanne ilman integraatiota. ETA:ssa ei kuitenkaan ole kysymys pelkäämään valinnasta näiden kahden vaihtoehdon välillä, mikä on käynyt ilmi näiden neuvottelujen käynnistymisen ja etenemisen aikana.

Lähtötilanne ETA-neuvotteluissa ei ole tilanne ennen integraatiota, vaan EY:n sisämarkkinaohjelma, jonka se vie läpi, toteutui pa ETA tai ei. Näin ollen neuvottelujen lähtötilanne peliteoreettisessa katsannossa eli ns. uhkapiste on oheisen kuvion piste »Ei-ETA». Yllä olevan mukaan EY ei hyötyisi kovinkaan paljon lisää ETA:sta verrattuna pelkkään omaan sisämarkkinaohjelmaansa. ETA-neuvotteluissa EFTA joutuisi tämän vuoksi luovuttamaan jotain ETA:n synnyttämästä hyödystä EY:lle, eli peliteorian kielellä suorittamaan EY:lle niin sanotun sivumaksun (side payment) saadakseen yhteistoimintaratkaisun eli Euroopan talousalueen aikaan.

Neuvotteluissa jouduttaisiin siten kulkemaan ylös vasemmalle pitkin hyötyjen vaihtosuoraa.<sup>2</sup> Kuinka pitkälle EFTA sitten jou-

<sup>2</sup> Kuvioon on merkitty neuvottelijoiden hyötyjen ns. indifferenssikäyrä. Nashin neuvottelumallissa tämä on

tuisi luopumaan alkuperäisistä ETA-eduista, eli siirtymään ylös vasemmalle ETA-pisteestä? Tämä riippuu osapuolien neuvotteluvuolista. Kuvioon on merkitty symmetrinen tilanne, jossa osapuolet päätyvät siihen, että molemmat hyöttyvät ETA:n toteuttamisesta absoluuttisesti yhtä paljon verrattuna »Ei-ETA»-ratkaisuun. Tämä on vain yksi mahdollinen lopputulema. EY:n suurempi neuvotteluvoima siirtäisi ratkaisua enemmän ylös vasemmalle ja päinvastoin. Kuvioon merkitty lopputulema vastaisi kuitenkin pelkistettyä vastaavuoroisuusvaatimusta, jonka mukaan ETA:ssa on kysymys etujen ja velvollisuuksien tasapainosta.

Voimme edelleen todeta, että jos tällaiseen ratkaisuun päädyttäisiin ETA-prosessissa, se olisi EFTA:lle (ja EY:lle) parempi kuin kehitys »ilman integraatiota». Tämä on seurausta siitä, että yo. arviointien mukaan lähtötilanteeseen verrattuna EFTA hyöttyy enemmän ETA:sta kuin menettää jäädessään sivuun sisämarkkinaohjelmasta. Vastavuoroisuusratkaisussa EFTA joutuisi luopumaan puolesta ratkaisujen »ETA» ja »Ei-ETA» välisestä hyödystä EY:n hyväksi, mikä kuitenkin takaisi EFTA:lle päättymisen lähtötilannetta parempaan asemaan.<sup>3</sup>

Onko tällainen neuvottelutilanteen kuvaus realistinen? Tähän voi huomauttaa, ettei tällaisia sivumaksuja ole suoranaisesti neuvotteluihin kytketty. Tämä on tietysti totta, mutta esimerkiksi eteläisen EY:n maat ovat vaatineet EFTA:a osallistumaan Yhteisön rakennerahastoihin. Todellisuudessa kompensatiota voidaan vaatia ja suorittaa mitä moninaisim-

suorakulmainen hyperbeli, kun origo siirretään uhkapisteeseen ja optimiratkaisu saadaan kuvioon merkityssä pisteessä, jossa osapuolet jakavat tasan saavutettavissa olevan absoluuttisen kokonaisuhyödyn. Lisähyötyjen vaihtosuora on perustilanteessa kaltevuudeltaan  $-45^\circ$ , mutta käytettäessä suhteellisia hyvinvointilisiä kaltevuus on EFTA:n ja EY:n hyvinvointitasojen (kokojen) suhde, esim. kymmenesosa. Jos »ETA»- ja »Ei-ETA»-pisteiden ero on EFTA:lle 3 %, vastavuoroisuusratkaisussa EFTA:n hyvinvointi kasvaa uhkapisteeseen verrattuna 1.5 prosenttia ja EY:n 0.15 prosenttia.

