

EMU –
ALUEELLISET VAIKUTUKSET
JA KUNTATALOUS

Jari Hyvärinen
Paavo Okko

EMU –
ALUEELLISET VAIKUTUKSET
JA KUNTATALOUS

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS

Kunnallisan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 12

© Kunnallisan kehittämissäätiö ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1997
ISBN 952-9740-47-6
ISSN 1235-6956

Esipuhe

Euroopan integraation syveneminen rahaliitoksi (Emu) muuttaa talouden toimintajärjestelmää varsin olennaisesti. Vaikutukset vaihtelevat alueittain. Aluevaikutusten sekä julkistalouden toimintaehtojen yleisen muutoksen seurauksena muuttuu myös kuntatalouden toimintaympäristö. Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida Emun aluetaloudellisia vaikutuksia erityisesti paikallisen julkissektorin näkökulmasta ja osoittaa kunnallistalouden kannalta keskeiset valuuttaunionin vaikutukset sekä siihen varautumisessa huomioon otettavat seikat. Suppealla kyselytutkimuksella selvitettiin myös kuntien piirissä vallitsevia käsityksiä Emun tuomista haasteista.

Tutkimus tehtiin Eurooppa-Instituutissa pääosin vuoden 1996 aikana. Esitämme Teemu Haukiojalle kiitokset työtä edistäneistä kommentteista.

Turussa 11.4.1997

Tekijät
Eurooppa-Instituutti

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Tutkimuksen taustaa	9
1.2	Tutkimuksen tavoite, rakenne ja metodologia	11
2	EMU JA VAIKUTUKSET JULKISEEN TALOUTEEN – NÄKÖKULMIA	13
2.1	Lähentymiskriteerit Maastrichtin sopimuksen mukaan	14
2.2	Katsaus Emun vaikutuksiin talouspolitiikassa	18
2.2.1	Emu ja finanssipolitiikan merkityksen kasvu kansallisena talouspolitiikan välineenä	19
3	ALUEELLINEN KEHITYS JA EUROOPAN INTEGRAATIO	23
3.1	Integraation syveneminen	23
3.2	Alueellinen kehitys ja integraatio	24
3.3	Kansainväliset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset toimialat	26
3.3.1	Alueelliset menestystekijät ja integraatioherkkyys Emu-oloissa	28
3.3.2	Alueellinen integroituminen ja julkistalous	35
3.3.3	Kuntatalouden mielipiteitä aluepolitiikasta	36
3.4	Eroja Euroopan alueellisessa kasvussa	39
3.4.1	Alueiden tulotasojen lähentyminen	39
3.4.2	Teknologian vaikutus	41
3.4.3	Inhimillisen pääoman vaikutus	41
3.5	Miten Suomen alueet selviytyvät eurooppalaisessa vertailussa?	42
3.5.1	Alueiden tulotasojen lähentyminen	46
3.6	Erot alueellisessa työllisyudessa EU-jäsenmaissa	48
3.7	Optimaalinen valuutta-alue ja alueellinen integraatio	51
3.8	Tulontasausjärjestelmä ja alue-erojen tasaaminen	55
4	EUROOPAN TALOUS- JA RAHALIITON KOLMAS VAIHE JA KUNTASEKTORI	58
4.1	Emun valmistelu ja yhtenäisvaluuttaan siirtyminen	58
4.2	Emun kolmas vaihe (A-, B- ja C-vaihe)	60
4.2.1	A-vaihe	62
4.2.2	B-vaihe	62
4.2.3	C-vaihe	63
4.3	Emuun siirtyminen ja julkishallinto	64
4.4	Yhteenvedo: miten kunta varautuu Emuun?	67
4.4.1	Skenaario kuntatalouden siirtymiseksi yhtenäisvaluuttaan	68

5	KUNTASEKTORIN MIELIPITEITÄ EMUSTA	72
5.1	Kuntakyselyt ja -haastattelut	72
5.2	Kuntasektorin valmistautuminen Emuun	72
5.2.1	Kaupunkien näkemykset Emu-kriteereistä	73
5.2.2	Emun mahdolliset vaikutukset kaupunkien taloudelliseen tilanteeseen	75
5.2.3	Emu ja muutokset taloushallinnossa	77
5.2.4	Näkemyksiä elinkeinorakenteesta	77
5.2.5	Informaation tarve	79
6	YHTEENVETO	80
6.1	Julkinen talous ja talouspolitiikan muuttuminen	80
6.2	Alueellinen integraatio ja kasvu	81
6.3	Kuntasektorin valmistautuminen Emuun	83
6.4	Kuntakyselyn ja haastattelujen tulokset	86
	LÄHDELUETTELO	88
	LIITTEET	91

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Tässä tutkimuksessa arvioidaan, miten Euroopan integraatio ja mahdollinen talous- ja rahaliitto, Emu, vaikuttavat Suomen alueelliseen kehitykseen ja kuntien talouteen. EU-ratkaisun jälkeen olemme toisen suuren ratkaisun edessä. Siinä tulisi päättää sitoutumisesta ylikansalliseen raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan ja yhtenäisvaluuttaan, joka muuttaa monessa suhteessa talouden instituutioita ja rakenteita. Talous- ja rahaliiton tarkoituksena on tehdä Euroopan unionista vapaan kilpailun alue, jolloin neljän vapauden ehto tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääomien liikkuvuudesta lopullisesti toteutuu valuuttakurssiriskin poistuksessa sisämarkkinoilta.

Integraation eteneminen rahaliitoksi merkitsee varsin syvälle menevää talouden toimintajärjestelmän muutosta. Se aiheuttaa myös kuntataloudelle merkittäviä käytännön haasteita. Kuntatalouden rooli on Emu-keskustelussa jäänyt melko vähälle huomiolle. Emuun siirtymistä on pohdittu laajemmin yritysten, pankkien ja valtiontalouden kannalta, mutta kuntasektori on nähty lähinnä passiivisena sopeutujana, jota sen ei suinkaan tarvitse olla. Lisäksi Emun julkisen talouden konvergenssiehtojen merkitys kuntasektorille on jäänyt kokonaan arvioimatta. Tässä raportissa pyritään korjaamaan tätä puutetta, vaikkakin kuntasektorin tarkemmat strategiat jäävät kuntien itsensä tehtäväksi. Raportissa onkin haluttu luoda aineksia keskustelun vireyttämiseksi kunnissa.

Valuuttaunionin jäsenmaat tulevat toimimaan ilman omaa kansallista valuuttakurssia. Tämän johdosta reaalitalouden šokkeja ei voida enää lieventää valuuttakurssipoliittisin keinoin. Yhtenäisvaluutta vaikuttaa eri maihin ja alueisiin vaihtelevin tavoin niiden erilaisen tuotantorakenteen vuoksi. Euroa käyttävien maiden yhteinen valuuttakurssi joustaa pelkästään koko aluetta koskevien muutosten tai ulkoisten šokkien johdosta. Kansallisen tason muutokset eivät heijastu valuuttakurssin määräytymiseen ja Euroopan korkokehitykseen samalla voimakkuudella.

Konvergenssin käsite¹ on tullut tutuksi Euroopan talous- ja rahaliiton myötä. Maastrichtin sopimuksessa on sovittu konvergenssi- eli lähentymisehdoista, jotka jäsenmaan pitää täyttää, jotta se voi osallistua Emuun. Nämä ehdot koskevat maan makrotaloudellisia suureita, kuten inflaation tasoa, valuutan arvoa ja valuuttakurssijärjestelmään liittymistä, budjettivajetta, julkista bruttovelkaa ja korkotasoa. Julkistalouden kannalta tärkein ehto on julkisen bruttovelan asettama rajoitus, jonka kautta kunnat sopeutuvat tiukempiin budjettirajoitteisiin ja säästöohjelmiin.

Monissa artikkeleissa on todettu, että alkuvaiheessa Emuun eivät liittyisi kaikki jäsenmaat vaan tietty ydinjoukko, kuten Saksa, Ranska ja Benelux-maat. Myös Suomi valmistautuu liittymään ensimmäisten joukossa. Tälle ydinjoukolle yhtenäisvaluutan käyttöönotto aiheuttaa institutionaalisia muutospaineita, ja maiden tulee pohtia myös alueellisia kysymyksiä uudesta näkökulmasta.

Talouspolitiikan vaikutusmahdollisuudet muuttuvat Emussa. Aikaisemmin finanssi-, raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa on harjoitettu kansallisella tasolla. Euroopan talous- ja rahaliitossa finanssipolitiikka jää edelleen kansalliselle tasolle, mutta raha- ja valuuttakurssipolitiikka siirtyy ylikansalliseksi, koska korkotasoa ja valuuttakurssin arvo määräytyvät koko euro-alueella.

EU:n keskeisiä kysymyksiä on sisämarkkinoiden eri alueiden kehittyminen suhteessa toisiinsa. Alueellisen tuotantorakenteen muuttuessa myös alueiden kehitys voi poiketa toisistaan. Toiset alueet voivat kehittyä nopeammin kuin toiset, jolloin alueiden tulotasot saattavat kasvaa. Tähän kehitykseen vaikuttaa myös pitkälti peruspanosten (työ ja kiinteä pääoma) hyödyntäminen, jossa merkittävä tekijä on inhimillisen pääoman ja teknologian kehitys.

EU:n sisämarkkinoilla on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko tuleva euro-alue ns. optimaalinen valuutta-alue. Tämän teorian mukaan alue on optimaalinen, jos sen tuotantorakenne sopeutuu ilman suuria kustannuksia valuuttakurssin muutoksiin, toisin sanoen alueelliset erot eivät kärjisty ja alueelle sopii yhtenäisvaluutta. Tällaiselle valuutta-alueelle on ominaista, että tuotantopanokset liikkuvat helposti alueiden välillä. Ihmiset ja pääomat siirtyvät sinne, missä on töitä ja niukkuutta pääomista. Toinen tähän liittyvä ominaisuus on laaja tuotannon hajauttamisen aste, jolloin tuotantorakenne on monipuolinen ja kestää erilaisia ulkoisia paineita.

EU on kielellisesti ja kulttuurisesti heterogeenisempi alue kuin esimerkiksi Yhdysvallat. Se ei muodosta USA:n mallin mukaista valuutta-aluetta, jolle on tyypillistä mm. työvoiman vapaampi liikkuvuus ja suhteellisten hintojen vakaus. Näistä luonnollisista syistä työvoiman liikkuvuus Euroopan alueella on rajoitumpaa kuin Yhdysvalloissa. Lisäksi maiden erilaisen talouspolitiikan vuoksi inflaatiokehitys poikkeaa maittain.

Valuutta-alueen muodostaminen vaikuttaa myös julkisen talouden toimintaan. EU:n talous- ja rahaliitto on harvinainen erikoistapaus, jollaista ei ole aikaisemmin toteutettu vastaavassa mitassa. Sen lisäksi, että EU on väestöltään ja

¹ Tämä käsite poikkeaa kasvuteoriassa käytetystä tulotasojen konvergoitumisesta. Alueellista konvergenssia tulotasojen lähentymisen mielessä käsitellään luvussa 3.

kulttuuriltaan heterogeeninen, siltä puuttuu verotuksen ja julkisten menojen yhteisvaikutuksesta syntyvä tasausjärjestelmä. Tällainen yliaalueellinen tulontasausjärjestelmä (fiscal federalism), jolla tasataan eri alueiden kasvueroja, toimii mm. Yhdysvalloissa. Tämä valtion aikaansaama alueellinen vakuutusjärjestelmä on nähty merkittäväksi tekijäksi yhtenäisen valuuttajärjestelmän toimimisen kannalta.

Euroopassa tähän ongelmaan on haettu ratkaisua erilaisten rakennerahastojen avulla. Aluepolitiikan rahoittaminen onkin yksi merkittävä EU:n budjetin menoerä. Jäsenmaiden sisällä toimii myös varsinainen budjettitalouden kautta tapahtuva julkistaloudellinen tasausjärjestelmä. Kun kansallisella tasolla voidaan päättää edelleen finanssipolitiikasta ilman rahapolitiikan korkovaikutusta, niin tästä osa-alueesta tulee entistä tärkeämpi vaikutuskeino. Kansallinen aluepolitiikka tulee säilymään, mutta sen on sopeuduttava julkisen velan kasvun asettamiin budjettirajoitteisiin, eikä se saa vääristää kilpailua.

Mahdollinen yhtenäisvaluutta vaikuttaa aluetaloudelliseen kehitykseen, ja sillä on vaikutuksia kuntien käytännön toimiin. Komission julkaisemassa vihreässä kirjassa on esitetty kuntatalouden tehtäviä valuuttaunioniin siirryttäessä. Useimmat niistä ovat teknisiä, rutiininomaisia muutoksia, kuten kuntien tulo- ja menotalouden muokkaaminen yhtenäisvaluutaksi. Lisäksi on olemassa finanssitiloudellisia muutoksia. Yksi tällainen tutkimisen arvoinen asia on kuntien ulkomaanvaluuttoja sisältävien lainasalkkujen rakenne. Selviä yhtenäisvaluutasta aiheutuvia hyötyjä ovat korkoerojen tasoittuminen ja valuuttojen vaihtokustannusten väheneminen.

Tutkimuksessa käsitellään melko monia aluetaloutta ja kuntien roolia koskevia aiheita, kuten alueellista integraatiota, alueellista kasvua, finanssipolitiikan roolia, optimaalista valuutta-alueita, yliaalueellista tulontasausjärjestelmää ja kuntien toimintaympäristöä. Monissa kohdin tyydytään vain kirjallisuuskatsaukseen. Tarkoituksena onkin antaa kuntasektorin päättäjille varsin laaja yleiskuva aiheesta. Toivottavasti tämä innostaa uusien tutkimusten tekemiseen kyseiseltä aihealueelta.

1.2 Tutkimuksen tavoite, rakenne ja metodologia

Tutkimuksen tavoite on rajattu seuraavalla tavalla: Kun talous- ja rahaliiton myötä mahdollisuus valuuttakurssipolitiikan käyttöön talouden sopeuttajana poistuu, niin sopeuttavaksi talouspoliittiseksi toimenpiteeksi jää finanssi- eli budjettipolitiikka. Näin päädytään pohdiskeluun, mitä muita sopeutumismekanismeja alueilla tulisi olla ja miten erilaiset šokit välittyvät eri kuntiin tai alueisiin. Alueittain on etsittävä vaihtoehtoja, jotka pitävät kunnan tai alueen reaalisesti kilpailukykyisenä ja elinvoimaisena. Julkisen sektorin rooli on tuolloin monivivahteinen. Yhteisellä valuutta-alueella reaalisten šokkien vaikutus on vielä kysymysmerkki. Julkisen talouden tasausjärjestelmä ja muut alueelliseen kehitykseen merkittävästi vaikuttavat tukijärjestelmät toimivat vain kansallisella tasolla. Myös konvergoituminen on tutkimisen arvoinen asia, sillä alueellisten erojen pieneneminen vähentää osaltaan tasausjärjestelmän tarvetta.

Tutkimuksessa keskitytään seuraaviin tekijöihin:

- Emun vaikutukset julkiseen talouteen ja kuntatalouteen
- alueellinen toimintaympäristö (alueellinen integraatio, optimaalinen valuutta-alue, yliaalueellinen tulontasausjärjestelmä [fiscal federalism])
- alueellisten tulotaserojen supistuminen (konvergenssi) ja
- kuntien valmistautuminen Emuun.

Toisessa luvussa tarkastellaan talouspolitiikan muuttumista. Emun voimaantulo siirtää talouspolitiikan painopistettä kansallisella tasolla raha- ja valuuttapolitiikasta finanssipolitiikkaan. Tarkasteltavia näkökulmia ovat finanssipolitiikan muuttuminen ja budjettialijäämän vaikutukset julkiseen talouteen sekä Emun julkisen velkaantumisen konvergenssiehto.

Kolmas luku käsittelee Emun alueellisia vaikutuksia. EU:n jäsenenä Suomea voidaan tarkastella yhtenä alueena, joka käy kauppaa entistä integroituneemmalla raha- ja valuutta-alueella. Tässä yhteydessä tarkastellaan optimaalista valuutta-aluetta ja sen soveltuvuutta Euroopassa. Luvun lopussa pohditaan niitä alueellisia eroja, joita esimerkiksi Yhdysvalloissa on, mutta ei EU:ssa.

Luvussa ei käsitellä suoranaisesti valtionapujärjestelmän suoria vaikutuksia, mutta siinä käsitellään tasausjärjestelmän puuttumista Euroopan unionista. Luvussa paneudutaan myös Euroopan alueelliseen kehitykseen. Alueellista kasvua tarkastellaan vuosina 1985–1991, ja tarkastelussa keskitytään alueiden kasvuun NUTS 1 -tasolla eri tunnuslukujen avulla ennen taloudellista taantumaa ja sen aikana. Tässä kohdassa otetaan myös kantaa alueellisen kilpailukyvyn ja kasvun merkitykseen.

Neljännessä luvussa tarkastellaan Emun etenemistä. Siinä selvitetään Emuun siirtymistä A-, B- ja C-vaiheen avulla. Luvussa esitetään niitä tekijöitä, joita kuntien kannattaa ottaa huomioon siirryttäessä lopullisesti yhteiseen rahaan. Asiaa tarkastellaan Euroopan komission laatiman vihreän kirjan perusteella.

Viides luku sisältää kuntien edustajien mielipiteitä Emusta. Tarkastelu pohjautuu kuntahaastatteluihin ja kunnissa tehtyyn kyselyyn. Kaikkiaan 36 suurimpaan kaupunkiin lähetettiin kysely, ja tarkastelua on täydennetty 4 kaupungin rahoitusjohtajan ja elinkeinoasiamiehen haastatteluilla. Kuudennessa luvussa esitetään raportin loppupäätelmät.

Tutkimus on suunnattu kuntien taloudesta ja strategioista vastaaville henkilöille. Tarkoituksena on lisätä tietoutta talous- ja rahaliiton aiheuttamista muutoksista ja niiden kunnille tuomista haasteista.

2 Emu ja vaikutukset julkiseen talouteen – näkökulmia

Tämä luku on suppea yleisluontoinen kooste siitä EU:ssa julkiseen sektoriin ja talouspolitiikkaan kohdistuneesta akateemisesta keskustelusta, joka on Emun yhteydessä käyty.

Yleinen käsitys on, että finanssipolitiikan rooli muuttuu monin tavoin talous- ja rahaliitossa. Tärkeimmät muutokset ovat seuraavat:

- Talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerit rajoittavat julkistaloutta Emun oloissa.
- Finanssipolitiikka jää kansalliseksi raha- ja valuuttakurssipolitiikan muuttuessa monikansalliseksi talouspolitiikan välineeksi.

Konvergenssikriteerit asettavat rajat julkiselle velkaantumiselle ja budjetin alijäämälle. Näissä rajoissa finanssipolitiikan on toimittava myös Emun oloissa. Finanssipolitiikan rooli muuttuu, sillä valuuttakurssi- ja rahapolitiikka siirtyy EU:n tasolle ja finanssipolitiikka säilyy kansallisella tasolla. Toisin sanoen korkotasot ja valuutan arvo määräytyvät koko EU:n tasolla, mutta verotuksesta ja verovarojen käytöstä vastaavat edelleen maiden hallitukset ja parlamentit.

Maastrichtin sopimuksessa² on sovittu, että talous- ja rahaliiton toteutuminen vaatii myös jäsenmaiden ”budjettipolitiikan konvergoitumista”. Vaikka budjettipolitiikka säilyy kansallisella tasolla, niin tietty säännönmukaisuus takaa stabiilimman talous- ja rahaliiton. Tästä syystä lähentymiskriteereihin on liitetty kaksi kohtaa, jotka asettavat rajat julkisen talouden velkaantumiselle ja budjetin alijäämän suuruudelle.

Julkisen talouden velkaantuminen on herättänyt laajaa keskustelua finanssipolitiikan tiukentamisesta, jotta EU-jäsenmaat voisivat liittyä Emun kolmannen vaiheeseen. Silti maiden on ollut vaikea päästä konvergenssikriteereiden sallimiin rajoihin. Budjettipolitiikan kiristäminen on ollut työlästä samaan ai-

² Kattava yhteenveto Maastrichtin sopimuksesta: Euro – yhteinen raha, Paavo Peisa (toim.), s. 139–162, Suomen Pankki, tutkimuksia A:96, 1996.

kaan, kun talouskasvu ja työttömyyden paraneminen eivät ole Euroopassa kehittyneet toivottavalla tavalla.

Monissa EU:n jäsenmaissa budjetin alijäämä pysytteli 1980-luvun hyvinäkin kasvuvuosina talous- ja rahaliitossa asetettujen rajojen ulkopuolella. Samoin monella maalla on julkista velkaa huomattavasti enemmän kuin asetetut rajat edellyttäisivät. Saksa on esittänyt sanktioita, joita asetettaisiin maille, jotka eivät pysty täyttämään tavoitteita määräajassa. Saksan vaatimus tiukemmista säännöistä hyväksyttiin Dublinin huippukokouksessa joulukuussa 1996.³

Sanktioiden tarkoituksena on lisätä maiden budjettikuria, jotta EU:n tasolle siirtyvä raha- ja valuuttakurssipolitiikka saisi lisää uskottavuutta. Lisäksi nopeutettaisiin tarvittavien rakenteellisten uudistusten toteuttamista, mikä pienentäisi julkisen sektorin kokoa, budjettivajetta ja julkisen velan määrää. Tämä puolestaan antaisi entistä suuremman liikkumavaran maiden finanssipolitiikalle.

2.1 Lähentymiskriteerit Maastrichtin sopimuksen mukaan

Jotta Emun kolmas vaihe toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti, siihen liittyvien talouksien pitäisi osoittaa ”kestävän lähentymisen korkeaa tasoa”. Talouspolitiikan koordinointi edellyttää asetettujen lähentymisehtojen täyttämistä. Kyseisten ehtojen taustalla ei kuitenkaan ole perusteltua talousteoriaa vaan se, että valuuttakurssi- ja rahapolitiikan koordinointi koko EU:n alueella olisi mahdollista.

Talous- ja rahaliittoon liittyviä kriteerejä on kaikkiaan viisi:

- 1) Kuluttajahintaindeksillä mitattuna inflaatio saa olla enintään 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kolmen alhaisimman inflaation maan keskiarvo.
- 2) Maan valuutan on oltava Euroopan valuuttakurssijärjestelmän ERM:n määrittämässä normaalissa vaihteluvälissä kahden vuoden ajan.
- 3) Julkisen talouden velka ei saa olla yli 60 prosenttia maan BKT:sta, tai velan pienenemisen on oltava tyydyttävää.
- 4) Julkisen talouden budjettivaje ei saa olla enemmän kuin 3 prosenttia BKT:sta.
- 5) Maan pitkät korot eivät saisi olla yli 2 prosenttiyksikköä korkeammat kuin kolmen alhaisimman inflaation maan pitkien korkojen keskiarvo.

Julkiseen rahoitukseen liittyvät kiinteästi konvergenssiehtojen kohdat 3 ja 4. Julkisen talouden velka kuvaa sekä ulkomaista että kotimaista velkaantumista. Suomi täytti vuoden 1995 lopussa muut ehdot paitsi budjettivajeen ehdon. Vuonna 1996 Suomen julkinen velka oli Emu-kriteerin tuntumassa ja myös julkinen vaje alitti 3 prosentin rajan.

³ Ks. esityksen sisällöstä Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC), COM(96) 496 final, Brussels, 16.10.1996.

Taulu 1: Julkinen velka (prosenttia BKT:sta) EU-jäsenmaissa

Jäsenmaa	Taso		Vuosi
	1995	1996*	1996
Belgia	133,7	132,2	-1,5
Tanska	71,5	71,0	-0,9
Saksa	58,1	61,5	3,4
Kreikka	111,5	111,8	0,3
Espanja	65,7	67,8	2,1
Ranska	52,4	55,1	3,7
Irlanti	85,5	81,3	-4,2
Italia	124,8	124,5	-0,3
Luxemburg	5,9	5,2	0,3
Hollanti	79,6	79,4	0,4
Itävalta	69,4	72,4	3,0
Portugali	71,6	73,2	0,6
Suomi	59,6	62,5	2,9
Ruotsi	79,9	80,8	0,9
Iso-Britannia	54,6	55,5	1,5
Euroopan keskiarvo	71,2	73,9	2,7

* ennuste

Lähde: Euroopan komissio, ennuste 1996

Taulussa 1 on vertailtu EU:n jäsenmaiden julkista velkaa. Lähentymiskriteerien mukaan velka saa olla 60 prosenttia BKT:sta tai sen on pienennyttävä tyydyttävästi. Vuonna 1996 julkisen velan taso oli alle asetetun kriteerin Ranskassa, Luxemburgissa ja Isossa-Britanniassa ja miltei myös Saksassa ja Suomessa. Tyydyttävästi julkinen velka on pienentynyt Irlannissa. Tietyille EU-maille julkisen velan lyhentäminen määräaikaan mennessä ei ole mahdollista. Tällaisia maita ovat Belgia, Kreikka ja Italia. Irlanti ja Belgia ovat 1980-luvun puolivälin jälkeen pyrkineet tiukkaan finanssipolitiikkaan, mikä on johtanut budjetin tasapainottumiseen, mutta julkinen velka on pysytellyt edelleen suurena.

Julkisen velan pienentämisellä on erilaisia keskipitkän ja pitkän aikavälin seurauksia. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä julkisen velan lyhentäminen normaalilla kasvukehityksellä lisää paineita verotuksen kiristämiseen. Finanssipolitiikan kiristäminen pienentää kotitalouksien tuloja, kulutusta ja taloudellista kasvua.

Kuitenkin pitkällä aikavälillä julkisen velan väheneminen lisää finanssipolitiikan liikkumavaraa – erityisesti, jos julkista velkaa koko EU:n alueella pyritään vähentämään. Täten julkisen talouden leikkaukset johtaisivat finanssipoli-

tiikan kannalta monipuolisempiin toimintamahdollisuuksiin, koska korkomenojen väheneminen antaa budjettipolitiikalle enemmän liikkumavaraa.

Julkisen talouden liikkumavara (budjetin suuruus ja alijäämän rahoitus) on sidottu maan velkaantumiseen. Suomen julkinen talous ei ole ollut velkainen, ja sen velka on edelleen eurooppalaista keskitasoa. Ongelmallista on ollut velan nopea kasvu ja velkaantumisen jatkuminen. Vuonna 1991 julkinen bruttovelka oli noin 20 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja vuonna 1995 se oli kivunnut 59 prosenttiin bruttokansantuotteesta (Alho–Lassila–Murto 1992 ja ETLA 1996). Julkinen bruttovelka oli vuoden 1995 lopussa 328 mrd. markkaa. Velkaantumiseen on ollut ensisijaisena syynä 1990-luvun lama. Monien arvioiden mukaan kansantalouden kasvuvauhdin pitäisi olla yli 3 prosenttia, jotta velkaantuminen saataisiin hallintaan. Tällä hetkellä talouden kasvuvauhti riittää velkaantumisen hidastumiseen.

Koko kansantalouden ulkomainen nettovelka on sidottu vaihtotaseeseen. Kansantalous velkaantuu ulkomaille, kun vaihtotase on negatiivinen. Vastaavasti julkisen talouden velka voi olla sekä kotimaista että ulkomaista. Muun kuin julkisen sektorin (yksityinen sektori ja eläkerahastot) säästämisylijäämän kasvu on antanut tilaa julkisen talouden kotimaisen lainanoton kasvulle.⁴ Kotimaasta lainaamisen etuna on korkotulojen jääminen kotimaahan, jolloin lainanotto ei rasita kansantalouden vaihtotasetta.

Julkisen talouden velkaantumiseen joko kotimaahan tai ulkomaille vaikuttaa pääomaliikkeiden korkoherkkyys. Rahoitusmarkkinoiden ollessa tehokkaat valtio voi lainata joko kotimaasta tai ulkomailta, koska jokin toinen sektori reagoi päinvastaiseen suuntaan ja korkoerot tasoittuvat. Valtion kotimainen lainaaminen vaikuttaa korkotasoon, ja yksityinen sektori siirtyy rahoittamaan valtiota. Vaihtotaseen korkomenot eivät muutu, koska kotimainen yksityinen sektori rahoittaa valtiota.

Suomen julkinen velka on siis kasvanut nopeasti, ja monien taloustieteilijöiden mielestä valtion velka saattaa vielä lisääntyä. Julkisen talouden konvergenssiehto sen sijaan täyttyisi: vaikka valtio on alijäämäinen, kunnat ovat tasapainossa ja sosiaaliturvarahastot vahvasti ylijäämäisiä.

Finanssipolitiikka tulee edelleen olemaan tiukkaa, vaikka julkisen talouden konvergenssiehto täyttyykin. Budjetin alijäämä on sidottu valtion velkaantumiseen, sillä budjettivaje on täytettävä lainaamalla. Mitä suurempa budjettivaje pidetään, sitä suuremmaksi kasvaa julkisen talouden rahoitustarve. Tästä on seurauksena korkomenojen kasvu ja pitkällä aikavälillä finanssipolitiikan kiristyminen. Valtionvelan kasvun rajoitukset heijastuvat valtion budjetin leikkauspäätöksinä.

Taulusta 2 voidaan todeta, että vuonna 1996 budjettialijäämän konvergenssikriteerin (3 prosenttia BKT:sta) täyttivät Tanska, Luxemburg ja Irlanti. Vuoden 1997 ennusteen mukaan budjettialijäämä olisi alle 3 prosenttia bruttokan-

⁴ Kiitos Tarmo Valkoselle (ETLA) selventävästä kommentista vaihtotaseen ja kansantalouden ulkomaisen nettovelan yhteydestä, julkisen velan ja pääomaliikkeiden korkoherkyyden suhteesta sekä arviosta julkisen talouden velan jakaantumisesta valtiolle, kunnille ja eläkerahastoille.

Taulu 2: Budjettialijäämä (prosenttia BKT:sta) EU-jäsenmaissa

Jäsenmaa	Taso		
	1995	1996*	1997*
Belgia	-4,5	-3,2	-3,7
Tanska	-1,4	-0,9	-0,6
Saksa	-3,5	3,9	2,9
Kreikka	-9,2	-8,1	-6,9
Espanja	-6,2	-4,8	-3,7
Ranska	-5,0	-4,2	-3,0
Irlandi	-2,4	-2,0	-1,5
Italia	-7,1	-6,3	-5,2
Luxemburg	0,3	0,7	0,3
Hollanti	-3,4	-3,5	-2,9
Itävalta	-5,2	-4,6	-3,1
Portugali	-5,4	-4,4	-3,7
Suomi	-5,5	-3,3	-1,5
Ruotsi	-3,1	-5,2	-3,1
Iso-Britannia	-5,0	-4,4	-3,7
Euroopan keskiarvo	-5,0	-4,4	-3,4

* ennuste

Lähde: Euroopan komissio, ennuste 1996

santuotteesta myös Saksassa, Ranskassa, Hollannissa, Itävallassa, Suomessa ja Ruotsissa. Viimeiset tiedot osoittavat, että Suomi täytti ehdot jo viime vuonna. Saksan osalta saattaa käydä niin, että julkinen vajeus ei pysy tänä vuonna alle 3 prosentin rajan.

Suomen finanssipolitiikkaa voidaan pitää löysänä vuodesta 1991 lähtien, jos sitä tulkitaan valtion menojen voimakkaan kasvun pohjalta. Yksi tekijä valtion budjetin alijäämän kasvussa on ollut työttömyyden lisääntyminen. Työttömyyden kasvulla on ollut kahdenlaisia seurauksia valtion budjettiin. Työttömyys on vaikuttanut valtion tulotalouteen, sillä valtion verotulot ovat pienentyneet. Tämä muutos ei ole ollut niin suuri kuin vastaavasti valtion menotalouden kasvu. Menotalous kasvoi vuodesta 1989, jolloin valtion menot olivat 24 prosenttia BKT:sta, aina yli 31 prosenttiin BKT:sta vuoteen 1991 mennessä. Tulotalous on pysytellyt 26 prosentin tasolla bruttokansantuotteesta (Alho–Lassila–Murto 1992).

Suomen valtion julkisyhteisöjen rahoitustarve oli vuonna 1995 yli 30 mrd. markkaa ja vajeen suhde (5,5 % BKT:sta) ylitti 3 prosentin Emu-kriteerin. Vuoteen 1997 mennessä budjettivajeen on arvioitu laskevan alle 3 prosentin (ETLA

1996). Suomessa valtiontalouden 1980-luvun vuotuiset budjettialijäämät ovat olleet paremmin hallinnassa kuin muissa EU-maissa. Valtion tulo- ja menotalous on pysytellyt tasapainossa koko 1980-luvun ajan; se on ollut välillä ylijäämäinen ja välillä alijäämäinen. Monissa EU-maissa budjettipolitiikka on ollut kroonisesti ekspansiivista ja kasvattanut julkisen talouden velkaantuneisuutta. Suomen budjettialijäämä on kasvanut vasta vuoden 1990 jälkeen, mutta on tasapainottumassa jälleen 1990-luvun puolivälin jälkeen.

2.2 Katsaus Emun vaikutuksiin talouspolitiikassa

Useimpien uusklassisten taloustieteilijöiden näkemys 1970-luvun öljykriisien jälkeen oli, että Euroopan unionin jäsenmaissa harjoitetaan liian erilaista talouspolitiikkaa. Talous- ja rahaliiton edellyttämä EU-jäsenmaiden talouspoliittinen lähentyminen on ensin ratkaistava poliittisesti (Pinder 1995). Integraatiossa pitäisi pyrkiä kohti sellaista valuutta-alueita, jossa maat pyrkisivät sopimaan yhdessä maiden vakautuspolitiikasta. Lisäksi on painotettu sitä, että maiden rakenteet – erityisesti työmarkkinoilla – ovat niin erilaiset, että ammattiliittojen voima ja työvoiman joustot aiheuttavat maihin erilaisen inflaatioalttiuden.

Näiden erojen pienentäminen olisi tärkeä askel kohti yhteistä rahaa ja kiinteää valuuttakurssia. Läntiset Pohjois-Euroopan maat ovat muodostuneet rakenteeltaan samanlaisiksi, joten niiden alueille kohdistuvat muutokset tuotteiden kysynnässä olisivat symmetrisempiä kuin Etelä-Euroopan maissa. Tästä on tehty sellaisia johtopäätöksiä, että näille alueille sopisi myös keskitetympi talouspolitiikka (mm. Goodhart 1995).

Euroopan talous- ja rahaliiton etenemisen johdosta kansallisen talouspolitiikan vaikutusmahdollisuudet kapenevat, kun rahapolitiikka siirtyy Euroopan keskuspankin alaisuuteen. Tämä tapahtuu silloin, kun talous- ja rahaliittoon tulevat maat siirtyvät Emun kolmanteen vaiheeseen. Yhtenäisvaluutta nostaa esille institutionaalisia sopeutumistarpeita, kuten talouspolitiikan muuttumisen siten, että raha- ja valuuttakurssipolitiikasta tulee ylikansallista ja finanssipolitiikka korostuu kunkin jäsenmaan kansallisessa päätöksenteossa. Ennen kaikkea se herättää keskustelua, miten jäsenmaiden eri sektorit sopeutuvat valuuttakurssipolitiikan integroitumiseen EU:n tasolle ja mikä teho jää finanssipolitiikalle suhdanteiden tasoittajana.

Kansallisesta raha- ja valuuttakurssipolitiikasta luopumisesta aiheutuvan haitan oletetaan Emussa olevan pienempi kuin siitä saatava hyöty. Erilaisten vaihtokustannusten poistuminen vähentää liiketoimikustannuksia, ja talouden tehokkuus kasvaa. Korkotason vakautuminen lisää investointeja ja saattaa talouden kasvuasteen vakaalle uralle. Valuutan arvon heilahtelusta aiheutuvan epävarmuuden väheneminen on saavutettava hyöty siitä, että luovutaan kansallisen suhdannepolitiikan hoitamisesta valuuttakurssipolitiikan avulla. Tämän pitäisi auttaa erityisesti pieniä jäsenmaita, kuten Suomea, joiden valuuttakurssi on altis kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden heilahteluille.

Maailmanlaajuinen rahamarkkinoiden sääntelyn poistaminen on jo vähentänyt rahapolitiikan merkitystä suhdannepoliittisena välineenä. Rahapolitiikan

luonne on merkittävästi muuttunut. Aikaisemmin laskusuhdanteessa korkotasoa voitiin pitää talouspoliittisena välineenä siten, että korkotasoa pystyttiin madaltamaan. Nykyoloissa korkotasoa reagoi helposti taloudesta tuleviin signaaleihin ja korkotason reaktioiden ennustaminen on epävarmempaa kuin aikaisemmin. Jos talouden tila heikkenee, korkotasoa voi nousta talouspoliittisista toimita huolimatta. Korkotason määräytyminen johtuu pitkälti talouden yleisestä tilasta sekä rahamarkkinoiden yhdentymisestä. Korkotasoon vaikuttavat siis enemmän integroituneet rahamarkkinat kuin korkotason säätely kansallisin rahapolitiittisin keinoin. Siten korkotason säätelyn merkitys rahapolitiittisena välineenä on jo pienentynyt ilman yhtenäisvaluuttaakin.

Yhtenäisvaluutan oloissa Suomen suhdannevaihtelut eivät juuri muuta yleistä vallitsevaa eurooppalaista korkotasoa. Suomen noususuhdanteessa Euroopan yhtenäisvaluutan korkotasoa voi pysyä alhaisena, jos rahan kysyntä koko Euroopassa pysyy alhaisena. Korkotasoa ei täten jarruta Suomen talouden nousua. Toisaalta laskusuhdanteessakaan korkotasoa ei joustaa, vaan seuraa yleiseurooppalaista kehitystä. Näin korkoriski on siirtynyt riippuvaiseksi myös muusta kuin oman talouden tilasta. Esimerkiksi jokin ulkoinen häiriö, kuten tietyn toimialan vientivaikeudet, ei vaikuta suoranaisesti valuutan arvoon eikä myöskään vallitsevaan korkotasoon.

2.2.1 EMU JA FINANSsipOLITIIKAN MERKITYKSEN KASVU KANSALLISENA TALOUSPOLITIIKAN VÄLINEENÄ

Finanssipolitiikan perimmäisenä tarkoituksena on jakaa julkiset varat mahdollisimman tehokkaasti julkisen rahoituksen eri osa-alueille. Finanssipolitiikka on – paitsi julkisten palveluiden, kuten koulutuksen, julkisen liikenteen, sosiaaliverkon yms. rahoitusmuoto – myös yksi talouspolitiikan väline. Sillä pyritään lisäämään talouden toimeliaisuutta laskukaudella ja vastaavasti hidastamaan talouden ylikuumenemista nousukaudella. Korkman (1994) on määritellyt finanssipolitiikan vaikutuskanavat seuraavasti:

- yhteiskunnan voimavarojen kohdentuminen eli mitä hyödykkeitä taloudessa kulutetaan ja tuotetaan sekä investoidaan (resurssien allokatio)
- tulojen ja varallisuuden jakautuminen eri väestöryhmien kesken (resurssien distributio)
- suhdannekehitys eli tuotannon ja työllisyyden määräytyminen, inflaation kehitys ja vaihtotase (talouden stabiilius).

Euroopan talous- ja rahaliitossa finanssipolitiikan perinteinen rooli ei muutu. Yhteiskunta huolehtii edelleen voimavarojen kohdentamisesta budjettipolitiikan kautta. Finanssipolitiikan rajoitteetkin ovat tulleet enemmän taloudellisen laman ja velkaantumisen kautta kuin Euroopan integroitumisesta. Kuitenkin resurssien kohdentumisessa voi tapahtua muutoksia, sillä integraation myötä työtehtävät ovat muuttumassa kansainvälisemmiksi.

Budjetin menojen ja tulojen kautta tapahtuvassa resurssien distributiiossa ei tapahdu olennaisia muutoksia, sillä jäsenmaalla on edelleen täysi oikeus päättää, miten se jakaa julkisia varoja eri väestöryhmien kesken.

Euroopan unioni tuo uuden aspektin julkiseen rahoitukseen. Integraation myötä ollaan siirtymässä projektiluontoisempaan työtapaan myös julkisella sektorilla. EU:n eri kehittämisohjelmat ovat usein projektiluonteisia ja kestävät määrätyn ajan. Projekteihin mukaanpääsy edellyttää paneutumista EU:n päätöksentekoon ja projektien luonteeseen. Rahoituksen saaminen jollekin julkiselle hankkeelle edellyttää siis nykyistä voimakkaampaa mukanaoloa.

Finanssipolitiikan kansallinen rooli muuttuu Emun voimaantumisen jälkeen siten, että finanssipolitiikan merkitys suhteessa muihin talouspolitiikan välineisiin kasvaa. Koska valuuttakurssipolitiikassa kansalliset keinot ovat hävinneet ja korkotasoon vaikuttavan rahapolitiikan keinot heikentyneet joko Emun vuoksi tai aikaisemmin toteutetun rahamarkkinoiden sääntelyn purkamisen seurauksena, niin tärkeimmäksi Suomen talouspoliittiseksi välineeksi jää finanssipolitiikka.

Jos Suomi liittyy Emuun, budjettipolitiikka vapautuu osittain korkovaikutuksista. Pääomamarkkinoiden vapautumisen jälkeen Suomen rahamarkkinat ovat reagoineet kulloisiinkin budjettipäätöksiin. Yhtenäisvaluutassa yhden pienen jäsenen budjettipäätökset eivät enää vaikuta eurovaluutan kurssiin eivätkä korkokehitykseen kuin marginaalisesti. Positiivisena puolena voidaan pitää sitä, että budjettipolitiikan teko on vapaampaa. Toisaalta ongelmallista on se, että suoranaista valvontamekanismia rahapolitiikan suunnalta ei ole enää olemassa. Tähän valvontatehtävään rakennettiin Saksan aloitteesta ns. vakaussopimus.

Suurten maiden vaikutus raha- ja valuuttakurssipolitiikassa tulee olemaan keskeinen. Tässä vaiheessa on syytä huomioida, riittääkö pienen maan finanssipolitiikka tasoittamaan Euroopan alueen korkotason ja valuutan arvon muutosten vaikutuksia kotimaiseen tuotantoon. Tätä varten niin budjettialijäämän kuin velkaantumisenkin pitäisi olla hallinnassa, jotta mahdollisia rahataloudellisia tai reaalisia šokkeja voitaisiin tasoittaa finanssipolitiikalla. Jos valtiolla on lähtötilanteessa ylijäämä, se voi synnyttää huomattavan ekspansiivisen vaikutuksen ylitämättä 3 prosentin rajaa.

Finanssipolitiikan teho on asetettu kyseenalaiseksi sen vuoksi, että sisämarkkinoilla kauppa on pyritty mahdollisimman pitkälle vapauttamaan (Valtiovarainministeriö 1996). Ekspansiivinen finanssipolitiikka vaikuttaa myös muihin jäsenmaihiin, sillä ekspansiivista finanssipolitiikkaa harjoittavan maan tuonti kasvaa, mikä lisää muissa jäsenmaissa vientiä. Myös muiden maiden kysyntä kasvaa. Jos harjoitetaan kontraktiivista finanssipolitiikkaa, niin vastaavasti sillä on päinvastaiset vaikutukset muiden maiden vientiin. Tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkumisen vuoksi talouspoliittiset ratkaisut vuotavat myös muihin jäsenmaihiin ja finanssipolitiikan teho saattaa olla tarkoitettua vähäisempää.

Eräs julkisen sektorin tehokkuuteen vaikuttava seikka ovat talous- ja rahoituksen julkisen talouden lähentymiskriteerit. Ne määrittävät rajat julkisen sektorin budjettivajeen ja julkisen bruttovelan suuruudelle prosentteina BKT:sta, kuten tämän luvun alussa on esitetty. Budjettivajeen kohdalla on kuitenkin oltava tarkkana. Vaikka suoranainen vaihtotaseongelma poistuisikin, niin budjettivajeen aiheuttamat rasitukset esimerkiksi verotukseen tai pääomien allokoitumiseen eivät yleensä poistu. Valuuttakurssijärjestelmän muuttaminen yhtenäisvaluutaksi ei siirrä budjettivajetta mihinkään. Koko Euroopan alueella eri jäsen-

maiden suuret budjettivajeet voivat muodostua ongelmaksi ja vaikuttaa rahamarkkinoiden vakauteen. Ulkomainen velkaantuminen eli vaihtotaseen vaje ei johda tietyn jäsenmaan korkotason nousuun ja valuuttakurssiepävarmuuteen, mutta se voi johtaa tietyn maan budjettipolitiikan löystymiseen (Korkman 1994).

Tästä syystä EU:ssa on vaadittu tiukempaa julkisen talouden kontrolloimista ns. vapaamatkustajaongelman vuoksi, sillä julkisen talouden toimet voivat vaikuttaa korkotasoon. Jos koko EU:n alueella harjoitetaan löysää finanssipolitiikkaa, niin julkisen velan kasvu ja alijäämäiset budjetit nostavat eurooppalaista korkotasoa ja vähentävät yhtenäisvaluutan uskottavuutta. Jos rahapolitiikka on löysää ja eurooppalainen korkotaso alhainen, niin jäsenmaa voi löysätä finanssipolitiikkaansa, koska se ei välity enää maan korkotasoon. Lisäksi on keskusteltu sellaisesta tilanteesta, että jossakin jäsenmaassa finanssipolitiikka on tiukkaa mutta muissa jäsenmaissa löysempää. Tällöin maa, joka harjoittaa kireää finanssipolitiikkaa, kärsii muiden maiden aiheuttamasta korkotason noususta.

Eichengreen (1990) esittää ns. *moral hazard* -ongelman julkisen velkaantumisen yhteydessä. Jos jäsenmaahan kohdistuvaa šokkia elvytetään EU:n budjetista, niin julkisen velan määrä kasvaa. Julkisen velan lyhentäminen voi muodostua ongelmaksi, jos velan maksusta ei ole sovittu tarkasti etukäteen. Kun julkisella velalla rahoitetaan talouden vakauttamista, julkisen velan taso saattaa nousta liian suureksi. Velanhoitokustannusten nousu vaikeuttaa jäsenmaan toimintaa rahoitusmarkkinoilla, ja mahdollisen seuraavan taantumien aikana maa ei pysty rahoittamaan tuloerojen vaihtelua ja joutuu turvautumaan muilta jäsenmailta saataviin tulonsiirtoihin. Eichengreen näkee halvemmaksi järjestelmäksi selvempien säännösten luomisen, millä estetään liian ekspanstiivinen finanssipolitiikka julkisen velan kustannuksella.

Kenenin (1995) mukaan budjettialijäämän kasvu suuressa jäsenmaassa vaikuttaa koko EU:n makrotaloudelliseen tasapainoon. Jos budjettivaje kasvaa ja Euroopan keskuspankki ei muuta rahapolitiikkaa, niin EU:ssa vallitseva korkotaso nousee. Tämä syrjäyttää investointeja kaikissa EU-maissa, vaikka vain yhden jäsenmaan julkinen velka kasvaa. Korkotason nousu lisää euron kysyntää, jolloin sen arvo vahvistuu. Euron vahvistuminen lisää alueen tuontia ja vähentää alueelta vietävien tavaroiden määrää. Nämä vaikutukset eivät välttämättä kohdistu sen jäsenmaan kokonaistuotantoon ja työllisyyteen, jonka budjettivaje on kasvanut, vaan tähän vaikuttaa myös maan kotimainen kysynnän taso, joka voi kompensoida korkotason vaikutuksia investointeihin ja kauppataaseeseen. Muiden jäsenmaiden on kuitenkin sopeuduttava uuteen korkotasoon sekä viennin- ja tuontihintojen muutokseen ilman että ne kuitenkaan hyötyvät julkisen velan aiheuttamasta lisävaikutuksesta, josta kyseinen jäsenmaa on hyötynyt.

Euroopan komissio voi Maastrichtin sopimuksen mukaan puuttua jäsenmaan budjettialijäämän kasvuun ja ylivelkaantumiseen (Corsetti–Roubini 1993). Maalle voidaan laatia ohjelma, jolla budjettialijäämää pyritään vähentämään. Jos tämä ei johda toivottuihin tuloksiin, maan on esitettävä tietyin väliajoin raportti julkisen sektorin tasapainottamisen tuloksista. Jos julkinen talous on edelleen epätasapainossa, jäsenmaalta voidaan vaatia erityistä selostusta ennen uuden velan ottamista. Eräs mahdollisuus on vaatia jäsenmaata tekemään koroton pakotalletus.

Pekx (1996) esitti seuraavan skenaarion: Pakkotalletuksen suuruudeksi on ehdotettu enimmillään 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.⁵ Emussa budjettialijäämä saisi olla korkeintaan 3 prosenttia tai budjettialijäämän pienenemisen pitäisi olla suotuisaa. Jos niin ei tapahtuisi, maalle tehtäisiin ohjelma kolmeksi vuodeksi. Jos budjettikehitys ei saavuta ohjelmassa asetettuja päämääriä, maa tekee pakkotalletuksen. Jäsenmaa menettää pakkotalletuksen kahden vuoden päästä, jos ohjelman päämäärät ovat edelleen toteutumatta. Näillä säännöksillä on tarkoitus tiukentaa otetta jäsenmaiden hallituksista, jotta jatkuvilta budjettialijäämiltä välttyttäisiin.