<sup>3</sup> Äskeisten lukuarvojen mukaan lopputulos olisi EFTA:lle verrattuna »Ei integraatiokehitystä»-tilanteeseen 0.5 prosenttia parempi.

missa muodoissa. Neuvotteluissa EFTA:n vauramat ovat joutaneet kriittisen tarkastelun kohteeksi, ja ETA-päätöksenteko halutaan pitää selkeästi Yhteisön otteessa. Nämä juuri heijastavat neuvottelutilanteen epäsymmetrisyyttä.

### *Kilpailutilanne muuttuu*

Kerrattakoon, että integraatiosta odotetaan siis saatavan etuja mm. suhteellisen edun periaatteen ohjatessa entistä tehokkaammin resurssien allokaatiota, kilpailun kovetessa ja suurtuotannon etujen tullessa aiempaa laajemmin hyväksikäytetyiksi sekä markkinoiden aiadosti integroitua. Ensimmäinen tekijä ei liene enää kovin merkittävä teollisuustuotteiden kaupassa, koska ne ovat Länsi-Euroopassa olleet jo pitkään vapaakaupan piirissä ja jäljellä olevat esteet ovat, kuten yllä mainittiin, suhteellisen vähäisiä, joten hyöty tulee jäljempänä mainituista tekijöistä. Lisäksi tuotantotehtävien liikkeen lisääntyessä absoluuttiset kustannusedut muodostuvat aiempaa tärkeämmiksi yritystoiminnan sijoittumisen, kaupan, talouspolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien kannalta.

Pienissä maissa kilpailun ja tehokkuuden välinen ristiriita on selvästi suurempi kuin suurissa maissa. Tältä kannalta Suomi tulee kohtaamaan huomattavia muutoksia ja sopeutuspaineita, mutta myös hyvinvoinnin lisäystä, jos vain kestämmälle edelleen lisääntyvän tuonnin paineen ja pystymme siihen sopeutumaan. Makrotaloudellinen tasapainomme on tässä suhteessa huolestuttava.

Analyysien mukaan integraation hyötyjen pitäisi kanavoitua kuluttajille, ja monilla aloilla tuottajien joutuessa kovempaan kilpailuun voitot alenevat. Tämä johtaa yritysten poistumiseen markkinoilta, toimialarationalisointiin, mikä vähentää, mutta ei tee tyhjäksi integraation kilpailua koventavaa vaikutusta.

Tilannetta, että integraatio on »kuluttajien juhlaa, mutta tuottajien päänsärky» ei ole Suomessa kovin paljon mielletty, ehkä kuitenkin lisääntyvästi viime aikoina. Kun yritysten lukumäärä alenee, skaalautuja voidaan käyttää hyväksi Euroopan mittakaavassa. Kaupan esteiden lopullisesti poistuttua Euroopassa kilpailutilannetta, kuten keskittymistä ei enää tule arvioida kansallisten markkinoiden vaan koko ETA-alueen kannalta.

### *Kirjallisuus*

- Alho K. (1990): »Identification of Barriers in International Trade under Imperfect Competition», ETLAn Keskusteluaiheita No. 342.
- Baldwin R. (1989): »The Growth Effects of 1992», Economic Policy, 9, November, 247—270.
- Kajaste T. (1990): »Miten käy teollisuuden kun Eurooppa yhdentyy», Kansantaloudellinen aikakauskirja, 86, 424—437.
- Krugman P. (1988): »EFTA and 1992», EFTA Occasional Paper No. 23, June.
- Lahti A. (1990): »Euroopan integraation kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomen kansantalouteen», Kansantaloudellinen aikakauskirja, 86, 415—423.
- Norman V. D. (1989): »EFTA and the Internal Market Process», Economic Policy, 9, November, 423—465.
- Norman V. D. (1990): »Assessing Trade and Welfare Effects of Trade Liberalization. A Comparison of Alternative Approaches to CGE Modelling with Imperfect Competition», European Economic Review, Vol. 34, No. 4, June, 725—751.
- Smith A. ja Venables A. J. (1988): »Completing the Internal Market in the European Community, Some Industry Simulations», European Economic Review, Vol. 31, Nos. 1/2, February/March, 103—110.
- Venables A. J. (1987): »Customs Unions and Tariff Reform under Imperfect Competition», European Economic Review, Vol. 31, Nos 1/2, February/March, 103—110.