Sanktioiden merkitystä on myös arvosteltu. On kysytty, miten maa, jolla on ongelmia julkisen talouden rahoituksen suhteen, pystyisi vielä maksamaan sanktioita.

Pinder (1995) on tähdentänyt velkaantumisen merkitystä: Valtion velkaantumisen on oltava hallinnassa pelkästään talouden maksukyvyn vuoksi. Keskuspankkirahoitusta ei voida käyttää jonkin jäsenmaan velan kattamiseen tai valtioiden velkojen maksuun. Jäsenmaiden julkinen sektori ei saa virallisia luottoja tai etuoikeuksia jäsenmaiden rahalaitoksilta, eikä toinen maa ota vastuuta toisen maan veloista (Pinder 1995). Korkoriski tuleekin sitä kautta, että jäsenmaan on haettava lainoitusta budjettivajeelle kansainvälisiltä rahamarkkinoilta, ja koron suuruus on kääntäen verrannollinen kansantalouden tilaan. Julkisen talouden velkasalkun hinta voi nousta, mutta talouden yleinen korkotaso ei muutu.

Lopuksi todettakoon, että Emussa vaihtotaseen merkitys kansallisella tasolla häviää. Kun jäsenmaa on siirtynyt käyttämään yhteistä valuuttaa, vaihtotase nykyisessä muodossaan poistuu. Kansallisen valuutan mittana käytettyä vaihtotasetta ei ole enää nykymuodossa, koska Euroopan unionilla on yhteinen vaihtotase. Jäsenmaan ei tarvitse huolehtia siitä, että vienti ja tuonti säilyisivät mahdollisimman hyvin tasapainossa, jotta valuuttavaranto ei tästä syystä heikkenisi. Tämä lievittää ulkoisen tasapainon sisätasapainon hoidolle asettamaa rajoitetta. Suomen kireä talouspolitiikka on usein johtunut juuri vaihtotaseen vajeesta.

Valtion, kuntien ja muiden taloudenpitäjien on kuitenkin edelleenkin pidettävä oma taloutensa tasapainossa. Kuntienkin kannalta on Emun oloissa syytä tavoitella niin vahvaa talousasemaa, että joustovaraa voidaan synnyttää myös rahastojen avulla eikä vain velkaantumalla. Kuntien pääomatalouden toimintaympäristö tulee Emun takia olemaan kuitenkin entistä vakaampi ja rahoituskustannuksiltaan entistä edullisempi.

⁵ Pakkotalletuksen suuruus on 0,2 prosenttia, kun budjettialijäämä ylittää 3 prosentin tason. Tästä pakkotalletus kasvaa lineaarisesti 0,5 prosenttiin, jolloin budjetin alijäämä olisi 6 prosenttia. Tämän korkeammaksi pakkotalletus ei nousisi (COM[96] 496 final).

3 Alueellinen kehitys ja Euroopan integraatio

3.1 Integraation syveneminen

Euroopan integraation syveneminen luo väistämättä paineita tuotannon erikoistumiseen ja työnjaon kasvuun. Palvelujen ja tavaroiden rajamuodollisuuksien helpottaminen ja sääntelyn purkaminen EU:n sisäisessä kaupassa ovat helpottaneet jäsenmaiden välistä kauppaa. Se vaikuttaa tuotteiden ja tuotannontekijöiden hintaerojen supistumiseen. Taloudellinen integraatio tarkoittaa myös alueellisen tuotannon ja palvelutarjonnan erikoistumista ja syvenemistä. Kun vapaa-kauppa-alueen tarkoituksena on vähentää kilpailun esteitä ja pienentää tullimuodollisuuksien haittoja sekä koulutuksella lisätä kielitaitoa ja eri kulttuurien ymmärrystä, niin kilpailu tulee myös alueellisesti kiristymään. Kilpailuolosuhteiden tiukentuessa tuotannon fuusiot ovat mahdollisia, jotta tarvittavat skaalaeidot koko EU:n alueella olisivat hyödynnettävissä. Integraation johdosta kaupan rajoitusten esteet siis vähenevät, jolloin ns. agglomeraatioedut vahvistuvat (Okko 1996a ja b).

Emu lisää hintavertailun mahdollisuutta ja samalla voimistaa tuotteiden ja palvelusten välistä kilpailua. Yhteinen valuutta yksinkertaistaa eri tuotantopainosten, puolivalmisteiden ja tuoteryhmien hintavertailua, mikä helpottaa ostajan valintaa. Yhteinen valuutta auttaa myös palkkojen ja erilaisten muiden työntekijäkorvausten suoraa vertailua. Palkkakustannuksia on entistä helpompi verrata työn tuottavuuteen. Tältäkin osin yhtenäisvaluutalla toimivat jäsenmaat tulevat entistä vertailukelpoisemmiksi.

Klassisessa tapauksessa EU:n sisäisellä hyödykekaupalla päästäisiin tekijäkustannusten yhtäläistymiseen ilman, että työvoiman liikkumista tarvittaisiin. Tämä ei ole välttämättä mahdollista, sillä sisämarkkinoiden resurssit ovat jakautuneet epätasaisesti. Integraation täyden hyödyn realisoidmiseksi tarvitaan ainakin jonkin verran työvoiman liikkuvuutta (Okko 1991). Tätä on pidetty yhtenä kriittisenä tekijänä, sillä eurooppalaisten uskotaan olevan enemmän kieli- ja kulttuurisidonnaisia kuin esimerkiksi amerikkalaisten (esim. de la Dehesa ja Krugman [1992], Krugman ja Venables [1995]).

Krugmanin ja Venablesin (1995) mukaan Euroopalla on kolme mahdollista vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa integraatio syvenee, mutta edellä mainitut esteet ja eroavaisuudet säilyvät niin korkeina, ettei tuotannon keskittymistä tapahdu. Suurimpina esteinä mainitaan kieli- ja kulttuurimuurit. Toisessa integraatiomallissa ennustetaan, että keskittymistä tapahtuu jossain määrin, mutta se ei ole merkittävää. Kolmas vaihtoehto ennustaa Euroopan teollisuudelle voimakasta fuusioitumista: toimialoille syntyy suuria keskittymiä, jotka dominoivat koko EU:n alueella. Samalla kansalliset toimialat tai yritysrypät hajoavat koko Euroopan laajuisiksi monikansallisiksi yrityksiksi samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa. Tämä merkitsisi suuria sopeutumiskustannuksia kussakin EU:n jäsenmaassa, koska tietyt yritysten toimintoja sopeutettaisiin uuteen ympäristöön.

Jos Krugmanin ja Venablesin ennustus yritysten voimakkaasta keskittymisestä toteutuu, EU tarvitsee tiukempaa yritysten voimakkaan liittoutumisen estävää politiikkaa, jotta kilpailu ei vaarantuisi (kilpailupolitiikka). Teollisuusrakenteen ja erityisesti omistuksen nopea keskittyminen voi johtaa tilanteeseen, jossa jotkut suuryritykset hallitsevat suuria markkinaosuuksia. Antitrust-politiikan tiukentamisen johdosta EU lähenisi ehkä selvemmin Yhdysvaltoja, jossa kilpailun vapaus on viety mahdollisimman pitkälle, mutta lainsäädännöllisesti valvotaan, ettei mikään teollisuusryhmittymä saa monopoliasemaa markkinoilla tai omistussuhteissa.

Keskeinen ero eurooppalaisten ja yhdysvaltalaisien yritysten välillä on niiden omistusoikeuksissa. Euroopassa ja erityisesti Saksassa yritysten ristiinominus on yleistä. Lisäksi yritysten ja finanssi-instituutioiden suhde on läheinen. Yhdysvalloissa tilanne on lähes päinvastainen tiukan arvopaperimarkkinalain vuoksi. Ristiinominus on kielletty, ja pankkien osallistuminen yritysten päätöksentekoon on myös lainvastaista.

3.2 Alueellinen kehitys ja integraatio

Tarkalleen ei voida sanoa, miksi toiset alueet kehittyvät paremmin kuin toiset. Jos tietylle alueelle on kerääntynyt inhimillistä pääomaa ja teknologista osaamista, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia, informaatioverkkoja ja ihmisten välistä vuorovaikutusta, niin alueella on paremmat kilpailuedellytykset kuin muilla alueilla. Alueen osaaminen alkaa vetää ihmisiä puoleensa, ja alueesta tulee muuttovoittoalue.

Tilanne on idealistinen silloin, kun inhimillinen osaaminen alkaa kiinnostaa muiden alueiden tai muiden maiden sijoittajia: Alueella tuotettavien tuotteiden jalostusarvo nousee, työntekijöille voidaan maksaa parempaa palkkaa ja ihmisten elintaso kasvaa. Tämän johdosta alueen elinkeinoelämä piristyy ja julkisen talouden verotulot kasvavat. Ydinalueiden vetovoima voi myös vaikuttaa toiseen suuntaan siten, että tietyn alueen kehittyessä myös taantuvien alueiden kehitys muuttuu myönteisemmäksi. Periferian työllisyys ja elinolosuhteet voivat parantua lähellä olevan kasvualueen vaikutuksesta. Tähän liittyen Okko (1996a) on luetellut alueen suotuisaan kehitykseen vaikuttavat ehdot seuraavasti:

1) Liikkumattomat (immobiilit) resurssit eli sijainnilliset vakiot, kuten olemassa oleva taloudellinen rakenne ja sijaintitekijät esimerkiksi liikenneyhteyksien kannalta.

2) Alueellinen kyky pitää itsellään ja vetää puoleensa liikkuvia (mobiileja) resursseja. Tähän kuuluvat esimerkiksi tuotannon rakenne suhteessa tuottavuuteen ja palkkatasoon sekä alueellinen yhteistyö.

3) Alueelliset mieltymykset, jotka vaikuttavat kuluttajien ja yrittäjien sijaintipäätöksiin. Pelkät ympäristötekijät eivät kuitenkaan riitä, sillä alueen elinkeinoelämän on pystyttävä luomaan työpaikkoja.

4) Teknologinen kehitys ja inhimillisen pääoman kasvu. Informaatioyhteiskunnan mukanaan tuoma teollinen murros on vaikuttanut ratkaisevasti työn tarjontaan. Tämä murros korostaa myös inhimillisen pääoman merkitystä.

5) Aluerakenteen tietoinen ohjaus eli aluepolitiikka. EU ei ole muuttanut ratkaisevasti maassa harjoitettavaa aluepolitiikkaa. Esimerkiksi kuntien valtionosuusjärjestelmä on edelleen tärkeällä sijalla.

Alueellisessa kehityksessä Porter (1990) on korostanut alueellisten kilpailuetujen merkitystä. Aluepolitiikassa tulisi tukea klusteri⁶-tyyppisten ryväsmaagneettien syntymistä. Porterin mukaan aluepolitiikka on tehokkaampaa, jos se noudattaa klusterien kehittämisen periaatetta, jolloin erilaiset tukialat, kuten yliopistot ja tutkimuslaboratoriot, ja erikoistunut perusrakenne (esimerkiksi pitkälle kehittynyt tietoliikenneinfrastruktuuri ja koulutetun työvoiman varanto) ovat keskeisellä sijalla. Vahvojen perusalojen varaan voidaan rakentaa maantieteellisesti keskittyneitä yritysrypäitä. Yksi toimiala luo valistunutta kysyntää toisten alojen panoksille, mikä rohkaisee monenlaisia yrityksiä sijoittamaan tehtaita tai jakelukeskuksia paikkaan, jossa ne pääsevät kehittymään toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi.

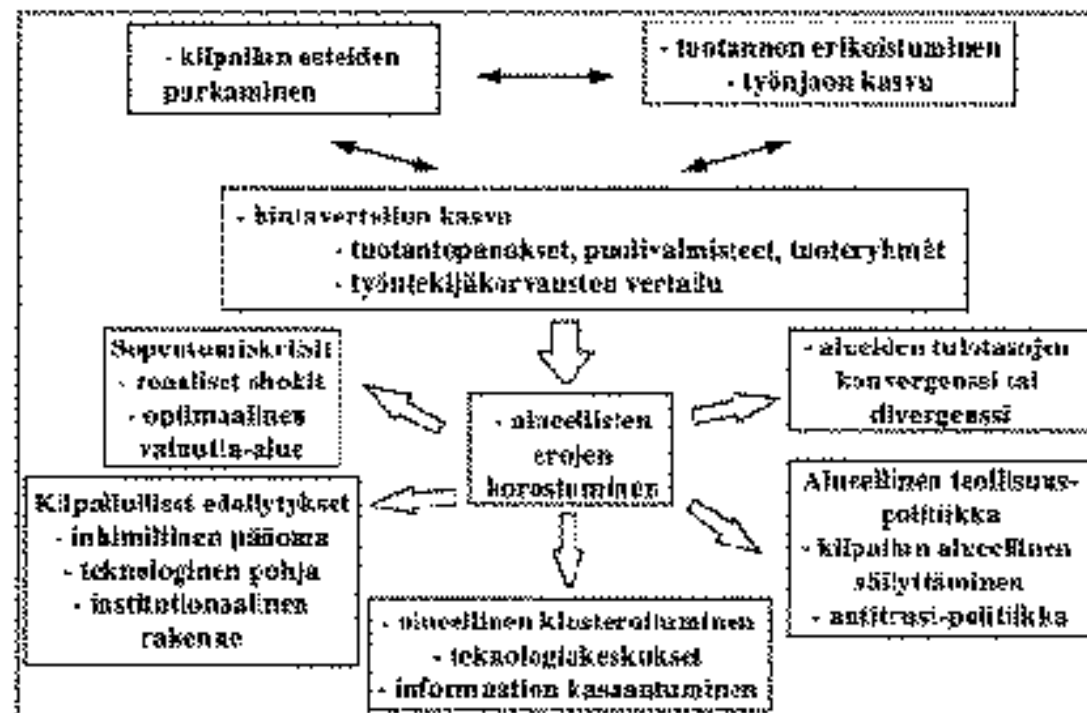
Alueelliseen kehitykseen liittyy aina aikadimensio. Alueet eivät kehity tasaisesti, vaan kehitys jakaantuu erilaisiin sykleihin. Haukiojan ja Okon (1995) mukaan syvenevässä integraatiossa vaikuttavat kahdensuuntaiset voimat:

1) Alue-eroja kärjistävät lyhyen ja keskipitkän tähtäyksen voimat. Alueelliset sopeutumiskriisit aiheutuvat ulkoisesta tai sisäisestä šokkivaikutuksesta sekä tuotantorakenteen ja toimintaympäristön muutoksesta. Tästä syystä alue kohtaa työttömyyttä, palkkaerojen kasvua, talouskasvun hidastumista, alueellisen veropohjan kaventumista, kyvykkään ja koulutetun työväestön poismuuttoa.

2) Pitkän tähtäyksen voimat tasoittavat alueellisia eroja. Tämä kehitys johtuu aluetalouksien oman kilpailuedun ja optimaalisen tuotantorakenteen löytymisestä. Pitkän tähtäyksen voimat eivät voi luonnollisestikaan taata kaikille alueille suotuisaa kehitystä. Euroopan integraation myönteisistä vaikutuksista on korostettu sitä, että taloudellinen kasvu Euroopan sisämarkkinoilla voimistuu. Tämä taloudellinen kasvu ei kuitenkaan kumuloidu tasaisesti, vaan tietyt kunnat ja alueet kehittyvät muita nopeammin. Tässä tapauksessa aluepolitiikan merkitys on tärkeä, jos alueellisia eroja halutaan tasoittaa.

⁶ Klusteri tarkoittaa toimialan yritysten sekä niiden tuki- ja liitännäistoimintojen muodostamaa toisiaan tukevaa kokonaisuutta.

Kuvio 1: Kilpailun vapauttaminen ja alueellinen integraatio



Kuviossa 1 on yhteenveto alaluvuissa 3.1 ja 3.2 kuvatuista sisämarkkinoiden vaikutuksista alueelliseen integraatioon.

3.3 Kansainväliset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset toimialat

Kunkin jäsenmaan eri teollisuustoimialoilla valmistetaan sellaisiakin tuotteita, joista kaupan vapautuminenkaan ei tee vientituotteita. Tietyillä tavaroilla ja palveluilla on tietty alueisiin jakaantunut kuluttajakunta. Tässä tapauksessa nuo tuotteet säilyvät edelleen paikallisina, kansallisina tai alueellisina, vaikka vapaakauppa kasvaisikin.

Tämä ajatusmalli on esitetty Tinbergenin (1965) artikkelissa International, National, Regional and Local Industries. Tinbergenin mukaan

Teollisuustoimialat voidaan laajemmassa mielessä jakaa eri kategorioihin. Kansainvälisellä teollisuudella tarkoitamme vienti- ja tuontitoimialoja ja kansallisella teollisuudella toimialoja, joiden tuotteet eivät teknisistä syistä ylitä rajoja. Tällaisia teknisiä rajoituksia voi olla esimerkiksi se, että kuljetuskustannukset ovat merkittäviä. Muita syitä voivat olla mm. kulttuuriin sidotut seikat. Jos kansantalous jaetaan pienempiin osiin, niin jotkut teollisuuden alat voivat olla "alueellisia". Nämä tuotteet eivät edes ylitä alueellisia rajoja. Jos alueet jaetaan edelleen pienempiin osiin, niin jäljelle jäävät paikallisesti toimivat teollisuuden toimialat.

Suomen teollisuustoimialojen kansainvälinen kaupankäynti on suuntautunut pitkälti Euroopan unionin alueelle. 1990-luvulla tuonti EU-alueelta on ollut 45–47 prosenttia ja vienti vastaavasti 46–54 prosenttia.⁷ Esimerkiksi vuonna 1994 suurimpia kauppakumppaneita olivat Saksa, Ruotsi ja Iso-Britannia. Tässä yhteydessä on huomattava, että näistä maista vain Saksa on menossa Emuun ensimmäisten joukossa. Ruotsin kanta on vielä epävarma, ja Iso-Britannia jäänee Tanskan ohella pois Emun kolmannesta vaiheesta. Suomen 10 tärkeimmän kauppakumppanin joukossa on 6 EU-tuontimaata ja 7 EU-vientimaata. Jos Emun kolmas vaihe syntyy usein puhutun 8 maan laajuisena, Suomen viennistä muuttuu vajaa 30 prosenttia euromääräiseksi.

Suomen kansainväliset tuotteet ovat pitkälti metsäteollisuuden ja metalliteollisuuden tuotteita. OECD:n ulkomaankaupan tilastojen mukaan markkinaosuudeltaan suurimmat vientituotteet OECD-maissa, jotka ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan, ovat metsäteollisuuden tuotteita tai siihen liittyvää teollisuutta (Rouvinen 1993).

Kansainvälisten toimialojen kategoriaan voidaan lukea puutavarateollisuus, paperiteollisuus, kemianteollisuus, metallien perusteollisuus sekä metallituote- ja koneteollisuus.⁸ Nämä alat ovat olleet Suomen perinteisiä vientialoja. Sellaisilla tuotteilla kuin paino- ja kirjoituspaperi, sanomalehtipaperi, sahatavara ja sellu on merkittävä osuus myös OECD-viennissä. Metallituote- ja koneteollisuuden kuuluvasta elektroniikkateollisuudesta on nopeasti kehittynyt voimakkaasti kasvava vientiala. Vuonna 1993 Suomen telelaittevienti kasvoi noin 80 prosenttia ja sen osuus oli 3,5 prosenttia OECD-viennistä (Hernesniemi–Lammi–Ylä-Anttila 1995). Sellaiset tuotteet kuin matkapuhelinverkot, kaukohakujärjestelmät, päätelaitteet, televerkot ja muut telealaan liittyvät palvelutuotteet ovat nopeasti kasvattaneet viennin markkinaosuutta.

Euroopan unioni on tärkeä markkina-alue Suomen teollisuudelle, sillä yli puolet ulkomaankaupasta käydään EU-jäsenmaiden kanssa. Erityisen tärkeä Eurooppa on kuitenkin puutavarateollisuudelle sekä paperi- ja graafiselle teollisuudelle.⁹

⁷ Tässä tarkastelussa eivät ole mukana uudet jäsenmaat Itävalta ja Ruotsi. Kun mukaan liitetään nämä maat, vientiosuus nousee lähelle 60 prosenttia.

⁸ Liitteessä 1 on kuvattu toimialojen viennin ja tuonnin kehitystä 1990-luvulla Tullihallituksen tilastojen mukaan. Vienti kuvaa eri toimialojen koko vientiä, tuonti vastaavasti eri toimialoille tuotavia raaka-aineita ja tuotantotarvikkeita. Tämä kuvaa siis toimialoita jakoa.

⁹ EU-maihin suuntautuva toimialoittainen vienti ja EU-maista tapahtuva tuonti on esitetty liitteessä 2. Se kuvaa eri toimialojen vienti- ja tuontiriippuvuutta EU:sta.

3.3.1 ALUEELLISET MENESTYSTEKIJÄT JA INTEGRAATIOHERKKYYS EMU-OLOISSA¹⁰

Alueellisia eroja on Suomessakin runsaasti. Alueet eroavat toisistaan esimerkiksi kasvukehityksen, kansainvälistymisasteen, viennin suuntautumisen, yrityskoon ja toimialoittaisten painopistealueiden suhteen. Tässä alaluvussa pyritään muodostamaan kuva toimialoittaisista alueellisista heikkouksista ja vahvuuksista. Kyseinen tarkastelu on suuntaa-antava kuvaus, koska menestyminen on eri toimialoilla yrityskohtaista. Teollisuuden integraatiolle herkkiä aloja ja kilpailukykyä voidaan arvioida esimerkiksi nelikenttämallin avulla (ks. Hahl 1995).

Kuvio 2: Alueellinen kilpailukyky ja herkkyys integraatiolle: nelikenttämalli

Integraatio-herkkyys \ kilpailukyky	VAHVA	HEIKKO
	A	C
EI INTEGRAATIO-HERKKÄ	Vahva asema markkinoilla säilyy	Sopeutumisongelmia, mutta ei suurempia vaikeuksia
INTEGRAATIO-HERKKÄ	B Kilpailu kiihtyy ja uusia mahdollisuuksia	D Sopeutumisongelmia, vaikeuksia ja uusia mahdollisuuksia

Lähde: Hahl (1995)

Nelikenttämallin mukaan alueellisia menestystekijöitä voidaan arvioida seuraavissa kategorioissa:

- A Vahva kilpailukyky – ei integraatioherkkä: paperi- ja graafinen teollisuus, puutavara, elektroniikka
- B Vahva kilpailukyky – integraatioherkkä: metallituotteet, koneteollisuus, kemian teollisuus, kauppa, kuljetustoiminta, vakuutustoiminta, rahoituspalvelut, telekommunikaatio
- C Heikko kilpailukyky – ei integraatioherkkä: perusmetallit

¹⁰ NUTS 2 -jaon mukaan *Uusimaa*; *Etelä-Suomi*: Varsinais-Suomi, Satakunta, Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala; *Itä-Suomi*: Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Kainuu; *Väli-Suomi*: Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Vaasan rannikkoseutu ja Keski-Pohjanmaa; *Pohjois-Suomi*: Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi; *Ahvenanmaa*.

D Heikko kilpailukyky – integraatioherkkä: elintarviketeollisuus, rakennustointa, tekstiili-, vaate- ja nahkateollisuus, alkutuotanto, majoitus- ja ravitsemustoiminta

Jos alueella on A-kategorian ja erityisesti B-kategorian yrityksiä, sillä on parhaimmat mahdollisuudet selvitä. Integraatioherkkyys voi siis olla myönteinen asia, ja kovenemaan kilpailuun sopeutuminen voi olla helpompaa. C- ja D-kategorian toimialoille integraatio lisää sopeutumispaineita, mutta avaa myös uusia mahdollisuuksia ristikkäiskaupan muodossa (Hahl 1995).

Tämä ei kuitenkaan pidä aivan paikkaansa integraation viimeisellä askelella eli Emu-oloissa, sillä herkkyys yhtenäisvaluutalle on eri asia kuin integraatioherkkyys. Jälkimmäisellä tarkoitetaan alan herkkyyttä sisämarkkinoiden tuomille muutoksille. Herkkyys yhtenäisvaluutalle voi syntyä uudesta kilpailusta tai uudenlaisesta valuuttakurssiympäristöstä.

A- ja C-kategoriassa yhtenäisvaluutta lisää kilpailua. Lisäksi sellaisilla vientialoilla, jotka vievät euro-alueen ulkopuolelle ja käyvät dollarikauppaa, herkkyys kansainvälisille vaihteluille ja šokeille kasvaa. C- ja D-kategoriassa olevien herkkyys kasvaa entisestään yhtenäisvaluutan oloissa. Esimerkiksi A- ja B-kategoriaan kuuluvien metsäteollisuuden ja kemianteollisuuden vaikutukset voivat olla huomattavasti erilaisia. Erityisesti metsäteollisuutta voidaan pitää aikaisemmissa integraatio-oloissa vahvana, mutta yhtenäisvaluutta voi tuoda sopeutumisongelmia. Kemianteollisuus sen sijaan voisi olla sekä integraatioherkkä että herkkä yhtenäisvaluutalle dollaripohjaisen kaupan vuoksi. Alueellisen rahatalouden integraation eli yhtenäisvaluutan vaikutukset ovat siis jossakin määrin erilaiset kuin aikaisemmat integraation vaikutukset.

3.3.1.1 Uusimaa

Uudenmaan teollisuutta ja palvelutoimintaa ei voi pitää kovinkaan integraatioherkkänä. Alueen elinkeinorakenne on monipuolinen, ja se kestää integroitumisen vaikutukset myös Emu-oloissa. Uudellamaalla on runsaasti erilaisten palvelujen kuten konsultti- ja rahoituspalvelujen sekä logistiikan taitotietoa ja osaamista. Uusimaa on kehittynyt eri tuotannonaloja ja palveluja tarjoavaksi kokonaisuudeksi. 1990-luvulle tultaessa Uudenmaan elinkeinopoliittiseksi strategiaksi valittiin innovatiivisten tietoteollisten toimintamuotojen edistäminen sekä ydinalueella että reuna-alueilla. Alueella sijaitsevat informaatiokeskittymät antavat tälle kehitykselle hyvän lähtökohdan.

Uudellamaalla sisäiset rakenne-erot ovat suuria. Elintaso on keskittynyt pääkaupunkiseudulle ja sen ympäryskuntiin, mutta reuna-alueilla maatalouden ongelmat ovat samat kuin muillakin reuna-alueilla. Pääkaupunkiseudun kasvun oletetaan leviävän hyötyvaikutuksina myös läänin reuna-alueille. Alueellisen tuottaja- ja teknologiapalveluverkoston kehittäminen ja yritysten erikoistuminen lisäävät koko läänin yhteistyömahdollisuuksia (Okko 1990).

1990-luvun alun lama-aika muutti tilannetta myös Uudellamaalla. Se vähensi kotimarkkinayritysten työpaikkoja esimerkiksi tukku- ja vähittäiskaupassa sekä palveluissa (Tilastokeskus 1995). 1990-luvulle tultaessa alueelle on 1980-

luvun investointien seurauksena syntynyt vakiintuneita aloja täydentäviä ja tukevia aloja, kuten infrastruktuurirakentamista, rahoituspalveluja ja erilaisia yrityspalveluja. Uudenmaan toimialarakenne on muuttunut entistä selvemmin palvelukeskeiseksi, ja se kestää integroitumisen paineet. Investoinnit teollisuuteen vähentyivät 1980-luvun lopulla, mutta 1990-luvulla vientiyritysten määrä on kasvanut. Vientiteollisuus sisältää metalli-, telakka-, öljy- ja kivihiiliteollisuutta.

3.3.1.2 Etelä-Suomi

Etelä-Suomen elinkeinorakenne on ratkaisevasti erilainen itäisessä ja läntisessä osassa. Läntinen Etelä-Suomi on perinteisesti ollut pk-yritysten aluetta, jossa pienyrittäjyys on ollut keskeisellä sijalla. Alueelle on syntynyt pk-yrityksiä, joilla on myös vientitoimintaa eikä pelkästään alueen suurille yrityksille tarjottavaa alihankintaa. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa yritysten lukumäärä on suuri ja keskimääräinen koko pieni. Pk-yrityksillä on myös omia tuotteita, vaikka ne tekevät alihankintatyötä tai ovat verkostoituneet muiden yritysten kanssa. Alueella korostuu vahva biotekniikan, lääketeollisuuden ja elektroniikan osaaminen, jotka ovat vahvoja aloja myös Emu-oloissa.

Myös palvelusektorin osuus on ollut läntisessä Suomessa suuri. Hämeessä elintarviketeollisuus on ollut vahva kotimarkkinoille suuntautunut ala, jonka kansainvälinen kilpailu on EU:n myötä koventunut. Lisäksi Hämeessä ovat merkittäviä metalliteollisuus ja liikennepalvelut, kun taas naapurialueen Päijät-Hämeen tuotanto on keskittynyt huonekaluihin ja vaateteollisuuteen. Satakunnan suurimmat yritykset ovat suuntautuneet vientiin. Ne voidaan luokitella kilpailukykyisiksi ja integraatioherkiksi telakka-, metallituote- ja perusmetalliyrityksiksi. Pirkanmaan yritykset ovat olleet pitkälti kotimarkkinayrityksiä, mutta alueella on vientiin suuntautunutta metsäteollisuutta. (Tilastokeskus, 1996).

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹¹

Varsinais-Suomi:	Laivojen valmistus, puhelinten valmistus, makeiset, painaminen
Satakunta:	Laivojen valmistus ja korjaus, kuparin valmistus, paperin ja kartongin valmistus
Häme:	Raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus, rautatieliikenne, makeiset, paperin ja kartongin valmistus, lihanjalostus
Päijät-Häme:	Huonekalujen valmistus, päällysvaatteiden valmistus
Pirkanmaa:	Paperin ja kartongin valmistus, posti, rautatieliikenne, renkaiden valmistus

Eteläisessä Länsi-Suomessa on myös kansainvälistä suurteollisuutta, kuten telakat ja sähkötekniisten tuotteiden ja instrumenttien valmistusta (Hahl 1995). Tietotekniikan kehityksessä mukanaolo on tuonut alueelle korkean teknologian osaa-

¹¹ Tilastokeskus 1996.

miskeskuksen, joka lisää alihankintoja myös pk-sektorille. Tällä teollisuudella on omat integraatioherkkyytensä, mutta kilpailukyvyn ansiosta alueella on hyvät kehittymisen mahdollisuudet.

Yrityselämän on helppo sijoittua alueelle, jossa korkeakouluissa on alan tutkimustausta yrityksen tuotekehityksen tukena. Korkeaan teknologiaan keskittyvä metalliteollisuus on alueen vahvuuksia. Se toimii integraatioherkällä alalla ja sen kilpailukyky on vahva. Siis lähtökohdat syvenevälle teknologiselle kehitykselle ja inhimillisen pääoman kasvulle ovat hyvät.

Itäisessä Etelä-Suomessa metsäteollisuuden merkitys on aina ollut keskeinen. Useimmat taajamat ja nykyiset kaupungit ovat keskittyneet suuren metsäteollisuusyrityksen ympärille. Juuri tämä tekee Etelä-Suomen itäosista kansainvälisille tuotantošokeille herkemman alueen kuin muista Suomen alueista.

Metsäteollisuuden keskeinen asema on kehittänyt muita tukialoja, kuten kemianteollisuutta ja paperi- ja selluteollisuuteen liittyvää metalliteollisuutta. Näiden alojen integraatioherkkyys on suurempi kuin paperiteollisuuden, mutta kilpailukyky on edelleen vahva. Lisäksi alueen metsäteollisuuden kuljetustarve on kehittänyt alueen satamatoimintaa ja logistiikkaa, joita voidaan hyödyntää transitoliikenteessä. Kauttakulkuliikenne onkin kasvanut nopeasti 1990-luvulla. Metsäteollisuuden integroituminen on siis tuottanut kuljetuspalveluja.

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹²

Kymenlaakso: Paperin ja kartongin valmistus, rautatieliikenne, lastinkäsittely, höyrykattiloiden valmistus

Etelä-Karjala: Paperin ja kartongin valmistus, makeiset, raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus

Itäisen Etelä-Suomen suurin puute on kuitenkin pk-sektorin pienuus. Pk-sektori olisi tasannut metsäteollisuuden suhdanneherkkyyden vaikutuksia (Hyvärinen 1993). Pk-yrityksillä on sitä paitsi vähän omaa tuotantoa, koska suurten teollisuuslaitosten kysyntä alihankinnoissa on vähentänyt yritysten omaa innovatiivisuutta.

Kilpailutilanteen muutokseksi voidaan hyvin laskea kysynnän muutos Suomen itäisillä lähialueilla. Vaikka EU:n sisäistä integroitumista on tapahtunut, niin itäinen Suomi on hyödyntänyt myös lähialueen kilpailutilannetta. Vienti on muuttunut myös rakenteellisesti: Aikaisemmin itävientiä harjoittivat isot yritykset, ja ne käyttivät aliurakointia korkeintaan raja-alueella. Nykyisin paikalliset, rajan tuntumassa olevat pk-yritykset harjoittavat vientitoimintaa. Esimerkiksi Etelä-Karjalan alueella on yrityksiä, jotka aikaisemmin olivat paikallisia, mutta nyt niillä on vientiä Venäjälle. Näillä yrityksillä ei ole kuitenkaan vientiä Baltiaan tai EU-alueelle. Tässä voidaan havaita sellainen vaikutus, että lähialueyhteistyö on voimistanut alueen integraatioherkkien toimialojen verkostoitumista itärajan yli.

¹² Tilastokeskus 1996.

Itäisessä Etelä-Suomessa alueellinen teollisuusrakenne on muuttunut siten, että integraatioherkkä elintarviketeollisuus on supistanut toimintaansa, mutta palvelusektori ja kilpailukyvyltään vahva metalliteollisuus ovat kasvattaneet tuotantoaan. Uusien ulkomaisten yritysten saaminen alueelle vaatii edelleen kehittämään yhteistyösuhteita, joiden kautta yritysten sijoittumista helpotettaisiin.

Elintarviketeollisuuden tuotteet ovat tyypillisesti integraatioherkkiä, eikä niitä kuljetuksellisista ja säilytyksen vaikeudesta johtuvista syistä kannata viedä suuressa määrin kansainvälisille markkinoille. Näiden tuotteiden viennissä korostuu lähialueiden merkitys, sillä viennin volyymi on kasvanut nimenomaan Virossa ja Lounais-Venäjällä.

Liitteistä 1 ja 2 voidaan todeta, että elintarvikkeiden ja tekstiilien vienti on vähäistä ja se suuntautuu muualle kuin EU-alueelle. Nämä teollisuudenalat voidaan luokitella kansalliseksi integraatioherkäksi teollisuudeksi, jonka vienti on alueellista ja suuntautuu pääosin Suomen lähialueille. Tekstiili-, nahka-, vaate- ja kenkäteollisuudessa on 1990-luvun alun jälkeen tapahtunut huomattavia muutoksia. Tekstiiliteollisuudella oli vahva jalansija entisessä Neuvostoliitossa. Sen takia sen kilpailukyky sisämarkkinoilla on ollut heikko ja sillä on ollut voimakkaita sopeutumisvaikeuksia.

3.3.1.3 Itä-Suomi

Itä-Suomen tuotanto perustuu pitkälti julkiseen talouteen, maa- ja metsätalouteen sekä teollisuuteen. Alkutuotannon suuri osuus tekee alueesta integraatioherkän. Sopeutuminen on ollut hidasta. Tämä näkyy alueen työttömyysasteessa, joka on EU:n korkeimpia. Palveluiden osuus on ollut melko pieni verrattuna eteläisimpiin alueisiin. Valtionyritysten tärkeys näkyy erityisesti Etelä-Savossa, jossa muusta teollisesta toiminnasta vastaavat metsäteollisuus ja konepajateollisuus. Lisäksi matkailulla on ollut tärkeä rooli juuri Etelä-Savossa. Pohjois-Savossakin matkailu on tärkeä, mutta alueella on myös huipputeknologiaa. Pohjois-Karjalassa kehittyviä tuotannonaloja ovat kaivostoiminta ja metalliteollisuus.

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹³

Etelä-Savo:	Rautatieliikenne, vanerin ja vaneriviilun valmistus, höyrykattiloiden valmistus, lihanjalostus
Pohjois-Savo:	Paperin ja kartongin valmistus, höyrykattiloiden valmistus, lihanjalostus
Pohjois-Karjala:	Rautatieliikenne, lukkojen valmistus, vanerin ja vaneriviilun valmistus, muovituotteiden valmistus
Kainuu:	Paperin ja kartongin valmistus, raideliikenteen kulkuneuvojen valmistus ja korjaus

Itä-Suomessa on havaittavissa samanlaista kehitystä metsäteollisuudessa kuin itäisessä Etelä-Suomessa. Taajamien ja nykyisten kaupunkien syntymiseen ovat siel-

¹³ Tilastokeskus 1996.

lähin olleet osallisena suuret metsäteollisuusyritykset. Vaikutukset ovat myös samat, sillä tämä herkistää alueen kansainvälisille tuotantošokeille. Metsäteollisuuden keskeisellä asemalla on myös edellä mainittuja vahvuuksia, eli tukialat työllistävät alueen väestöä. Integraatioherkkyttä voidaan pitää suurempana kuin paperiteollisuudessa, mutta kilpailukyky on edelleen vahva. Alueella sijaitsevalle lihanjalostusteollisuudella on markkinoita myös Suomen rajan itäpuolella, mitä tässä yhteydessä kannattaa myös hyödyntää.

Alueen muita vahvuuksia ovat osaamiskeskukset, jotka ovat syntyneet korkeakoulujen ja yliopistojen vaikutuksesta. Näitä etuja voidaan hyödyntää myös erityisesti nuorten ihmisten työllistämisessä. Euroopan unionin erimuotoisia tukia ja projektirahoitusta kannattaa hakea aktiivisesti juuri näille alueille.

3.3.1.4 Väli-Suomi

Väli-Suomi on pienyrittäjähenkistä aluetta. Siellä on paljon erilaisia pk-yrityksiä monella eri toimialalla ja yrittämisen perinteet ovat vankat. Tyypillisiä ovat pienyrittäjärypäävät, jotka hyötyvät verkostoitumisesta. Laman myötä on huomattu, että erikoistumisen olisi pitänyt olla vielä syvempää ja tuotantorakennetta pitäisi edelleen syventää (Tilastokeskus 1995). Alueen yliopistot takaavat hyvin koulutetun työvoiman myös vastaisuudessa, joskin reuna-alueilla on ongelmana koulutustason alhaisuus.

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹⁴

Keski-Suomi:	Paperin ja kartongin valmistus, massa- ja paperikoneiden valmistus, vanerin ja vaneriviilun valmistus, maa- taloustraktoreiden valmistus
Etelä-Pohjanmaa:	Lihanjalostus, rautatieliikenne
Vaasan rannikkoseutu:	Massan valmistus, moottorien ja turbiinien valmistus, sähkönjakelu- ja tarkkailulaitteiden valmistus, sähkö- moottorien, -generaattoreiden ja -muuntajien valmis- tus
Keski-Pohjanmaa:	teräslanganveto, lihanjalostus, lannoitteiden ja typpi- yhdisteiden valmistus

Väli-Suomi on alueellinen osaamiskeskus, jossa merkittäviä aloja ovat energia-, ympäristö- ja hyvinvointiteknologia sekä paperinvalmistusteknologia. Ne ovat kilpailukykyisiä ja integraatioherkkiä aloja, mikä tuo herkkyyttä yhtenäisvaluutassa. Muut teollisuudenalat eivät välttämättä ole yhtä herkkiä, joten alueen elinvoimaisuus säilynee ennallaan. Alueen metsävarat ovat laajat ja takaavat puunsaannin. Paperinvalmistus on perinteistä osaamista. Uusia aloja ovat energia, ympäristö ja hyvinvointi.

¹⁴ Tilastokeskus 1996.

Myös elektroniikalla on vahva jalansija erityisesti Vaasan rannikkoseudulla, joka on keskittynyt erityisesti voimalaitos-, ilmansuojelu- ja ympäristötekniikkaan. Metallitoimialalla merkittävintä on meriteollisuuden moottoreiden ja turbiinien valmistus. Etelä-Pohjanmaalla olisi hyvät mahdollisuudet kehittää puunjalostusta ja huonekalujen valmistusta, koska Suomen puuvarojen jalostusasteen nostaminen pitäisi ottaa entistä tärkeämmäksi päämääräksi. Keski-Pohjanmaa tukeutuu pieniin yritysrypäisiin, jotka tuottavat erilaisia nahkatuotteita. Myös maatalous ja elintarviketeollisuuteen painottuvat alat ovat vahvoja Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla. Suuret peltopinta-alat takaavat kilpailukykyisemmän ympäristön maanviljelyyn kuin muualla Suomessa.

Vienti on painottunut melko voimakkaasti pelkästään metsä- ja metallisektorille, joten yhtenäisvaluutta saattaa helpottaa myös muiden teollisuuden toimialojen suuntautumista vientiin. Tähän asiaan kannattaisikin keskittyä entistä tarmokkaammin, jotta vientisektorin monipuolisuus tästä lisääntyisi.

3.3.1.5 Pohjois-Suomi

Pohjois-Suomen¹⁵ elinkeinorakenne on muuttunut melko nopeasti. Matkailupalvelut työllistävät Pohjois-Suomessa, ja erilaisilla matkailukeskuksilla, luonnonpuistoilla ja muilla erämaaseuduilla on suuri merkitys. Vaikka alue on maatalousvaltainen, sinne on syntynyt uudentyyppisiä osaamiskeskuskeskuksia. Ne ovat sijoittuneet suuriin kaupunkeihin kuten Ouluun ja Rovaniemelle, ja ne toimivat yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Erityisosaamisen aloja ovat kylmien alueiden tutkimus, ympäristöteknologia sekä bio- ja tietotekniikka. Huipputeknologian kehitys on kohentanut alueen teknologista osaamista.

Korkeakoulujen ja yliopistojen ansiosta alueen koulutusaste on noussut tasaisesti ja tutkinnon suorittaneiden määrä on kaksinkertaistunut 10 vuodessa. Oulu on kehittynyt Pohjois-Pohjanmaan osaamiskeskukseksi, joka vetää hyvin koulutettua väestöä myös muualta Suomesta. Oulun yliopisto on lisännyt alueen koulutustasoa ja lisännyt osaamiskeskuksen hyvinvointia. Alueen elinkeinoelämä ei ole kuitenkaan pystynyt hyödyntämään tätä riittävästi, sillä koulutettua väestöä on muuttanut Etelä-Suomeen.

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹⁶

Lappi:	Paperin ja kartongin valmistus, raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus, puunkorjuu
Pohjois-Pohjanmaa:	Raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus, rautatieliikenne, puhelinten valmistus, paperin ja kartongin valmistus

Alueelliset erot ovat laajan muuttoliikkeen johdosta kärjistyneet: suuret kaupungit ovat vetäneet puoleensa väestöä alkutuotantoon keskittyneistä maaseutukunnista, ja tästä syystä alueellinen eriarvoisuus on lisääntynyt. Työttömyys on pahim-

¹⁵ Pohjois-Suomen tiedot kirjasta Tilastokeskus (1995), s. 54–65.

¹⁶ Tilastokeskus 1996.

pia vitsauksia, sillä Pohjois-Suomi on yksi Euroopan vaikeimmista työttömyys-alueista. Myönteistä työttömyyskehityksessä on ollut se, että pitkäaikaistyöttömyys on ollut harvinaisempaa kuin muualla Suomessa.

Tästä syystä alueen elinkeinopoliittiseksi strategiaksi kannattaisikin ottaa entistä selvemmin hyvin koulutetun väestön houkuttelu jäämään alueelle ja reuna-alueiden elinvoimaisuuden säilyttäminen sekä Pohjois-Pohjanmaalla että Lapissa.

3.3.1.6 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan maakunta eroaa Manner-Suomesta monessa suhteessa, sillä sen elinkeinoelämä on vahvasti sidoksissa matkailuun ja meriliikenteeseen. Suurteollisuutta on vähän, mutta pk-yrityksiä on paljon. Meriliikenne voi olla integraatioherkkä. Silti sen vahva asema markkinoilla säilyy. Toisaalta pk-yritykset takaavat alueen joustavuuden mahdollisissa integraatiosta aiheutuvissa šokeissa.

Tärkeimmät yritykset (tuoteryhmät) työntekijöiden määrän mukaan¹⁷

Ahvenanmaa: Meriliikenteen henkilökuljetus, talletuspankkitoiminta, perunoiden jalostus ja säilöntä

Alue on vahva monessa mielessä. Se on vauras, ja työttömyysaste on Suomen alhaisin. Vaikka Ahvenanmaalla ei ole paljonkaan teollisuutta, niin palveluelinkeinot pitävät tulotason korkeana. Perinteiset maaseutuelinkeinot säilyttävät koko alueen elinvoimaisena myös tulevaisuudessa.

3.3.1.7 Lopuksi

Tässä luvussa on pohdittu Suomen eri alueiden sopeutumista kilpailukyvn ja integraatioherkkyyden mukaan. Tässä yhteydessä on vielä korostettava, että herkkyys yhtenäisvaluutalle poikkeaa integraatioherkkyydestä. Jos jokin toimiala on integraatioherkkä, se ei välttämättä ole herkkä yhtenäisvaluutalle. Toisaalta tietty toimiala voi hyvinkin olla jo integroitunut sisämarkkinoilla, mutta se voi olla herkkä yhtenäisvaluutalle, jos sille esimerkiksi on erittäin tärkeää, kuinka euron ja dollarin kurssi jatkossa kehittyy.

Tässä osassa on kuvattu yleisesti eri alueiden yleispiirteitä NUTS 2 -jaon mukaan. Jokainen kunta tai seutukunta luonnollisesti poikkeaa vielä esimerkiksi tuotantorakenteen ja koulutustason mukaan. Tarkempi analysointi voidaan siirtää kunkin elinkeinoalueen pohdittavaksi, jolloin käytetty lähestymistapa helpottaa alueen tulevaisuuden strategioiden luomisessa.

3.3.2 ALUEELLINEN INTEGROITUMINEN JA JULKISTALOUS

Integroitumisen myötä julkishyödykkeen tuottaminen voidaan jakaa laajemmalle alueelle. Julkistalous voi hakea esimerkiksi rakennushankkeelle urakoitsijoita suu-

¹⁷ Tilastokeskus 1996.

remmalla säteellä, ja muitakin toimintoja voidaan altistaa entistä enemmän kilpailulle. Täten kilpailu muuttuisi kansallisesta kilpailusta Euroopan unionin sisäiseksi, projekteissa käytäväksi kilpailuksi. Muita mahdollisia laajemmalle kilpailulle altistettavia palveluja voisivat olla tekniset peruspalvelut, kuten vesi- ja jätehuolto, sekä tieverkon ja katujen kunnossapito, tietoliikenneverkosto ja joukkoliikenne.

Jos julkispalvelujen kilpailun esteitä aletaan Euroopan unionin muissa jäsenmaissa vapauttaa, se lisää myös suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia. EU-projektien välityksellä kansainvälistyminen kasvaa ja julkisyhteisöjen tietämys tutkimuksen alalla lisääntyy.

Rahoitusmarkkinoiden integroitumisen vuoksi julkistalous voi siirtyä investointiensa rahoituksessa käyttämään yhä enemmän kansainvälistä rahoitusta.

Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen voi näkyä myös korkeasti koulutettujen henkilöiden työpaikkojen kysynnässä. Työvoiman liikkuvuuden lisääntyessä hyvin koulutettujen ja kielitaitoisten ihmisten siirtyminen on helppoa. Lisäksi siirtyminen on muita helpompaa sellaisilla aloilla, joilla on pitkälle menevää erikoisosaamista ja joilla työtavat ovat kansainvälisiä ja kelvollisia kaikkialla. Työvoiman liikkuvuus voi täten kasvaa terveyspalveluissa, tiede- ja tutkimusyksiköissä ja koulutuspalveluissa.

Sosiaalipalveluissa tuskin tapahtuu suuria muutoksia. Lasten ja lapsiperheiden palvelut, kuten lasten päivähoido ja peruskoulutus, pysyvät paikallisina palveluina, ja työn tarjonta säilyy kansallisena. Samaan ryhmään voidaan laskea vammaisten ja pitkäaikaissairaiden palvelut, vanhusten ja erityisryhmien palvelut, kulttuuripalvelut ja nuoriso- ja vapaa-ajanpalvelut. Työntekijöiden koulutukseen sen sijaan voidaan hakea uusia taitoja ja näkökulmia kansainvälisemmällä koulutuksella. Koulutuspalvelut säilynevät paikallisina, ja myös opettajat ovat kielisidonnaisuuden vuoksi suurimmalta osin suomalaisia. Kuitenkin jo ammattikorkeakouluissa ja aikuiskoulutuksessa voidaan harjoittaa kansainvälisyyttä sekä opettajien että opiskelijavaihdon suhteen.

3.3.3 KUNTATALOUDEN MIELIPITEITÄ ALUEPOLITIIKASTA¹⁸

Jo ETA-jäsenyys aloitti kuntasektorilla uudentyyppisen kansainvälistymisen, jossa eurooppalaisuus korostuu entisestään. Kaupunkien työntekijöiden ja myös kaupunkilaisten elämässä on korostunut kielitaidon ja koulutuksen kehittäminen. Tällä on ollut vaikutuksia esimerkiksi työväenopistojen toimintaan. EU-jäsenyys on käynnistänyt erilaisia EU-toimenpideohjelmia ja muuttanut kaupungin hallintoa. Kansainvälistymisohjelmissa on painotettu sellaisia päämääriä ja kannanottoja, jotka liittyvät EU:n tukiin ja sen antamiin mahdollisuuksiin. Kansainvälinen toiminta ja kouluttautuminen ovat muotoutuneet pitkälti tämän pohjalta. EU:n tuet ovat tärkeä osa strategiaa (esim. sosiaalirahaston hyödyntäminen). Monissa kaupungeissa on selkeänä tavoitteena elinkeinoelämän tukeminen. Toinen merkittävä aspekti on aktivoituminen laajemmalla edunvalvontarintamalla siten, että vaikutetaan EU:n säädöksiin, jotka vaikuttavat kaupungin toimintaan.

¹⁸ Nämä näkemykset perustuvat haastattelu- ja kyselytutkimukseen.

Esimerkiksi ympäristökysymykset ja Itämeren tilanne ovat tärkeitä rannikko-kaupungeille.

Onko Euroopan integraatio vaikuttanut alueen kehitykseen mm. EU:n aluetuen muodossa? Minkälaisia kokemuksia teillä on EU:n aluepolitiikasta?

Vastausten perusteella EU:n aluetuki- ja rakennepolitiikka ovat vielä melko uusia asioita kuntasektorille. Uuden aluepolitiikan hyödyntäminen on alkuvaiheessa. Monet kaupungit eivät vielä osanneet arvioida aluepolitiikan merkitystä. Alustavien arvioiden mukaan kaupunkien edustajat kokevat, että uusi ohjelmaperusteinen aluepolitiikka on lisännyt seutuistumisen ja kansainvälistymisen tarvetta.

On havaittu, että EU-jäsenyys lisää kilpailua ja olosuhteet muuttuvat entistä nopeammin. Tämä on aktivoinut kuntasektoria. Erään kuntien strategisen kehitysyhtiön johtajan mukaan EU-kuvioissa yksi kunta on liian pieni vastakumppani EU:lle, ja siitä syystä on muodostettu kehittämissyhtiö, jossa on neljä kuntaa yhteistyössä. Se on tuonut muutosaktiivisuutta alueelle. Se on pakottanut entistä suurempaan suunnitelmallisuuteen, ja samalla on lähdetty yhteistyöhön.

Tuen saaminen koetaan kuitenkin merkittäväksi, ja tuen määrän uskotaan kasvavan edelleen. Kokemukset ovat enimmäkseen olleet myönteisiä, mutta asioiden hoidon monimutkaisuudesta on koitunut ongelmia. Kaupunkien edustajien vastauksissa painottuivat hakuvaiheiden mutkikkuus ja lisääntyvä kansainvälinen osaaminen:

1) Aluetukien määrä ei ole ainakaan vielä oleellinen ja merkittävä asia. 2) Hakuvaihe koettiin mittavaksi paperiprosessiksi. Varsin lyhyet haku- ja valmisteluajat koettiin ongelmiksi. 3) Ihmisiltä vaaditaan enemmän kielellisiä ja sosiaalisia kykyjä. Rohkeus ottaa yhteyttä ja laajempi näkemys toimia ovat selkeästi lisääntyneet. Toiset ovat innostuneesti mukana ja toiset arvioivat, että ei ole resursseja.

Yksi rahaliikenteen ongelma on EU-hankkeiden monimutkaisuus:

Sopimukset tehdään työvoimapiirin kanssa kansallisella tasolla esimerkiksi tietystä työllisyshankkeesta. Tämä on suuri ongelma, sillä toisaalta on nämä EU:ta koskevat päätökset ja sitten on työllisyysasetus ja sen asettamat päätökset.

EU:sta tulleiden ohjeiden mukaan kirjanpito on todella tarkkaa, aina kuittitasolle saakka. Vientilistat eivät aluksi riittäneet.

Kuntasektorilla ollaan kiinnostuneita EU:n yhteistyöprojekteista. Erityisesti kiinnostivat yritysten toimintamahdollisuuksia parantavat projektit sekä opetus- ja tutkimusprojektit. Osa hankkeista oli myös työllistymiseen liittyviä hankkeita:

Kaupungilla on kaksi suurempaa työllisyysprojektia, joihin on saatu sosiaalirahaston avustuksia. Pitkäaikaistyöttömille on suunniteltu työllisyyspolkuhanke. Toimintamalli on rakennettu siten, että se on integroitu kiinteästi palvelutoimintaan, sillä sosiaali- ja terveystalouden palvelut ovat projektissa mukana. Pitkäaikaistyöttömät haastatellaan ja heille laaditaan yksityiskohdalliset työllistymissuunnitelmat. Projekti on kolmevuotinen ja rahoitus on hankittu sekä EU:n sosiaalirahastosta, kansallisesti että kaupungilta. Pro-

jektista on saatu hyviä tuloksia, sillä 10 kuukauden jälkeen pitkäaikaistyöttömistä 25 % sijoittunut jo työelämään ja 25 % on tukityössä tai koulutuksessa. Projektissa on osuuskunnan kehittämistä, verkostomallista käsityöhanketta ja ryhmätyöskentelyä.

Toinen EU-hanke on suunniteltu ehkäisemään nuorten työttömyyttä ja syrjäytymistä yhteiskunnasta. Tämä sisältää lähinnä työpajahankkeita ja siinä kokeillaan erilaisia toimintamalleja.

Kolmas hanke kohdistuu uusiin pienyrityksiin. Se on tukiohjelma, jossa tuetaan yritysten tuotekehittelyä, kehitetään verkostotoimintaa ja informaation vaihtoa.

Projekteja ei pyritä pyörittämään vain tukityönä, joka on työttömien kierrättämistä, vaan se tehdään perusteellisesti jokaisen kohdalla. Tällä tavalla työttömät todella sitoutuvat työelämään.

Joissakin kaupungeissa on perustettu työryhmiä, jotka pyrkivät kehittämään ja koordinoimaan EU-projekteja. Yleinen käsitys on, että EU:n projektit vaativat melko paljon työtä. Kaupungit myös suhtautuivat kriittisesti siihen, jos projekteissa ollaan mukana pelkästään tuen saamiseksi.

Alueellisen kehityksen tukijalaksi nähdään kouluttautuminen. Kaupungin toiminnassa korostuu opetuksen ja koulutuksen järjestäminen. Myös kulttuuria pidetään tärkeänä kaupunkien kehityksessä. Ammattikorkeakoulujen rooli, sosiaali- ja terveystoimi, esiopetus ja päivähoito nousivat keskustelun aiheeksi.

Kaupunkirakentamista ja kaupungin yleisilmeen hoitamista pidettiin myös tärkeinä. Yleinen elinkeinoelämän viihtyvyys on siis osa alueellista kehitystä. Kaupungin koko toiminnan kirjo vaikuttaa yritysten toimintaan: millaisia tontteja on tarjolla, miten suhtaudutaan elinkeinoelämään, miten neuvotellaan, onko kaupunki luotettava neuvottelija? Elinkeinoelämälle ovat tärkeitä myös kaupungin taksat ja maksut, jotta yritykset kiinnostuisivat tietystä alueesta.

Kaupungin rooli elinkeinoelämän vireyttäjänä nähdään eräänlaisena katalysaattorina ja meklarina siten, että yritysten etabloituminen sujuisi mahdollisimman kitkatta. Kaupungin on pystyttävä ”junailemaan ja nykimään naruista; sen tulee ikään kuin tietää, miten asioiden tulisi olla, ja järjestää ne oikein yritysten kannalta”.

Kaupungit uskoivat yhteistyön elinkeinoelämän, tutkimuslaitosten ja muiden kaupunkien kanssa lisääntyvän. Kansainvälistymistä halutaan kehittää kaikilla tasoilla. Yleinen mielipide oli, että kaupunkien markkinointi Eurooppaan on vielä liian vähäistä ja projektien määrä liian pieni. Syynä tähän pidettiin sitä, että peruspalveluiden ylläpitämiseen ja niiden rahoituksen pohtimiseen kulutetaan liikaa aikaa. ”Lobbauksen pitäisi olla aggressiivisempaa ja julkisen talouden pitäisi elinkeinoelämän kanssa tehdä yhteinen paketti sitä mukaa, millä menestytään ja miten pidetään teollisuus ja elinkeinotoiminta vireänä.”

Aluepolitiikan nähtiin muuttuvan enemmän alueiden väliseksi, ja valtiot menettäisivät tässä merkitystään. Keskusteluissa korostettiin alueiden Eurooppaa ja alueiden erityispiirteitä. Suomessakin on sekä ilmastoltaan että väestöpohjaltaan ja elinkeinorakenteeltaan erityyppisiä alueita. ”Integraatio syvenee ja alueet korostuvat. Kun hallinnollinen valta siirtyy korkeammalle Euroopan unionin tasolle, niin hallinnolliset rajat hämärtyvät.”

Eri yliopistojen ja teknologisten keskusten uskottiin olevan vahva kulmakivi kaupunkien elinkeinoelämän tukena. Tutkimuslaitokset nähtiin tärkeäksi perustaksi alueen kansainväliselle osaamiskeskukselle. Korkean teknologian yritykset koettiin alueen elinkeinorakenteelle tärkeiksi tekijöiksi, ja erilaisten pk-yritysten innovaatioita tukevien rahastojen uskottiin auttavan pk-yrityksiä alkuun.

3.4 Eroja Euroopan alueellisessa kasvussa

Taloudellinen kasvu ja siihen liittyvät tekijät ovat saaneet osakseen uutta kiinnostusta taloudellisen integraation, yritystoiminnan keskittymisen ja klusterisoitumisen sekä tiedon ja teknologian leviämisen kautta. Pääoman kasaantuminen tiettyihin maihin on tutkimisen arvoinen asia. Sitä eivät selitä maan raaka-ainevarannot eikä väestön määrä, sillä pitemmän aikavälin tarkasteluissa juuri ne maat, joissa raaka-ainevarat ovat pienet ja väestön määrä on rajallinen, ovat selviytyneet taloudellisessa kasvussa (Hernesniemi–Lammi–Ylä-Anttila 1995). Taloudellisen kasvun näissä maissa selittääkin kyky tuottaa uusia innovaatioita, luoda toimivat organisaatiot sekä pyrkiä myönteistä yhteiskunnallista kehitystä tukeviin instituutioihin.

Taloudelliseen kasvuun liittyy kaksi päätekijää: fyysinen pääoma eli investoinnit koneisiin ja laitteisiin sekä työvoima, joka omistaa työn tekemiseen tarvittavan inhimillisen pääoman. Taloudellinen integraatio on johtanut tilanteeseen, jossa työnjako eri organisaatioiden kesken syvenee ja kansainvälisen kaupan merkitys korostuu.

Perinteisesti taloudelliseen kasvuun on liitetty seuraavanlaiset tekijät: 1) Talouden absoluuttinen ja suhteellinen kilpailukyky suhteessa muihin maihin, minkä avulla hankitaan suurempi vauraus. 2) Skaalatuotot ja vähenevien tuottojen laki ja sen vaikutus pääoman kasaantumiseen, jolloin pitkällä aikavälillä tuottoasteet laskevat ja tietyn vaurausvaiheen jälkeen kansakunnan kasvu alkaa hiipua. Taloudelliseen kehitykseen ovat vaikuttaneet myös 3) väestön lisääntyminen ja väestön koulutustaso sekä ennen kaikkea 4) teknologisen kehityksen tuoma muutos työvoiman erikoistumiseen, tuotannon organisoitumiseen ja uusien tuotteiden innovointiin. Näillä tekijöillä on eri ajanjaksoina ollut kullakin oma vaikutuksensa taloudellisen kasvun voimistumiseen tai heikkenemiseen.

3.4.1 ALUEIDEN TULOTASOJEN LÄHENTYMINEN

Alueiden ja maiden tulotasojen lähentymistä on testattu runsaasti viime aikoina. Endogeenisen kasvuteorian mukaan konvergenssi (tulotasojen lähentyminen) ei ole yksiselitteinen asia. Alueet eivät ole niin samanlaisia, että testauksissa saataisiin konvergoituvia tuloksia. Jos valitaan mukaan maita, joiden tavoitetila on poikkeuksellisen erilainen, ei tulotasojen lähentymistä ole havaittavissa. Lisäksi on havaittavissa aste-eroja. Konvergenssihypoteesit on jaettu kolmeen osaan seuraavasti (Galor 1996):

1) Absoluuttisen konvergenssihypoteesin mukaan maittaiset tulotasot asukasta kohden konvergoituvat pitkällä aikavälillä riippumatta kunkin maan lähtötasosta. Tässä ei siis oteta huomioon maiden teknologista tasoa, väestön kasvua yms. Tätä hypoteesia ovat testanneet mm. Romer (1986), Lucas (1988) ja Barro (1991).

2) Ehdollisen konvergenssihypoteesin mukaan maiden rakenteelliset lähtökohdat ovat samat (teknologiataso, koulutustaso, väestön kasvuaste, harjoitettu talouspolitiikka jne.), mutta bruttokansantuotteen lähtötaso on erilainen eri maissa. Solowin malli perustuu tähän hypoteesiin, mutta se ei pysty selittämään teknologian yms. vaikutusta, jota taas endogeenisen kasvun malli pyrkii selittämään (Barro 1991, Barro ja Sala-i-Martin 1995).

3) ”Klubikonvergenssihypoteesin” mukaan sellaiset maat, joiden rakenteelliset erot ovat pienet, konvergoituvat keskenään. Maat ovat myös lähtötasoltaan samoissa asemissa.

Sala-i-Martinin (1996a) testauksissa oli mukana kaikista maanosista 110 maata (1960–1990), OECD-maat (1960–1990), Yhdysvaltojen 48 osavaltiota (1880–1990), Japanin 47 prefektuuria (1955–1990), Euroopan 90 aluetta (1950–1990) sekä alueellinen tarkastelu Saksasta, Isosta-Britanniasta, Ranskasta, Italiasta ja Espanjasta.

Maailmanlaajuisen 110 alueen kohdalla absoluuttista σ -konvergenssia ja β -konvergenssia ei ole havaittavissa. Konvergenssin puuttuminen on mielenkiintoinen tutkimustulos ainakin kahdesta syystä. Se osoittaa, että maiden väliset tuloerot eivät häviä, vaan jatkavat kasvuaan (ei σ -konvergenssia), ja elintasoerot eivät näytä kapenevan maailmanlaajuisesti. Se osoittaa myös, että ne maat, jotka olivat rikkaita alkutilanteessa, säilyvät rikkaina (ei β -konvergenssia). Ehdollisen konvergenssin osalta tulotasojen lähentymistä ilmenee, ja maiden tulotasot lähenevät 2 prosentin vuosivauhdilla.

Sen sijaan OECD-maiden ja Euroopan maiden sekä Euroopan osa-alueiden konvergenssi-estimaatit osoittavat, että alueiden tulotasot lähenevät sekä absoluuttisesti että ehdollisesti. Lähentymisvauhti on sama eli noin 2 prosenttia vuodessa.

Euroopan alueellista kehitystä on tutkittu myös haastattelututkimusten avulla. Nam, Nerb ja Russ (1990) tutkivat Euroopan unionin jäsenmaiden alueellista kehitystä 12 kansallisen ja 23 alueellisen indikaattorin avulla. Tutkimuksessa tehtiin kysely 9 000 yritykseen tai yrityspalveluja tuottavaan yritykseen 55 Euroopan alueella. Tarkastelun kohteena oli 45 ongelma-aluetta ja 10 hyvin menestyvää aluetta. Tutkimustulosten mukaan makrotaloudellisten indikaattorien kuten työvoimakustannusten väheneminen ja pääomakustannusten aleneminen olivat merkittävimmät alueellisen kehityksen edistäjät.

Alueellista kehitystä tukeviksi tekijöiksi nousivat kaikilla alueilla ammattitaitoisten työntekijöiden parempi saatavuus sekä liikenneinfrastruktuuri. Lisäksi tutkimuksessa korostettiin aluepolitiikan onnistuneisuutta, energian tarjontaa, hintaa ja saatavuutta sekä nykyaikaista kommunikaatiojärjestelmää. On huomattava, että kysely tehtiin 1980-luvun lopulla, jolloin informaatioteknologian kasvu oli vasta aluillaan. Sekä kehittyvillä että taantuvilla alueilla paikallisten

verojen vähennykset ja julkisten menojen karsiminen nähtiin merkittäviksi alueellista kehitystä lisääviksi tekijöiksi.

Tutkimuksessa kävi lisäksi ilmi, että yritykset korostivat innovaatioiden merkitystä, mutta pelkästään tuoteinnovaatiot eivät selittäneet alueen menestystä. Nopeasti kehittyvillä alueilla tuote- ja prosessi-innovaatioita hyödyntävien yritysten määrä oli suuri, mutta erot suhteessa heikommin menestyviin alueisiin eivät kuitenkaan olleet merkittäviä. Joillakin alueilla tuoteprosesseihin kohdistuvat innovaatiot eivät olleet kovinkaan paljon harvinaisempia kuin tuotteisiin kohdistuvat innovaatiot. Lisäksi havaittiin, että tuotteiden elinkaareen liittyvät innovaatiovaiheet (kasvuvaihe, stagnaatiovaihe ja ravisteluvaihe) eivät poikenneet merkittävästi alueittain. Tätä on tulkittu siten, että ongelmana heikommin menestyvillä alueilla ei ollut innovaatioiden pieni määrä tai niiden puuttuminen, vaan kriittiseksi tekijäksi nousi riittämätön teollinen pohja, joka ei pystynyt hyödyntämään innovaatioita (Nam–Nerb–Russ 1990, s. 44–45).

3.4.2 TEKNOLOGIAN VAIKUTUS

Romerin (1986) mukaan kasvu riippuu teknologiasta ja teknologiaveturit vaihtelevat ajanjaksoittain: Kahdensadan viimeksi kuluneen vuoden aikana voimakkaan kasvun jaksolla teknologisesti johtavan maan tuotannon kasvu suhteessa työtuntiin poikkies edellisen voimakkaan kasvuperiodin johtavan maan kasvusta. Monissa tutkimuksissa on lisäksi osoitettu, että tuottavuudella ja tuotannolla on positiivinen korrelaatio. Romerin (1989) mukaan tutkimukseen ja tuotekehitykseen keskittyneillä mailla on myös suurempi tuotannon kasvuvauhti.

Teknologian kehityksen ja tuotannon kasvun välinen riippuvuus ei myöskään ole pelkästään sattumanvaraista, vaan sen taustalla on kilpailukyyn ja markkinavoimien vaikutus (Grossman ja Helpman 1992). Ne maat, joissa on otolliset kilpailuolosuhteet, ovat myös teknologisesti edistyskellisimpiä. Kaupankäynti ja talouksien integroituminen lisäävät teknologian kehitykseen suuntautuvia paineita ja samalla innovaatioiden hyödyntämistä. Teknologia ei olekaan yhden kansakunnan omaisuutta, vaan se leviää integroitumisen myötä muihin maihin (Romer 1991). Innovaatioiden ja niiden imitoinnin kautta kilpailu teknologian hyödyntämisestä kasvaa yli kansantalouksien rajojen.

3.4.3 INHIMILLISEN PÄÄOMAN VAIKUTUS

Uudessa kasvuteoriassa oletetaan, että tieto voi kasvaa rajattomasti ja siten tietoon perustuva talouskasvu nostaa samalla talouden tuottavuutta. Pelkästään koulutus ei riitä, vaan tarvitaan koulutusta hyödyntävät organisaatiot, joissa koulutusta voidaan edelleen jalostaa tuotekehittelyssä. Koulutusta tapahtuu sekä julkisen koulutuksen että työssä oppimisen kautta (Lucas 1988). Inhimillisen pääoman (koulutukseen osallistuneiden määrä, oppilaiden määrä suhteessa opettajaan) laatu korreloi positiivisesti tulotason kasvun kanssa. Köyhät maat saavuttivat koulutuksen kautta rikkaampia maita. Kuitenkaan niissä maissa, joissa oli jo korkea koulutusaste, koulutuksen tuotto ei ollut hyvä. Koulutus hyödyttää siis ennen kaikkea köyhiä maita. Lisäksi hyvän koulutustason maissa oli myös kor-

kea investointiaste suhteessa bruttokansantuotteeseen (Barro 1991).

Tiedon kertymistä ei voida nähdä pelkästään teknologiseen ja taloudelliseen kehitykseen liittyvänä tekijänä vaan myös arvojen sekä oman yhteiskunnan ja muiden yhteiskuntien ja kulttuurien laajempaan ymmärtämisenä. Inhimillisen pääoman kasaantuminen jaetaan ihmisten yksityiseksi inhimilliseksi pääomaksi ja yhteiskuntaan kasaantuneeksi pääomaksi (Stokey 1991). Julkisten palveluiden tarjoaman ihmisen inhimillisen pääoman taso riippuu siitä ajasta, jonka hän viettää koulussa ennen kuin menee työelämään. Hänen valintansa kouluttaa itseään pitempään on vaihtoehtoiskustannus siitä menetetyistä palkasta, jonka hän olisi saanut mennessään aikaisemmin työelämään. Toisaalta hänen opiskeltuaan pidempään hänen tietovarantonsa on kasvanut; opiskelija on vaihtanut palkkansa suuremman tietomäärän hankkimiseen. Yksilön valinta hankkia tietoa synnyttää täten myös ulkoisvaikutuksia: se kasvattaa yhteiskunnan tietovarantoa, joka nostaa koko yhteiskunnan koulutuksen tehokkuutta.

3.5 Miten Suomen alueet selviytyvät eurooppalaisessa vertailussa?

Tässä luvussa vertaillaan, miten alueellinen kasvu on kehittynyt Euroopassa vuosina 1985–1991. Tarkastelun tilastomateriaalina on käytetty EUROSTATin alueellista aineistoa vuodelta 1995. Tilasto sisältää siis alueelliset tilastot myös uusista jäsenmaista Suomesta, Itävallasta ja Ruotsista. Tilasto on luokiteltu NUTS 1 ja NUTS 2 -luokituksen mukaan. Alueita on mukana kaikkiaan 65, joista Belgiasta 3, Saksasta 11, Espanjasta 7, Ranskasta 8, Italiasta 11, Luxemburg yhtenä alueena, Hollannista 4, Itävallasta 3, Suomesta 5 ja Isosta-Britanniasta 11. Tanskan, Kreikan, Irlannin, Portugalin ja Ruotsin alueelliset aineistot ovat puutteellisia, joten nämä maat on jätetty pois tarkastelusta.

Alueellisessa vertailussa käytetään NUTS 1 -luokitusta, paitsi Suomen osalta on vertailtu myös NUTS 2 -alueita. Tähän on päädytty siksi, että Suomen NUTS 1 -tasoinen luokitus jakaa maan vain kahteen alueeseen, Ahvenanmaahan ja Manner-Suomeen. Sen sijaan NUTS 2 -luokituksessa maa on jaettu Uuteenmaahan, Etelä-Suomeen, Itä-Suomeen, Länsi-Suomeen ja Pohjois-Suomeen, jolloin voidaan vertailla myös Suomen alueita keskenään (ks. liite 9 NUTS-aluejaosta).

Bruttokansantuotteen deflaattorina on käytetty kunkin jäsenmaan elinkustannusindeksiä. Lisäksi on huomattava, että luvut ovat ecu-määriä, jolloin kunkin maan valuutan muutokset vaikuttavat samassa suhteessa kyseisiin aikasarjoihin. Aikasarja on suhteellisen lyhyt, sillä normaalisti kasvutestauksissa käytetään vähintään 20 vuoden aikasarjoja. Tässä yhteydessä haluttiin kuitenkin tuoda erityishuomio 1980-luvun lopulle ja 1990-luvun alkuun Suomen poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Suomi on mukana EUROSTATin tilastossa vuodesta 1985 lähtien. Aikasarja olisi saanut olla myös uudempi, sillä se päättyy jo vuoteen 1991, mutta EUROSTATin tilastot ovat sen verran jäljessä.

Vertailun päähypoteesina on tarkastella, ovatko alueelliset erot kasvaneet

1980-luvun nousukaudella, siis ovatko alueiden tulotasoerot vähentyneet vai kasvaneet kyseisenä ajanjaksona.¹⁹

Kuten jo aikaisemmin mainittiin, on olemassa kahdentyyppistä tulotasojen lähentymistä (Barro 1984, Barro–Sala-i-Martin 1992, Sala-i-Martin 1996a, 1996b): 1) Tulotasojen lähentymistä esiintyy, jos alueiden välinen hajonta (mitattuna esim. BKT asukasta kohden keskihajonnalla) pienenee. Tätä alueiden tulotasojen lähentymistä kutsutaan σ -konvergenssiksi. 2) Tulotasojen lähentymistä esiintyy, jos köyhempi alue kasvaa nopeammin (BKT asukasta kohden mitattuna) kuin rikkaampi alue. Tätä nimitetään β -konvergenssiksi.

TAULU 3	
Euroopan alueiden keskimääräinen vuosikasvu (1985–1991)	
Alueet	Vuosikasvu
Väli heikoista alueista	1,2
Väli vahvista alueista	6,4
EU12	3,0
Suomi (NUTS 2)	0,7
Välistä heikoista alueista	2,2
Välistä vahvista alueista	5,8
Vuosikasvu = valittujen alueiden keskimääräisestä vuosikasvusta (logaritmi- muunnos) vuosien 1985–1991 laskettu keskiarvo	
Lähde: EUROSTAT, OECD	

Taulussa 3 on laskettu alueiden välisiä eroja bruttokansantuotteen kasvussa, kun otos on valittu pelkästään kasvuasteen mukaan eikä alueita ole luokiteltu vauraampiin ja köyhempiin alueisiin. Tämän perusteella voidaan havaita, että 5 heikoimmin ja 5 vahvimmin kasvavan alueen välillä on selvä ero. Samoin voidaan päätellä tarkasteltaessa 15 heikoimmin ja vahvimmin kasvaneen alueen eroja.

¹⁹ Liitteestä 3 voidaan havaita, että myös Suomessa eri maakuntien tulotasot poikkeavat toisistaan.

Taloudellisen kasvun välinen ero heikosti ja vahvasti kasvavien alueiden välillä on keskimäärin 3,6 prosenttiyksikköä 1980-luvun lopulla. Tiettyjen alueiden kasvu onkin poikkeuksellisen hyvä, sillä pitkällä aikavälillä kasvu kansantalouksien tasolla jää 2–3 prosenttiin (Barro–Sala-i-Martin 1995).

Lisäksi on huomattava, että tarkasteluperiodina käytetty 1980-luvun loppu oli poikkeuksellisen hyvän taloudellisen kasvun aikaa Euroopassa. Kun Suomen alueiden kasvulukuja verrataan Euroopan alueiden kasvulukuihin, niin alueellinen kasvu havaitaan nopeammaksi kuin Euroopassa keskimäärin, mutta kasvu kääntyi laskevaksi jo vuonna 1990, ja keskimääräinen se jäi 0,7 prosenttiin.

Taulussa 4 alueet on jaettu tulotasonsa perusteella suuruusluokkiin sen mukaan, kuinka suuri oli alueen bruttokansantuote asukasta kohden vuonna 1985. Tämän jälkeen kullekin tulotasoluokalle on laskettu kasvuasteet. Tällä on tutkittu sitä, onko 1980-luvun lopulla tapahtunut tulotasoerojen lähentymistä vai kasvamista. Taulusta voidaan havaita, että 5 heikoimman ja 5 vahvimman alueen

TAULU 4
Heikoimpien ja vahvimpien alueiden keski-
määräinen kasvu (BKT/capita mukaan (indeksi EU12 = 100))
(1985-1991)

	BKT per capita vuonna 1985	Kasvu
Viisi heikointa aluetta	43	3,2
Viisi vahvinta aluetta	166	3,7
EU12	100	3,3
Suomi (NUTS 2)	133	0,7
Viisitoista heikointa aluetta	45	4,5
Viisitoista vahvinta aluetta	140	4,4

BKT per capita – kunkin alueen keskimääräisestä BKT:stä/capita laskettu keskiarvo

Kasvu = bruttokansantuotteen keskimääräinen vuosimuutos. (kasvuluvut on laskettu BKT per capita -jaottelun mukaan, valittakriteerinä on käytetty vuotta 1985).

Lähteet: EUKUSTAN, OECD

TALFU 5 Bruttokansantuotteen kasvun ja BKT per capita alueelliset poikkeamat EU-jäsenmaissa		
Maa	BKT:n kasvu Hajonta	BKT per capita Hajonta
Suomi	0,39	27,7
Itävalta	0,52	..
Ranska	0,52	27,5
Saksa	0,65	31,7
Italia	0,70	18,7
Belgia	0,76	30,1
Iso-Britannia	0,87	11,3
Espanja	0,94	11,4
Hollanti	3,26*	12,7
Portugali	..	..
Ruotsi	..	..

Hajonta = ei-painotettu keskihajonta, BKT:n kasvun hajonta on laskettu aikavälin 1985–1992 keskimääräisestä kasvusta, BKT per capita on laskettu samalla tavalla aikaperiodin keskiarvosta.

* Hollannin alueellisen kasvun hajonta on suuri, koska Pohjois-Hollannin alueella oli negatiivinen kasvu samaan aikaan kun muilla alueilla kasvu oli lähes 5 %:n luokkaa.

Lähteet: EUROSTAT, OECD

välillä on tapahtunut tulotasojen lähentymistä: heikkojen alueiden keskimääräinen kasvu on ollut 1,5 prosenttiyksikköä voimakkaampaa kuin tulotasoltaan vahvojen alueiden kasvu. 15 heikoimman ja vahvimman alueen kasvuasteissa ei ole havaittavissa kovinkaan suurta eroa.

Taulusta voidaan myös havaita, että alueiden väliset tulotasoerot ovat suuret. Euroopassa alueittaiset tulotasoerot ovat suuremmat kuin Yhdysvalloissa (Krugman ja de la Dehesa 1992, s. 12).

Taulu 5 ja liite 5 selittävät periaatteessa samaa asiaa. Niissä selvitetään alueellisia kasvueroja maiden sisällä keskihajontalukujen avulla. Taulussa 5 on laskettu bruttokansantuotteen kasvun poikkeamia alueittain. Siitä voidaan havaita, että Suomessa alueellinen kasvu on ollut tasaisempaa kuin muissa vertailussa mukana olleissa jäsenmaissa. Kasvu on ollut voimakkainta Uudellamaalla (1,3 %) ja heikointa Väli-Suomen ja Etelä-Suomen alueilla. Maittain tarkastel-

tuna Hollanti muodostaa selvän poikkeuksen. Pohjois-Hollannissa kasvu on jäänyt negatiiviseksi, kun muilla alueilla kasvu on ollut 4 ja 6 prosentin välillä. Bruttokansantuotteen asukasta kohden lasketun hajonnan avulla voidaan vertailla kunkin jäsenmaan sisäistä tulotasojen poikkeamaa. Luvut on laskettu siten, että kunkin alueen bruttokansantuote asukasta kohden on indeksoitu suhteessa EU:n keskiarvoon (EU = 100), josta on laskettu maan sisäiset poikkeamat.

Alueellista hajontaa tulotasossa on eniten Belgiassa, Saksassa ja Ranskassa. Suomessa erot ovat keskitasoa; Uusimaa tuotti vuosina 1985–1991 bruttokansantuotetta asukasta kohti keskimäärin 20 100 ecua. Vastaavat luvut muilla alueilla olivat seuraavat: Etelä-Suomi 14 500 ecua, Itä-Suomi 12 400 ecua, Väli-Suomi 13 400 ecua ja Pohjois-Suomi 13 400 ecua.

Tarkasteltaessa Suomen alueellista kasvua vuosittain saatiin mielenkiintoinen havainto: hajonta alueellisessa kasvussa voimistuu noususuhdanteessa ja taantuu taas taantumassa (ks. liite 5). Alueellisten erojen lisääntyminen oli suurin vuonna 1988, mutta alueiden kasvu tasoittui vuosien 1991 ja 1992 aikana. Suomen kasvuerot ovat kuitenkin suhteellisen pieniä, vaikkakin Belgiassa, Saksassa, Ranskassa, Itävallassa ja Isossa-Britanniassa hajontaluvut ovat vieläkin pienempiä kuin Suomessa.

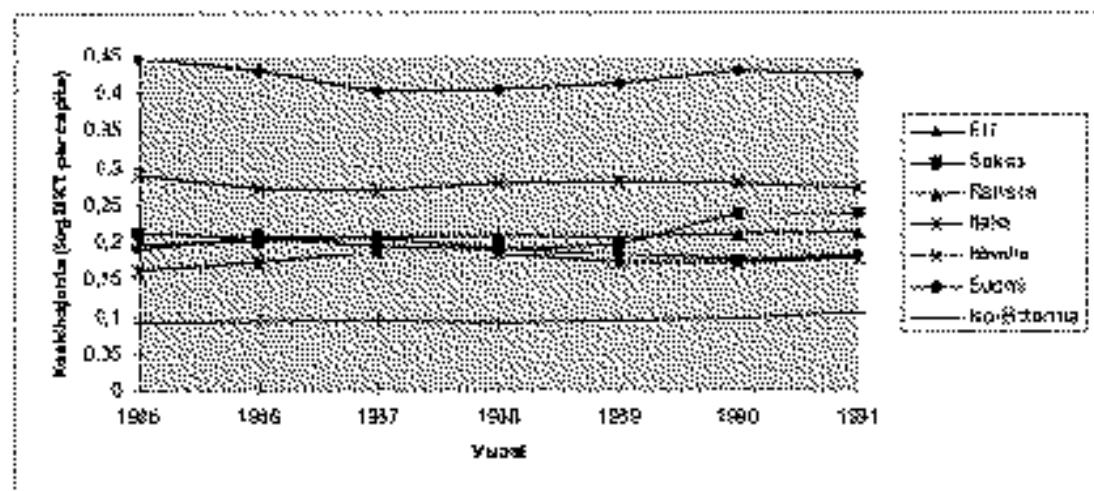
3.5.1 ALUEIDEN TULOTASOJEN LÄHENTYMINEN

Kuviossa 3 on laskettu painottamaton keskipoikkeama kaikille alueille sekä kullekin maalle erikseen. EU tarkoittaa kaikkien mukana olleiden 9 EU-jäsenmaan 64 alueen tulotasojen (log BKT per capita) keskihajontaa. On selvästi havaittavissa, että hajonta on suurempi maiden välillä kuin maiden sisällä. Alueelliset poikkeamat ovat EU:n alueella suuremmat kuin kussakin jäsenmaassa. EU:n saamat arvot ovat välillä 0,4–0,45, kun taas maiden sisällä laskettujen alueiden tulotasoerot ovat pienemmät. Tarkasteltaessa maiden sisäisiä eroavuuksia alueiden hajonta on yllättäen suurin Belgiassa. Myös Italian alueet jakaantuvat selvemmin kahtia Etelä-Italian ja Pohjois-Italian välisten suurten elintasoerojen vuoksi. Suomessa alueiden väliset erot ovat keskitasoa ja suhteellisen pienet. Suomi on samassa kastissa toisen uuden EU-maan Itävallan kanssa. Espanja sijoittuu Suomen ja Itävallan tasolle. Iso-Britannia muodostaa kohtalaisen selvän poikkeuksen. Siellä hajonta on pienin.

Vaikka pitemmällä aikavälillä on havaittavissa alueellisten tulotasoerojen pienenemistä (ks. Barro ja Sala-i-Martin 1995, jossa aikaväli oli 40 vuotta), niin 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa ei ole havaittavissa tulotasojen lähentymistä hajontaluvuilla tarkasteltuna. Saksassa on päinvastoin tapahtunut tuloerojen kasvua vuoden 1989 jälkeen, jolloin Saksat yhdistettiin. Suomessa voidaan havaita pientä tulotasoerojen lähentymistä laskusuhdanteessa samoin kuin aikaisemmin bruttokansantuotteiden kasvueroja vertailtaessa.

Alueellista tulotasojen muodostumista määritettiin vielä lineaarisella regressiolla. Selitettäväksi muuttujaksi valittiin asukasta kohden laskettu bruttokansantuotteen muutos (logaritmimuutos) vuosittain, joka kuvaa taloudellista kasvua. Tarkastelussa oli edelleen mukana 64 aluetta. Alueellista kasvua selitettiin bruttokansantuotteen lähtötasolla asukasta kohden vuonna 1985. Jos lähtötason

Kuvio 3: BKT per capita, alueellinen hajonta EU-jäsenmaissa²⁰



ja kasvun välillä on negatiivinen korrelaatio, niin tulotasojen lähentymistä on olemassa, ja alueiden tulotasot supistuvat.

Estimointiyhtälö on seuraava:

$$Kasvu_{(1985,1991)} = 0,048 - 0,337 \quad Tulotaso_{(1985)} \\ (10,31) \quad (2,845)$$

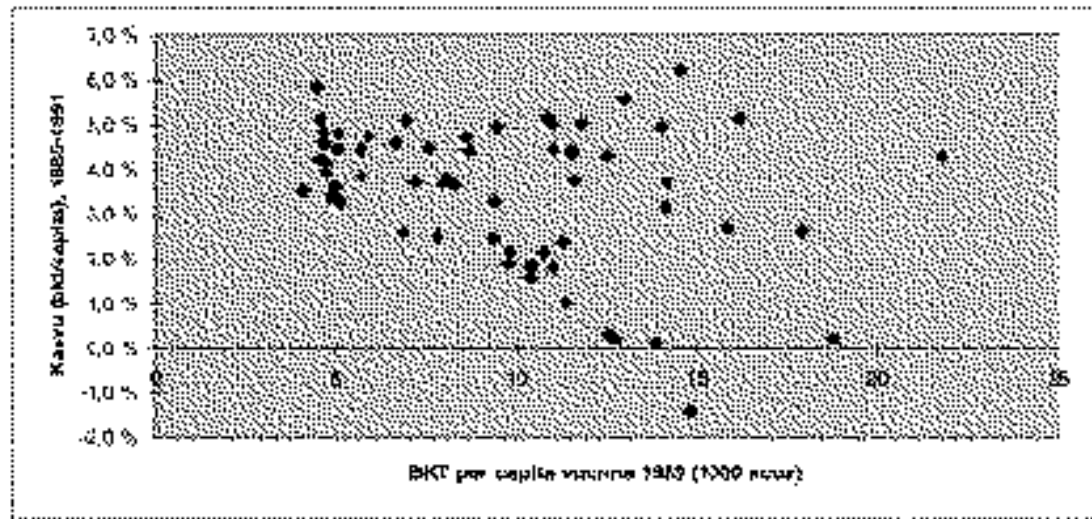
Kasvun ja tulotason välillä on havaittavissa negatiivista riippuvuutta.²¹ Tämä tarkoittaa sitä, että 1980-luvun lopulla alueiden välistä β -konvergenssia on havaittavissa. Selitysaste ($R^2 = 0,11$) jää pieneksi, joten riippuvuus kasvun ja tulotason välillä on heikko. Tämän voi todeta myös kuviosta 4, sillä tietyillä alueilla tulojen lähtötaso on ollut korkea, ja samalla alueen taloudellinen kasvu on ollut vahvaa. Regressio on tilastollisesti merkitsevä, sillä t-arvot ovat merkitseviä sekä vakion että tulotason osalta ja lisäksi F-arvo on tilastollisesti merkitsevä.

Pitemmillä aikasarjoilla laskettuna kasvun ja lähtötason negatiivinen korrelaatio on suurempi. Barro ja Sala-i-Martin (1995) saivat kulmakertoimeksi $-0,72$ NUTS 2 -luokittelun aineistolla aikavälillä 1950–1990. Aineisto sisälsi 90 aluetta. Samanlaisia tuloksia on saatu Yhdysvaltojen osavaltioiden ja Japanin prefektuurien aineistosta tehdyissä laskelmissa. Myös Suomen läänejä koskevassa vertailussa havaittiin, että tarkastelun alkuhetkellä alhaisella tulotasolla olleet läänit ovat kasvattaneet tulotasoaan nopeammin kuin korkeammilla tulotasoilla

²⁰ Kuviosta on jätetty pois Belgia (keskihajonta 0,36–0,39), Hollanti (keskihajonta 0,09–0,24) ja Espanja (keskihajonta 0,17–0,19). Belgian kohdalla tilanne on sikäli ongelmallinen, että alueita oli vain 3, joten keskihajontaa laskettaessa tilastolliset kriteerit eivät täyty.

²¹ Kasvun ja lähtötason välinen regressio laskettiin myös BKT per capitaan logaritmilille (ks. Barro ja Sala-i-Martin 1995, s. 339), mutta luvut eivät paljonkaan muuttuneet, vakio oli 0,147 ja kulmakerroin (β) oli $-0,357$. Molemmat luvut olivat tilastollisesti merkitseviä.

Kuvio 4: Tulotasojen lähentyminen alueittain EU-jäsenmaissa vuosina 1986–1991



olleet läänit. Erityisesti Uudenmaan ja muiden läänien kasvuerot olivat tasoittuneet. Nopeinta kasvu on ollut Keski-Suomen läänissä ja hitainta Kymen läänissä. Alkutilanteessa tulotasoltaan alhainen Vaasan lääni on kasvanut toiseksi nopeinta vauhtia. Aikavälinä käytettiin vuosia 1970–1990, ja kasvuvauhtia mitattiin tuotannon arvonlisäyksellä työllistä kohti (Okko 1995).

Kuviosta 4 voidaan havaita, että havainnot jakaantuvat ikään kuin kahtia. Negatiivista korrelaatiota on havaittavissa, mutta lisäksi tietyillä korkean lähtötason alueilla myös kasvu on ollut melko voimakasta.

3.6 Erot alueellisessa työllisyydessä EU-jäsenmaissa

Euroopan työttömyystilannetta on pidetty kriittisenä tekijänä Euroopan talous- ja rahaliiton toteutumiselle. Emun yhdeksi lähentymiskriteeriksi on ehdotettu myös työttömyyskriteeriä, jolla puututtaisiin rakenteelliseen työttömyyteen. Jos jäsenmaan rakenteellinen työttömyys olisi esimerkiksi enemmän kuin 6 prosenttia, maata ei hyväksyttäisi jäseneksi (Dornbusch 1996, s. 123–124). Dornbuschin mukaan purkaminen pitäisi aloittaa sieltä, missä on ongelmia: Euroopan palkkajärjestelmä on liian joustamaton ja työmarkkinat ovat liian jäykät. Työttömyyden vähentäminen sääntelyä purkamalla pitäisi ottaa selvemmin huomioon maiden talouspolitiikassa, jotta työttömyydestä ei tulisi uhkaa Euroopan keskuspankin harjoittamalle raha- ja valuuttakurssipolitiikalle.

Euroopassa ei ole pystytty luomaan työpaikkoja samassa suhteessa kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Japanissa. Kun Yhdysvalloissa työttömyyden kasvu kääntyi laskuun 1980-luvun alussa, EU:n alueella työttömyys on jatkanut kasvuaan. Kun EU:ta, Yhdysvaltoja ja Japania vertaillaan työpaikkojenluomisindeksillä, niin havaitaan, että Yhdysvallat on pystynyt luomaan suhteellisesti eniten työpaikkoja. Seuraavaksi eniten työpaikkoja on luonut Japani. EU:ssa indeksi on pysynyt lähes muuttumattomana (ks. liite 6).

Euroopassa teollisuuden työvoiman tuottavuuskaan ei ole kasvanut samassa suhteessa kuin USA:ssa ja Japanissa. Komission teettämien tutkimusten mukaan työn tuottavuus on siellä 40 prosenttia pienempi. Tämän eron kaventamiseksi tarvittaisiin merkittävä parannus investointiasteessa. Tuottavuuden kasvulla on olennainen rooli kansainvälisen kilpailukyvyyn säilyttämisessä ja hyvän elintason takaamisessa. Tuottavuuden kasvun kohottamiseksi Euroopan komissio tarjoaa teknologian kasvua, kapasiteetin tehokkaampaa hyödyntämistä, työvoiman jatkuvaa kouluttamista, yritysjohton taitojen parantamista sekä energiatuotannon ja raaka-aineiden käytön parantamista.

Työttömyyden torjunta on yksi Euroopan unionin ydinkysymyksiä. Neljän vapauden ehdolla – tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työn vapaalla liikkuvuudella – pyritään lisäämään joustavuutta niin hyödyke- ja pääoma- kuin työmarkkinoillakin. Berthold (1992) jakaa työttömyyden tyypiltään *klassiseen* ja *keynesiläiseen* sen mukaan, onko ongelma hyödyke- vai työmarkkinoilla.

Epätäydelliset pääoma- ja hyödykemarkkinat johtavat keynesiläiseen työttömyyteen. Jos talouteen kohdistuvan suhdannekäänteen jälkeen korkotason ja hyödykkeiden hintojen muutokset eivät ole tarpeeksi joustavia suhteessa nimellispalkkoihin tai kokonaiskysyntä ei reagoi tarpeeksi laskevaan korkotasoon ja hintoihin, kokonaiskysynnän puute voi aiheuttaa keynesiläistä työttömyyttä. Tällöin *markkinahäiriöt* (market failures) eivät johdu pelkästään pääomamarkkinoiden ja hyödykemarkkinoiden epätäydellisyydestä vaan myös kussakin jäsenmaassa vallitsevista säännöksistä, jotka vähentävät joustavuutta (Berthold 1992).

Klassinen työttömyys aiheutuu epätäydellisistä työmarkkinoista. Jos työvoima ei ole halukas luopumaan reaalityulojen kasvusta taantumassa, työttömien määrä kasvaa. Mitä tarkemmin reaaliansiokehitys seuraa työn tuottavuutta, sitä paremmin muutokset työn tarjonnassa voidaan välttää.

Täten epätäydelliset hyödyke- ja tuotantopanosmarkkinat estävät työttömyyden alenemisen tietyn šokin jälkeen. Osa koneista ja laitteista sekä inhimillistä pääomaa jää käyttämättä, ja vaikka suhteelliset hinnat reagoivatkin jossain määrin, samaa tasoa työllisyydessä ei pystytä saavuttamaan. Työvoiman irtisanominen ja palkkaaminen uudestaan aiheuttaa liiketoimikustannuksia, joiden vuoksi työttömyys jää korkeammalle tasolle. Ns. *työttömyyden polkuriippuvuus* korostaa suhteellisten hintojen joustavuuden tärkeyttä, ja makrotaloudellinen vakaus johtuu pääosin hyödyke- ja tuotantopanosmarkkinoiden toimivuudesta.

Komission valkoisessa kirjassa kiinnitetään tarkemmin huomiota kahteen työttömyysongelmaan. Ensimmäinen niistä on *rakenteellinen työttömyys*, joka on vaivannut Eurooppaa jo pitkän ajan. Euroopan teollisuus on pysytellyt perinteisillä toimialoilla, ja tarvittava siirtymä tulevaisuuden kasvaville teollisuuden toimialoille on viivästynyt. Kuitenkin elektroniikan keskimääräinen työllisyystilanne on parempi yrityksissä, jotka hyödyntävät tietoteknologiaa, kuin sitä vähemmän hyödyntäneissä yrityksissä. Työmarkkinoilla olevan työvoiman keski-ikä on noussut, mikä on vaikeuttanut työvoiman liikkuvuutta ja tuonut omia esteitään jälleenkoulutukselle. Lisäksi Euroopan työvoiman osaamistasoa ei ole pidetty riittävänä, mikä on kasvattanut pääomavaltaisten investointien osuutta ja lisännyt palvelusektorien työn kysyntää.

Toinen, ns. *teknologinen työttömyys* on syntynyt siitä, että teknologinen kehitys on nopeaa eikä työmarkkinoiden sopeutuskyky muutu niin joustavasti kuin olisi toivottavaa. Euroopan teollinen kehitys on jälleen saman kysymyksen edessä kuin monesti aikaisemminkin: teknologinen kehitys on vähentänyt teollisia työpaikkoja.

Taulussa 6 on vertailtu alueellisia työttömyysasteita. Tilasto on vuoden 1994 huhtikuulta. Eri maissa työttömyysasteet poikkeavat melkoisesti alueittain. Suurin hajonta on Italiassa, jossa Pohjois-Italian työttömyysaste on selvästi pienempi kuin Etelä-Italian. Esimerkiksi Lombardiassa ja Luoteis-Italian alueilla työttömyysprosentti on 6,1. Poikkeuksellisen suuri hajonta on myös Saksassa, jossa entisen Itä-Saksan alueilla, kuten Mecklenburg-Vorpommernissa (18,7 %) ja Sachsen-Anhaltissa (18,5 %) työttömyysaste on suuri, kun taas entisen Länsi-Saksan alueilla, kuten Baden-Württembergissä (5,4 %), Baijerissa (4,8 %) ja Hessenissä (6 %) työttömyys on Euroopan pienimpiä. Suomessa työttömyysas-

TAULU 6
Erot työttömyydessä alueittain
(huhtikuu 1994)

	<u>työttömyysaste</u>	<u>minimi</u>	<u>maksimi</u>	<u>hajonta</u>
Portugali	6,7	4,7	6,8	1,18
Ruotsi	7,2	8,2	12,8	1,45
Hollanti	7,5	7,1	9,3	1,00
Saksa	8,6	4,8	18,7	5,10
Kreikka	8,9	4,2	11,1	2,84
Iso-Britannia	9,7	7,3	14,3	1,80
Belgia	9,7	7,4	13	3,20
Italia	11,4	6,1	23,6	6,60
Ranska	12,2	9,8	16,1	2,34
Suomi	19,4	16,3	22,6	2,55
Espanja	24,4	21,9	33,3	4,70
Islävala	..	..	..	..

Työttömyysaste = kaiken maan työttömyysaste, minimi = pienin alueen työttömyysaste, maksimi = suurin alueen työttömyysaste, hajonta = alueiden työttömyysasteista laskettu keskihajonta

Lähde: EUROSTAT

te on noussut erittäin nopeasti Euroopan toiseksi korkeimmaksi, mutta alueelliset erot hajontaluvusta päätellen ovat edelleen pysyneet varsin tasaisina.

EU:n työttömyysasteen keskiarvo vuonna 1994 oli 11,3 prosenttia. Kun tilastosta poimitaan 5 heikointa ja vahvinta työllisyysaluetta, ero on melko suuri. Kun 5 heikon työllisyysalueen keskimääräinen työttömyysaste on 26,2 prosenttia, niin 5 parhaimman työllisyysasteen alueella työttömyys on 4,5 prosenttia. Vastaavat luvut 15 heikoimmalla ja parhaimmalla työllisyysalueella ovat 20,3 ja 6,5 prosenttia. Suurimman työttömyysasteen alueet ovat Espanjan keski- ja pohjoisosissa ja Italian eteläosissa, kun taas pienimmät työttömyysasteet ovat Saksan keski- ja eteläosissa, Italian pohjoisosissa ja Luxemburgissa.

3.7 Optimaalinen valuutta-alue ja alueellinen integraatio

Optimaalinen valuutta-alue²² on eräs alueelliseen integraatioon liittyvä tekijä. Emun perustaminen on avannut keskustelun siitä, kestävätkö Euroopan alueet yhtenäisen, koko EU:n alueen kattavan valuuttakurssipolitiikan. Jos alueelliset tulotasot kasvavat ja yhteinen valuutta aiheuttaa voimakkaita muutoksia jäsenmaiden tuotantorakenteessa, niin valuuttakurssipolitiikan käyttö kriisitilanteessa on perusteltua pitää kansallisella tasolla. Keskustelu optimaalisesta valuutta-alueesta oli vireimmillään 1960-luvulla ja on noussut uudelleen puheenaiheeksi Euroopan talous- ja rahaliiton takia.

Klassinen näkemys yhtenäisvaluutan hyödyistä on liiketoimintakustannusten väheneminen. Eri valuuttojen vaihdosta syntyvät liiketoimintakustannukset aiheuttavat yleistä tehottomuutta, ja yhtenäisvaluutta poistaisi nämä kustannukset. Tämän näkemyksen mukaan yhteinen valuutta olisi hyödyllinen ratkaisu. Perusteita kansallisille valuutoille on kuitenkin myös helppo esittää. Yksi tällainen argumentti on näkemys, että inflaatiopaineet rahan määrän kasvaessa ja deflaatiopaineet rahan määrän vähetessä on kontrolloitava kansallisella tasolla (Canzoneri–Rogers 1990, Sala-i-Martin–Sachs 1992).

Yksi varteenotettava kysymys on, miten eri jäsenmaiden tuotantorakenne kestää kansainväliset taantumet. Täten painotetaan käsitystä, että *yhtenäisvaluutalla saadaan vähennettyä rahatalouden vaihtelun aiheuttamia šokkeja ja jäljelle jää reaališokkien vaikutus*. Tutkimukset mahdollisista šokeista ja niiden alueellisista vaikutuksista ovat melko ristiriitaisia.

Pohdinnan aiheena on, miten alueet sopeutuvat yhteiseen rahaan. Yleis-täen voidaan sanoa, että optimaalisen valuutta-alueen ehtojen täytyessä alueille ei aiheudu ongelmia valuutan arvosta. Kahta aluetta tai maata voidaan pitää optimaalisina, jos nimelliset valuuttakurssien muutokset suhteessa toisiinsa eivät aiheuta kummassakaan taloudessa reaalikustannuksia. Toisin sanoen valuutta-alue on optimaalinen, jos se ei lisää jäsenmaiden herkkyyttä tuotantošokeille tai vähennä niiden kykyä torjua näitä šokkeja (Kenen 1995).

²² Optimaalisella valuutta-alueella keskinäisten valuuttakurssien poistumisesta aiheutuvat vaikutukset tuotannolle ovat minimaaliset.

Optimaaliselle valuutta-alueelle on myös tyypillistä keskustelu šokkien symmetriasta tai asymmetriasta. Tietty šokki on asymmetrinen silloin, kun muutos kohdentuu vain tietylle alueelle tai tietyn alueen toimialalle. Tällainen asymmetrinen šokki voi olla vaikka tärkeän raaka-aineen hinnan muutos tai toimialan herkkyys suhdanteille. Esimerkiksi hullun lehmän tauti on asymmetrinen šokki, joka koskettaa pelkästään Ison-Britannian karjankasvattajia. Vastaavasti symmetrinen šokki koskettaa koko aluetta samalla tavalla. Symmetrinen šokki oli esimerkiksi 1970-luvun öljykriisi, joka lisäsi inflaatio- ja työttömyyspaineita kaikissa teollisuusmaissa.

Berthold (1992) esittää tärkeän argumentin šokkien luonteesta. Taantuma voidaan tulkita tietyn šokin aiheuttamaksi. Nämä šokit eivät johdu pelkästään tuotantoteknologian, tuotantorakenteen tai kysynnän muutoksista, vaan myös politiikantekijät aiheuttavat šokkeja suhdannepolitiikalla, joka ajoittuu väärään hetkeen. Sopeutuminen talouden muutokseen riippuu harjoitettavasta politiikasta ja šokin luonteesta. Muutos voi olla luonteeltaan hetkellinen tai pysyvä, symmetrinen tai asymmetrinen, tuotannollinen tai rahatalouden aiheuttama. Täten valuuttaunioniin tulisi kuulua niiden maiden, joihin kohdistuu samanlaisia šokkeja. Berthold väittää, että symmetristen šokkien torjunta euro-alueella toimivalla finanssi- ja rahapolitiikalla olisi tehokkaampaa ja myös päätöksenteon kannalta helpompaa kuin maakohtaisella talouspolitiikalla.

Berthold tulkitsee, että šokit voidaan torjua sitä tehokkaammin, mitä paremmin talousyksiköt pystyvät sopeutumaan muutokseen. Tämä pätee myös maihin, joilla on samanlaiset sopeutumismahdollisuudet. Täten suhteellisten hintojen tulisi olla vähintään tyydyttävästi joustavia ja tuotannontekijöiden liikkuvuuden esteetöntä. Maiden välinen kilpailu hyödyke- ja tuotannontekijämarkkinoilla sopeuttaisi maiden hinta- ja työttömyyseroja. Tässä tapauksessa huomio kohdistuisi EU:n kilpailu- ja teollisuuspolitiikkaan, jolla pyrittäisiin alueellisten eroavuuksien tasoittamiseen.

Mundellin (1961) mukaan optimaaliselle valuutta-alueelle tärkeitä kriteerejä ovat tuotantopanosten suuri liikkuvuus ja suhteellisten hintojen vakaus. Tässä tapauksessa alueiden palkat ja hinnat olisivat täysin joustavia. Kun valuutta-alueella sijaitsevilla mailla tai niiden alueilla on lisäksi erilaiset kasvuasteet, niin myös tuotantopanosten, kuten työvoiman ja pääoman liikkuvuuden, on oltava korkeita, jotta valuuttakurssin ei tarvitsisi joustaa. Vientikysynnän hiipumisen seurauksena alueen työvoiman ja pääoman kysyntä laskisi. Kun alueen kysyntä laskisi, se vaikuttaisi suoraan tuotteiden hintoihin ja samalla työntekijöiden palkkoihin. Tällöin työvoiman ja pääoman olisi liikutettava vapaasti. Työvoiman liikkuvuuden olisi eliminointava työttömyys taantuma-alueilla ja paineet palkka-inflaation nousulle kasvavilla alueilla.

Mundellin näkemystä on usein pidetty liian suppeana, koska se sisältää vain kaksi maata, jotka käyvät kauppaa keskenään. Tämä asetelma ei kuvaa esimerkiksi Euroopan sisämarkkinoita, joilla jo maiden sisällä on pitkälle erikoistunut tuotantorakenne.

Kenenin (1969) mukaan alue, jolla tuotetaan laajasti erilaisia tuotteita, voi käyttää yhteistä valuuttaa, koska tällaiset alueet ovat vähemmän alttiita ulkoisille šokeille ja täten valuutan heilahteluille. Onkin kysyttävä, minkälaista va-

luuttakurssia voidaan pitää optimaalisena, jos mailla on erilaiset toimialarakenteet.

Bofinger (1993) on esittänyt seuraavanlaisen tulkinnan: Oletetaan, että tietty toimiala joutuu kysyntäshokin kohteeksi vain yhdessä EU-maassa eikä tällä toimialalla ole suurta merkitystä kansantalouden tasolla. Edelleen oletetaan, että kysyntä siirtyy muille toimialoille joko kotimaassa tai muihin maihin. Tällöin kyseisen tuotteen hinta laskee suhteessa muihin tuotteisiin. Näiden oletusten vallitessa valuuttakurssi tuskin olisi sopiva instrumentti, jolla taloutta sopeutettaisiin, koska se muuttaisi koko hintatasoa. Tämä johtaisi vain suhteellisten hintojen muutokseen ja tarpeettomasti myös muiden tuotteiden hintojen muutokseen.

Lopputuloksena näistä näkemyksistä voidaan todeta, että talouksien tuotantorakenteen laajan diversifioitumisen vallitessa valuuttakurssimuutokset eivät ole keino yhden toimialan pelastamiseen, koska ne samalla muuttavat myös muiden toimialojen kilpailutilannetta.

Yksi keskeisimmistä Suomessa käytävän keskustelun aiheista on taloutemme tuotantorakenne, joka on yksipuolisempi kuin muissa EU:n jäsenvaltioissa. Metsäteollisuus ja metalliteollisuus hallitsevat Suomen vientiä. Kansallisen valuuttakurssipolitiikan loppuminen merkitsee sitä, että suhdannevaihteluita ei voida enää lievittää muuttamalla valuutan arvoa, kuten jo aikaisemmin on mainittu. Talouden reaalisen kilpailukyvyyn palauttaminen ei enää onnistu hintakilpailukyvyyn palauttamisella, vaan talous- ja rahaliitossa tarvittaisiin toisenlaista kuria, jolla reaalinen kilpailukyky säilytettäisiin.

Voidaankin kysyä, olisiko yhtenäisvaluutan oloissa mahdollista, että se prosessi, jossa devalvaatio-odotukset luodaan, voitaisiin estää. Toinen kysymys on, olisivatko koko hintakilpailukyvyyn muutoksiin johtavat vaiheet olleet estettävissä, jos valuutan devalvaatiomahdollisuutta ei olisi ollut aikaisemmin. Jos talouden eri sektoreiden palkkakustannukset ja muut kustannuksia lisäävät seikat seuraavat tuottavuuskehitystä, niin reaalisen kilpailukyvyyn säilyttämisen kuri saavutetaan. Tällöin valuuttaunioni ehkäisee keinotekoisten kilpailuetujen syntymistä ja inflaation kautta syntyvän hintakilpailukyvyyn menetystä.

Harberler (1970) ja Flemming (1971) otaksuivat, että valuutta-alueen eri osissa on oltava samanlainen hintataso ja talouspolitiikan koordinaatio. Se tukisi yhtenäisvaluutan vakautta. Inflaatiokehityshän voidaan nähdä myös alueellisenä ilmiönä. Jollakin alueella tuotteiden hintataso nousee enemmän kuin muilla esimerkiksi vientituotteiden hinnannousun seurauksena. Tämä vaikuttaa myös alueen muiden tuotteiden kysyntään nostamalla hintatasoa, mikä taas lisää palkannousupaineita. Tämän merkitys on nähty siten, että tietty alue pystyy yhtenäisvaluutan kustannuksella nostamaan alueensa palkkatasoa ja siten lisäämään ostovoimaa, joka ei vaikuta valuutan kurssiin. Tämä politiikka ei kuitenkaan ole kovin pitkäjänteistä, jos alue kuuluu pitkälle integroituneeseen suurempaan alueeseen. Mitä integroituneempi tavaroiden liikkuvuus on, sitä enemmän palkkojen nousu heikentää alueen teollisuuden kannattavuutta ja vaikeuttaa samalla vientiä. Jos oletetaan, että myös työvoiman liikkuvuus olisi täydellistä, niin tällaisissa olosuhteissa alueelle muuttaisi uusia työntekijöitä, kilpailu työpaikoista kasvaisi ja palkkojen nousu hidastuisi.

McKinnon (1963) on tähdentänyt, että alueen sisällä on vallittava ”avoin markkinatalous”, jossa kaupan ja tuotantopanosten liikkumisen esteet on purettu. Sisämarkkinoillahan on pyritty juuri siihen, että alueen sisällä niin tavarat kuin työvoimakin liikkuisivat mahdollisimman esteettömästi. On kuitenkin pidetty epätodennäköisenä, että ihmiset olisivat niin joustavia, että he muuttaisivat EU:n jäsenmaasta toiseen pelkästään työn takia. Tällainen liikkuminen on mahdollista lähinnä vain hyvinkoulutetuille, kielitaitoisille erikoisalojen ihmisille.

Optimaalisen valuutta-alueen ehdot voidaan esittää seuraavasti:

- 1) tuotantopanosten korkea liikkuvuus ja suhteellisten hintojen vakaus (Mundell 1961)
- 2) avoin markkinatalous, kaupan ja tuotantopanosten liikkumisen esteiden purkaminen (McKinnon 1963)
- 3) korkea tuotteiden diversifioinnin aste (Kenen 1969)
- 4) inflaatiotason ja talouspolitiikan ylikansallinen integraatio (Harberler 1970 ja Flemming 1971).

Tuotantorakenteen erikoistumisasteesta EU-maissa suhteessa Yhdysvaltojen osavaltioihin on esitetty melko ristiriitaisia näkemyksiä. Nämä tutkimukset on tehty maavertailuna, jossa EU:n jäsenmaita verrataan USA:n osavaltioihin.

Bini-Smaghin ja Vorin (1992) mukaan EU:n jäsenmaat ovat sisäisesti diversifioituneempia kuin USA:n osavaltiot. Lisäksi toimialakohtaiset häiriöt selittävät suuremman osan kokonaistuotannon häiriöistä. Kenenin (1995) tekemän yhteenvedon mukaan EU:n jäsenmaihiin kohdistuvat šokit olisivat jopa pienempiä ja enemmän symmetrisiä kuin USA:n osavaltioihin kohdistuvat šokit. Näin ei kuitenkaan täysin voida väittää. Esimerkiksi Weber (1991) tähdensi, että symmetriaa on olemassa, mutta tarjontašokit ovat usein olleet asymmetrisiä, kuten myös työmarkkinoihin kohdistuneet šokit. Lisäksi kysyntäšokit ovat olleet melko asymmetrisiä. Weberin lopputulkinta oli, että jäsenmaiden hallitukset tarvitsevat autonomisen finanssipolitiikan tasoittaakseen näitä vaikutuksia.

Krugmanin (1991) näkemys on hiukan erilainen kuin Bini-Smaghin ja Vorin tutkimuksen tulokset. Krugmanin mukaan USA:n alueet ovat EU:n alueisiin verrattuina enemmän erikoistuneet tuottamaan tiettyä tuotetta. Hänen ennustuksensa mukaan alueellinen erikoistuminen kasvaisi Emun myötä, ja siten tuotteiden diversifioituminen pienenis kussakin jäsenmaassa. Kilpailun kasvaessa maassa ei voitaisi ylläpitää niin laajaa tuotantorakennetta kuin aikaisemmin.

Tässä voidaan pohtia sellaista kysymyksenasettelua, että jäsenmaa valitsee kahden vaihtoehdon välillä. Ensimmäinen vaihtoehto on jäädä Emun ulkopuolelle ja siten pyrkiä säilyttämään se tuotantorakenne, joka maassa vallitsee. Jäsenmaa ei kuitenkaan voi sulkeutua muilta kuin yhtenäisvaluutan vaikutuksilta. Tätä valintaa voitaisiin perustella sillä, että jäsenmaa haluaa suojata kyseisen tuotantorakenteen esimerkiksi mahdollisia kriisitilanteita varten. Toinen vaihtoehto on mennä Emuun ja samalla mukaan pitemmälle syvenevään integraatioon. Se saattaa kaventaa maan tuotantorakennetta. Samalla kuitenkin sopeuduttaisiin niille tuotannonaloille, joilla kullakin maalla on kilpailuetua.

3.8 Tulontasausjärjestelmä ja alue-erojen tasaaminen

Euroopan talous- ja rahaliiton onnistumiseen vaikuttaa läheisesti suhdannevaihteluiden tasoittaminen. Yksi politiikkaväline on tasoittaa alueisiin kohdistuvia šokkeja verotusta tasaamalla. Verotuloja siirretään hyvätulolisilta alueilta heikotulolisille alueille, millä pyritään vaikuttamaan hintapaineisiin menestyvillä alueilla ja työttömyyspaineisiin taantuvilla alueilla. Näin voidaan pyrkiä täystyöllisyyteen ilman, että nimellishintoja tai valuutan arvoa muutetaan mahdollisen šokin vaikutuksesta. Tätä verontasausmekanismia on pidetty Yhdysvalloissa valuuttakurssijärjestelmän tärkeänä tukimuotona, jolla on pystytty korjaamaan alueellisia reaali vaikutuksia. Yhdysvalloissa verotus ja valtion menot vaihtelevat eri alueiden tulotason mukaan. Tulonsiirtoja jaetaan niille alueille, joissa tulotaso on laskenut. Von Hagenin (1991) mukaan USA:n verotusjärjestelmällä ei pyritä pelkästään tasaamaan alueellisia eroja, vaan se on suuren luokan pääomien allokointijärjestelmä. Yhtenäisvaluutan toimivuutta on usein epäilty, koska EU:n sisällä ei ole käytössä samantapaista alueiden välistä julkisen sektorin tasausjärjestelmää kuin Yhdysvalloissa.

Verojentasausjärjestelmään (fiscal federalism) liittyvä teoria avaa mielenkiintoisella tavalla keskustelun siitä, säilytetäänkö verovarojen kohdentaminen kansallisella tasolla ja missä mitassa se siirretään EU:n tasolle. Tässä vaiheessa on tarkasteltava, kumpi taso pystyy kohdentamaan verovarot tehokkaammin alueiden käyttöön. Käytettiinpä kumpaa tasoa tahansa seuraavien ehtojen pitäisi olla voimassa (Berthold 1992):

1) Talouspolitiikan on pidettävä hintataso vakaana, jotta Euroopan keskuspankki pystyy pitämään kiinni inflaatiotavoitteestaan.

2) Talouspolitiikan on vakautettava reaali tulotaso ja tasattava paineita työttömyyden muutoksiin eri suhdannevaiheissa.

Verovarojen keskittämistä EU:n tasolle puolustetaan siitä syystä, että EU:n ulkopuolelta tulevien vaikutusten mukauttaminen vaatii keskitettyä budjettia. Niille alueille tai jäsenmaille, joita tietty šokki koettelee eniten, suunnattaisiin suhteellisesti enemmän tulonsiirtoja. Bertholdin (1992) mukaan tämä kärjistäisi alueiden välisiä suhteita, sillä menestyvien alueiden maksama verojäämä jaettaisiin muille alueille, eivätkä veroja tuottavat alueet itse hyötyisi, joten tämä selitys ei yksinään riitä perusteluksi yhteiselle EU-budjetille.

Sala-i-Martin ja Sachs (1992) käyttivät testauksessaan Yhdysvaltojen osavaltioita. Tutkimuksessa selvitettiin, millä tavoin tulotaso vaikuttaa julkisen talouden verovarojen ohjautumiseen maassa, jossa on yhteinen valuutta, osittain oma alueellinen päätöksenteko ja valtiollinen verontasausjärjestelmä. Tutkimuksessa testattiin absoluuttisen tulotason riippuvuutta verotuksesta (verotulo asukasta kohden) ja tulonsiirroista (tulonsiirrot asukasta kohden).

Tässä tarkastelussa havaittiin kuitenkin sama ongelma kuin Bertholdin näkemyksessä: könttäsommaverotus vääristää asukkaiden suhtautumista verotukseen, koska verovarot siirrettäisiin toisille alueille eikä oma alue hyötyisi samassa suhteessa. Menettelytapa saattaa vaikuttaa haitallisesti verotulojen kasvuun, alueen investointeihin ja työn tarjontaan. Samoin voidaan tulkita tulon-

siirtojen vaikutusta, sillä alueen elintason kohotessa tulonsiirrot siirtyvät muille alueille.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös, montako prosenttia verotus muuttuu, kun kunkin alueen tulotaso muuttuu yhdellä prosentilla. Tulotason muutoksen reagoitiherkkyttä testattiin siis verotuksen ja tulonsiirtojen muuttumisen suhteen. Tutkimus osoitti, että yhden dollarin vähennys alueen asukasta kohden laske- tussa tulotasossa laski valtion verotuloja 34 senttiä ja kasvatti tulonsiirtoja 6 sen- tillä. Tällöin vähennys käytettävissä olevissa tuloissa oli ainoastaan 60 senttiä. Suurempi reagointi verotuksessa kuin tulonsiirroissa puolestaan osoitti, että prog- ressiivisella valtiollisella tuloverotuksella on merkittävämpi rooli alueellisten ero- jen tasoittamisessa.

Sala-i-Martin ja Sachs (1992) huomauttavat, että suhteellinen tulovero yh- distettynä alueellisiin tulonsiirtoihin tasoittaa automaattisesti alueellisia eroja, mikä helpottaa valuuttamekanismiin kohdistuvia paineita. Kuitenkin vaikutuk- set voisivat olla tehokkaammat, jos verotusjärjestelmä olisi progressiivinen ja tukea jaettaisiin suhdannepoliittisesti, jolloin verotuloja tasaamalla pystyttäisiin kat- tamaan suurempi šokkien variaatio.

Muissa tutkimuksissa suhdannepoliittinen verontasausvaikutus on jäänyt pienemmäksi. Von Hagenin (1992) mukaan on vaikea erottaa suhdannetilän- netta alueiden välisistä rakenteellisista eroista, sillä vauraammat alueet maksa- vat joka tapauksessa enemmän veroja kuin köyhemmät alueet riippumatta suh- dannetilanteesta. Bayoumi ja Masson (1994) esittivät tuloksia, joiden mukaan julkisen vallan verontasaus oli 28 prosenttia yhden dollarin tulojen laskusta tie- tyllä alueella. Goodhartin ja Smithin (1993) saama tulos oli vieläkin pienempi (20 %/1 dollarin lasku tulotasossa).

Periaatteessa paikalliset hallintojärjestelmät voivat toimia omalle alueelle kohdistuvien šokkien tasoittajina ilman kansallista tai EU:n verontasausjärjes- telmääkin. Kaupunkien ja kuntien budjetit voivat olla alijäämäisiä laskusuhdan- teessa ja tasapainottua sitten noususuhdanteessa verotulojen lisääntyessä ja tu- lonsiirtojen vähentyessä.

Paikallisen verotusjärjestelmän käytöllä alueellisten suhdannevaihtelujen tasaajana on kuitenkin myös haittapuolensa. Paikallishallinnon verovarojen käyttö rasittaa pelkästään tietyn alueen veronmaksajia, kun taas esimerkiksi EU:n ta- solla organisoitu verontasausjärjestelmä rasittaa koko EU:n alueen veronmaksa- jia. Kun työvoima tulee liikkuvammaksi, se voi suosia alueita, joissa verotus on alhainen, mutta muuttaa pois, kun alueen verotus kiristyy.

Kun kaupungin budjetin alijäämä kasvaa, asukkaat osaavat odottaa kiristy- viä veroja tulevaisuudessa (Sala-i-Martin ja Sachs 1992). Jos alueellista muutto- liikettä esiintyy enenevässä määrin, budjettialijäämä voi jäädä pysyväksi, kuten on jo käynyt tietyillä alueilla Euroopassa ja tietyissä Yhdysvaltojen osavaltioissa. Tässä tapauksessa alueellinen (jäsenvaltioiden) finanssipolitiikka olisi tehotto- mampi kuin EU:n tasolla harjoitettava finanssipolitiikka, koska työntekijät siir- tyisivät koko EU:n alueella.

Tässä näkemyksessä tullaan jälleen pohdiskeluihin tuotannontekijöiden liik- kuvuudesta. Vaikka EU:n alueella on työttömyys- ja tulotasoeroja, työvoima rea- goi edelleen melko hitaasti työn tarjonnan muutoksiin sekä EU:ssa että jäsen-

maiden sisällä. Työvoiman ei uskota reagoivan esimerkiksi verotuksen muutoksiin niin paljon, että suuret muuttoliikkeet olisivat todennäköisiä. Tämä näkemys tukee finanssipolitiikan säilyttämistä kansallisella tasolla (Berthold 1992).

Lopuksi on vielä korostettava, että EU:n budjetti on liian pieni, jotta siitä jaetuilla varoilla olisi suhdannepoliittista merkitystä (Delorsin raportti 1989). Raportin mukaan nykyisellä budjetilla ei voida vakauttaa EU:n kokonaistuotantoa tai työllisyyttä tai poistaa tiettyyn jäsenmaahan kohdistuvaa asymmetristä šokkivaikutusta muiden jäsenmaiden kustannuksella. Täten vakauttamisohjelma on toteutettava kansallisella tasolla, mutta samalla on valvottava ohjelman mahdollisia vaikutuksia koko EU:ssa.

4 Euroopan talous- ja rahaliiton kolmas vaihe ja kuntasektori

Madridin huippukokous 1995 antoi vahvan tuen Euroopan talous- ja rahaliiton Emun toteutumiselle, ja Dublinin huippukokous 1996 ratkaisi keskeiset auki olleet kysymykset. Valmistautuminen yhtenäisvaluuttaan vaatii suhteellisen pitkän ajan, jotta tarvittavat toimenpiteet voidaan tehdä. Tarvittavat rahataloudelliset instituutiot perustetaan tässä vaiheessa, ja jäsenmaiden taloudellisen tilan tulisi olla tarpeeksi vakaa (lähentymisehdot ja kansallinen talouspolitiikka). Lisäksi valmistautumisaika on oltava tarpeeksi pitkä, jotta tekniset järjestelyt ehditään hoitaa.

Kuntiin Emu vaikuttaa sekä välittömästi että välillisesti. Välittömiä vaikutuksia ovat tekniset järjestelyt, kuten esimerkiksi tietokonejärjestelmien ja yleensä kirjanpidon muutokset. Täten viimeinen este pääomien vapaalle liikkumiselle poistuu, joten rahoituksen saaminen kansainvälisiltä markkinoilta on entistä helpompaa. Välillisiä vaikutuksia on kansantalouden yleinen sopeutuminen integroitumisen tuomiin haasteisiin. Talouspolitiikka muuttuu, ja elinkeinoelämän muutokset vaikuttavat myös kuntatalouden kehitykseen.

Tässä luvussa pyritään kuvaamaan mahdollisimman konkreettisesti Emun kolmanteen vaiheeseen liittyvät aikataulut ja eri vaiheiden merkitys²³.

4.1 Emun valmistelu ja yhtenäisvaluuttaan siirtyminen

Talous- ja rahaliiton valmistelu ja toteuttaminen tapahtuu Maastrichtissa joulukuussa 1991 päätetyn ja helmikuussa 1992 allekirjoitetun Maastrichtin sopimuksen pohjalta. Sopimuksessa määritetään Emuun pääsyn kriteerit ja yhtenäisvaluutasta vastaavat instituutiot. EU:n huippukokous Madridissa 15.12.1995 va-

²³ Emun kolmannen vaiheen etenemisestä mm. Euroopan komission vihreä kirja (1995), Kotilainen–Alho–Widgren (1994) s. 5–12, Kenen (1995) s. 19–41, Valtiovarainministeriö (1996) s. 6–17.

litsi yhtenäisvaluutan nimeksi *euron*, ja samalla vahvistettiin siirtyminen talous- ja rahaliittoon.

Emuun siirtyminen tapahtuu kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäinen vaihe aloitettiin vuonna 1990. Siinä EU-maiden valuuttoja on sidottu entistä kiinteämmin yhteiseen valuuttakurssimekanismiin (ERM) ja on jatkettu 1980-luvulla alkanutta pääomaliikkeiden vapauttamista. Tämän vaiheen aikana maiden talouspolitiikkaa on myös yhtenäistetty.

Emun toinen vaihe on parhaillaan menossa. Se aloitettiin 1.1.1994 Euroopan rahainstituutin (EMI) perustamisella. EMIN tarkoituksena on kansallisten keskuspankkien yhteistyön tiivistäminen ja rahapolitiikan koordinointi.

Euroopan rahapoliittisessa instituutissa valmistellaan myös Euroopan keskuspankin (EKP) perustaminen. Euroopan keskuspankki on riippumaton instituutio, jonka hallintoneuvosto ei ole vastuussa EU-jäsenmaiden poliittisille hallituksille. EKP:n rakenne on lähellä Saksan Bundesbankin toimintamallia, ja sen tavoitteena on matala inflaatio ja vakaa yhtenäisvaluutta. Liittyminen Emun kolmanteen vaiheeseen lisää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan rahapolitiikan päätöksentekoon. Edustus Euroopan keskuspankin korkeimmassa elimessä takaa Suomelle varsin suuren vaikutusvallan suhteessa maamme kokoon (Hetemäki 1994).

EMIn muita tehtäviä ovat Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) valvonta, rahoitusinstituutioiden ja -markkinoiden vakauden konsultoinnin järjestäminen ja euron käyttöön ottamisen edistäminen (Kotilainen–Alho–Erkkilä 1994). Euroopan keskuspankkijärjestelmä muodostetaan Euroopan keskuspankista ja kansallisista keskuspankeista. EMIN tehtäviin kuuluu myös Emun kolmannen vaiheen valmistelu siten, että se kehittää Euroopan keskuspankkijärjestelmän organisaation, säädökset ja toimintaperiaatteet.

EMIn tämänhetkistä käytännön työtä on kuvannut kattavasti Söderlund (1996). Emuun valmistautumista ohjaa EMIN sisäinen työohjelma, jossa on koottu projektit, jotka toteutetaan yhtenäisvaluuttaan siirryttäessä. Työtä tehdään EMIN eri elimissä komiteoiden, työryhmien ja virkamiesten valmistelujen perusteella. EMIssä toimii erilaisia alakomiteoita ja työryhmiä, joiden toimenkuvaan kuuluvat tällä hetkellä rahapolitiikka, valuuttakurssipolitiikka ja pankki-valvonta (alakomiteat) sekä maksujärjestelmät, setelit, tilastot, kirjanpito, tietotekniikka ja juridinen valmistelu (työryhmät).

Instituutioista konkreettisimmin Emun valmistelussa ovat mukana Suomen Pankki, valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö. Esimerkiksi Suomen Pankki huolehtii siitä, että EMIN johtama valmistelutyö toteutetaan kotimaassa (Söderlund 1996). Söderlundin mukaan EMIN lähiajan työohjelmassa erottuvat seuraavat suuret ja keskeiset kysymykset:

– *Rahapolitiikan strategia ja välineet*: Onko Euroopan keskuspankin harjoittaman rahapolitiikan välitavoitteena rahan määrätavoite vai suoraan inflaatiotavoite? Lisäksi tutkitaan, mitä instrumentteja EKPJ käyttää rahapolitiikassa.

– *Maksujärjestelmät*: Yhteisen rahapolitiikan harjoittaminen vaatii koko EU:n alueen tehokasta maksujärjestelmää.

– *Ins ja outs*: Kaikki jäsenmaat eivät välttämättä liity Emuun kolmannen vaiheen alussa. Näin ovat ilmoittaneet ainakin Iso-Britannia ja Tanska. Varsinainen konkreettinen työ alkoi vuoden 1996 aikana. Ydinkysymyksenä on muotoilla sellainen valuuttakurssimekanismi, jolla hoidetaan sekä valuuttaunioniin kuuluvien (ins) että siitä ulos jäävien (outs) valuuttakurssit. Lisäksi on luotava järjestelmä EKP:n ja kansallisten keskuspankkien välille. Keskuspankeistahan toiset ovat mukana ja toiset eivät ole.

– *Rahoitustulo*: Rahoituksen jakoperusteista kansallisten keskuspankkien kesken on säädetty Maastrichtin sopimuksessa. Sen sijaan on vielä päättämättä, miten koko järjestelmän rahoitustulo käytännössä lasketaan.

– *Setelit*: Dublinin huippukokouksessa 1996 julkistettiin ensimmäiset versiot.

– *Juridiikka*: Valmisteilla ovat juridiset lähtökohdat euron aseman määrittämiselle sekä kriteerit keskuspankkien riippumattomuudelle valmistauduttaessa kolmanteen vaiheeseen. Kansallisella tasolla tehdään keskuspankkeja koskevat säännökset Maastrichtin sopimuksen mukaisiksi.

Vuosi 1997 on monessa suhteessa merkityksellinen vuosi. Konkreettisia asioita on se, että euro-setelit julkaistiin juuri vuodenvaihteessa. Talouspoliittisista seikoista tärkein on taloudellinen kehitys eri jäsenmaissa. Madridin huippukokouksessa sovittiin, että vuoden 1998 alussa valitaan vuoden 1997 taloudellisen kehityksen perusteella ne jäsenmaat, jotka voivat liittyä ensimmäisten joukossa Emuun. Osallistujat valitaan ylimääräisessä huippukokouksessa keväällä 1998.

Jäsenmaiden määrä ratkaisee Emun toimivuuden. Mitä useampi jäsenmaa liittyy mukaan, sitä laajemman kattavuuden euro saavuttaa. Suuruuden etuja on esimerkiksi se, että valuutan uskotaan olevan vakaampi, kun sen kattavuus on laajempi.

Suurelle euro-alueelle asettavat rajoja ensinnäkin jäsenmaiden lähentymisehdot, sillä poliittisuudesta huolimatta Emu on taloudellinen hanke, ja julkisen talouden liian alijäämäisyyden vuoksi joitakin maita halutaan jättää ulkopuolelle. Toinen rajoittava tekijä liittyy edellä mainittuun optimaaliseen valuutta-alueeseen, sillä rakenteellisesti erilaisten talouksien mukaantulo voi aiheuttaa vaikeuksia koko valuutta-alueella ja kyseisille maille. Tälle ei ole kuitenkaan annettu ratkaisevaa painoa, koska kaikki jäsenmaat ovat periaatteessa mukana.

4.2 *Emun kolmas vaihe (A-, B- ja C-vaihe)*²⁴

Vihreässä kirjassa on esitetty skenaario yhtenäisvaluuttaan siirtymiseksi siten, että kolmas vaihe jakaantuisi edelleen A-, B- ja C-vaiheeseen. Skenaario siirtymisestä on melko suurpiirteinen, eikä siinä esitetä suoranaisia tiukkoja ohjeita talouden eri toimijoille. Siirtymisen olisi kuitenkin tapahduttava mahdollisimman lyhyessä ajassa epätietoisuuden vähentämiseksi ja prosessin uskottavuuden

²⁴ Perustuu julkaisuun: Vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi, Euroopan komissio 1995.

lisäämiseksi. Komission mukaan talouden eri instituutioiden olisi pyrittävä tekemään mahdolliset muutoksensa siten, että siirtymisestä aiheutuvat liiketoimikustannukset minimoitaisiin. Lisäksi prosessin tulisi olla niin hyvin valmisteltu, että alueen kansalaiset olisivat riittävän perehtyneitä yhtenäisvaluuttaan.

Yhtenäisvaluutan käyttöön ottamisen kolmas vaihe on jaettu

- A-vaiheeseen, jossa toteutetaan talous- ja rahaliiton valmistelu
- B-vaiheeseen, jossa varsinainen talous- ja rahaliitto aloitetaan ja
- C-vaiheeseen, jossa siirrytään lopullisesti yhtenäisvaluuttaan.

Siirtyminen yhteiseen rahaan toteutetaan Maastrichtin sopimuksessa esitetyllä tavalla. Kolmannen vaiheen aikataulu on esitetty yleispiirteisesti taulussa 7.

Taulu 7: Skenaario yhtenäisvaluuttaan siirtymiseksi

A-vaihe Euro valmistelu 1998	B-vaihe Euron käynnistyminen 1.1.1999	C-vaihe Euro käytössä 1.1.2002
<i>Vaiheen aika</i>	<i>Vaiheen aika</i>	<i>Vaiheen aika</i>
• Luottelu osallistuvista jäsenmaista • Euron aikomispäivä lopullisesti vahvistetaan • EKP:n ja EKP:n perustaminen • Setelien ja kolikoiden valmistaminen alkaa <i>Koko vaiheen ajan</i> • oikeudelliset puitteet • kansallinen ohjauksen keino • pankki- ja rahoitusalan siirtymissuunnitelma	• Vaihtokurssien vahvistaminen • Eurosta tulee itsenäinen valuutta • Raha- ja valuuttakurssi-politiikka euroissa • Interbank-, raha-, pääoma- ja valuuttamarkkinat siirtyvät euroon • Uusi valtion velka lasketaan liikkeelle euroissa • Vastaavat tukkimaksujärjestelmät siirtyvät euroon <i>Koko vaiheen ajan</i> • Pankit ja rahoituslaitokset jatkavat siirtymistä euroon • Julkis- ja yksityissektori sepeuttavat toimintansa Euroon	• Euro-setelit ja kolikot otetaan käyttöön • Pankit mukauttavat maksujärjestelmänsä euroon • Kansallisvaltiot poistuvat käytöstä • Julkisuus- ja yksityissektori siirtyvät euroon • Aloitetaan euro käytössä

Lähde: Euroopan komissio, vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi, s. 29

4.2.1 A-VAIHE

A-vaiheen on tarkoitus alkaa vuoden 1998 alussa, ja sen tärkein tavoite on varmistaa B-vaiheen eteneminen. A-vaiheessa olisi toteutettava oikeudelliset puitteet yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi B-vaiheen alussa. Tällöin olisi valmisteltava edellytykset uuteen valuuttaan siirtymiseksi niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Vaiheen pääasiallinen tehtävä on ”valveuttaa” viranomaiset, keskuspankit, yksityinen sektori ja kuluttajat, herättää keskustelua ja tuoda esille ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeellisia itse rahaliitossa.

Tässä vaiheessa perustetaan Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja Euroopan keskuspankki. Samalla valitaan Euroopan keskuspankin hallintoneuvosto. Yhteistä rahaa hallinnoi EKPJ, joka koostuu keskuspankin pääjohtajasta ja joutokunnan jäsenistä. Kansallisten keskuspankkien mahdollisuus vaikuttaa valuuttakurssi- ja rahapolitiikkaan siirtyisi käytännössä EKP:lle. Se osallistuisi kansainvälisen rahatalouden kaikkiin aspekteihin, ja sen ensisijaisena tavoitteena olisi eurovaluutan vakauden säilyttäminen (Kotilainen–Alho–Erkkilä 1994).

Komission mukaan A-vaiheessa tulisi kussakin jäsenmaassa viranomaisten, keskuspankin, yksityisen sektorin ja kuluttajien muodostaa kansallinen ohjausrakenne, jolla valvottaisiin siirtymistä yhtenäisvaluuttaan. Tässä vaiheessa laaditaan toimintasuunnitelma kansallisen ja paikallisen sektorin mukauttamiseksi. Kuntatasolla tämä tarkoittaisi sellaisten työryhmien perustamista, jotka pohtivat sekä teknisiä järjestelyjä että rahataloudellisia vaikutuksia. Kuntasektorin toivomuksena kuitenkin on, että pankkien ja rahoitusalan tulisi olla ensiksi valmiina, jotta kunnat voisivat joustavammin tehdä oman siirtymissuunnitelman. Tämä valmistautumisvaihe jää kuntien kannalta melko lyhyeksi.

4.2.2 B-VAIHE

B-vaiheen käynnistyminen merkitsee Emun tosiasiallista alkamista. Tällä hetkellä rahaliiton kolmannen vaiheen on määrä alkaa 1.1.1999, mutta B-vaihe alkaa siitä hetkestä, kun neuvosto vahvistaa osallistuvien maiden vaihtokurssit ja EKPJ aloittaa rahapolitiikan euro-alueella.

Tammikuussa 1999 valuutat yhdistetään ja yhtenäisvaluutta lasketaan liikkeelle. Talous- ja rahaliitossa mukana olevilla mailla on yhtenäinen raha- ja valuuttakurssipolitiikka, josta huolehtii Euroopan keskuspankki. Maiden omat valuutat ovat edelleen olemassa, mutta kiintein kursein suhteessa euroon. Tässä vaiheessa on siis olemassa kaksi valuutta kussakin euro-alueen jäsenmaassa. Niistä euro on vielä tilivaluutta.

Tarkoituksena on saada mukaan tarpeeksi monta jäsenmaata, jotta eurolla olisi tukena ns. riittävä kriittinen massa. Tällöin pankkien ja muiden rahoituslaitosten liiketoimet takaisivat yhtenäisvaluutan riittävän laajan käytön. Rahoitusinstituutiolla olisi enintään kolme vuotta aikaa valmistella ja toteuttaa toimintojensa mukauttaminen uuteen valuuttaan.

Uusi julkinen velka lasketaan liikkeelle B-vaiheessa euroina sitten kun se on teknisesti mahdollista. Euroissa määritellyt emissiot koskevat erityisesti institutionaalisia sijoittajia ja C-vaiheen jälkeen erääntyviä emissioita.

Pankkien välisten raha- ja pääomamarkkinoiden uskotaan siirtyvän euroon B-vaiheessa. Tämä siirtyminen koskisi valtionvekseleitä, obligatioita ja niiden kaltaisia velkapapereita. Pankit, sijoitusrahastot, vakuutusyhtiöt ja institutionaaliset sijoittajat toimivat eurovaluutalla samoin kuin niihin liittyvät markkinajärjestelmät.

Euroissa tapahtuvien liiketoimien kriittisen massan luomisella on vaikutuksia siihen, miten nopeasti ja laajasti euroa aletaan käyttää. Tässä vaiheessa kansalliset valuutat ovat siis edelleen käytössä, mutta kukin taho voi itse päättää siirtymisestä yhtenäisvaluuttaan. Siirtymävaiheen aikana ketään ei pakoteta käyttämään euroa, mutta kaikkien halukkaiden on voitava siirtyä siihen (ei pakkoa eikä esteitä -periaate). Pankit siirtyvät aluksi yhteiseen raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan, markkinoilla tapahtuviin liiketoimiin sekä maksujärjestelmiin.

Julkishallinto on tärkeässä asemassa, sillä euron käyttöönotto aiheuttaa erinäisiä liiketoimikustannuksia ja hallinnollisia järjestelyjä. B-vaiheessa toteutetaan ne toiminnot, jotka on suunniteltu A-vaiheessa. Verojen kerääminen euroissa voidaan aloittaa, ja julkisia menoja voidaan maksaa yhtenäisvaluutassa. Julkistalouden talousarviot voidaan esittää euro-määräisinä ja tilinpitojärjestelmiä siirtää eurovaluuttaan sopiviksi. Tälle vaiheelle on siis olennaista se, että laskentajärjestelmien pitää pystyä käsittelemään rinnan sekä markkoja että euroja.

4.2.3 C-VAIHE

Viimeistään tammikuussa 2002 yhtenäisvaluutan setelit ja kolikot otetaan täysimääräisesti kiertoon ja kansalliset valuutat poistuvat käytöstä. Kuudessa kuukaudessa kansalliset valuutat vaihdetaan euroiksi. C-vaiheen tärkeimmät toimenpiteet ovat seuraavat:

- setelit ja kolikot vaihdetaan
- ainoastaan euro on laillinen maksuväline
- pankkien ja rahoitusjärjestelmien siirtyminen saatetaan loppuun: kansallisten maksujärjestelmien kaikki maksuvälineet (pankkisiirrot, sekkit, pankki- ja luottokortit) muunnetaan euroiksi
- pankkialan ulkopuolisen yksityisen ja julkisen sektorin kaikki liiketoimet tapahtuvat euroissa.

Tässä vaiheessa valmistelutyö etenee siten, että viimeisetkin tekniset muutokset kansallisilla seteleillä ja kolikoilla toimivissa laitteissa tehdään. Varsinaisen siirtymisen pitäisi tapahtua muutamassa viikossa, jotta rinnakkaisten valuuttojen käytössä ei tulisi suuria pullonkauloja. Entiset kansalliset valuutat vaihdetaan ilman kuluja pankeissa.

Kun kolmannessa vaiheessa siirrytään yhtenäisvaluuttaan, korivaluutan vaihtokurssi suhteessa euroon on 1:1. Euro korvaa jäsenmaiden kansalliset valuutat. Emun viimeinen vaihe toteuttaa Delorsin raportissaan 1980-luvun lopulla tekemän ehdotuksen: pääomaliikkeet vapautetaan ja rahamarkkinat yhdentyvät täydellisesti, kansalliset valuutat poistuvat, jolloin vaihteluvälit katoavat ja vaihtokurssit lukitaan peruuttamattomasti.

Nämä eri vaiheet ovat siis pohjimmainen viiteskenaario, jota voidaan vielä muuttaa. Skenaarion toteutumiseen vaikuttaa eri maiden instituutioiden, yritysten ja kansalaisten sopeutuminen sekä teknisten järjestelyiden onnistuminen. Aikaa A-vaiheesta C-vaiheeseen on varattu noin neljä vuotta. Tapahtuman ainutkertaisuuden vuoksi aika ei ole kovinkaan pitkä. Kuitenkin tärkeintä olisivat mahdollisimman hyvät ja samanaikaiset valmistelut sekä nopea siirtymäaika, jotta mahdollisilta pullonkauloilta ja odottamattomilta kustannuksilta vältyttäisiin.

4.3 *Emuun siirtyminen ja julkishallinto*²⁵

Kun Emun kolmannen vaiheen päivämäärät lähestyvät, valmisteleva työ muuttuu aina vain konkreettisemmaksi. Suurimman työn tekee pankkijärjestelmä. Esimerkiksi Suomen Pankki tekee läheistä yhteistyötä pankkien kanssa. Konkreettisin työkenttä kahden viime vuoden ajan ovat olleet maksujärjestelmät, joiden suhteen myös EMIn järjestelyt ovat pisimmällä (Söderlund 1996). Pankkien rooli on keskeinen myös, kun valmistelu siirtyy yksityisen kansalaisen ja julkisen sektorin rahoituksen muuttamiseen.

Julkishallinnolta edellytetään yhtenäisvaluuttaan siirryttäessä monia muutoksia. Kansallisella tasolla julkistalouden on sopeutettava verojärjestelmä ja muut budjetin menoihin ja tuloihin vaikuttavat maksujärjestelmät uuteen valuuttaan. Tämä edellyttää riittävän ajoissa aloitettavia teknisiä järjestelyjä, jotta asia saadaan hoidetuksi.

Julkistalouden teknisen tason toteutukseen liittyvät toimenpiteet ovat seuraavat:

- On korvattava kaikki kansallisiin rahayksiköihin kohdistuvat viitteet lain-säädännöllisissä ja hallinnollisissa ilmoituksissa.
- On otettava euro käyttöön budjetoinnissa.
- On muutettava tilinpitojärjestelmä euro-määräisiä summia käsitteleväksi.
- On ohjattava kansalaisia euron käyttöönnotossa.

Vihreässä kirjassa ehdotetaan seuraavaa siirtymisstrategiaa:

Yhtenäisvaluuttaan siirtymisen ajoitus voi vaihdella eri osien kohdalla. Esitetyssä skenaariossa edellytetään, että uusi julkisen velan liikkeeseen lasku määritetään B-vaiheen alusta lisääntyvästi yhtenäisvaluutassa (ks. taulu 7). Suurin osa rahankäyttäjistä jatkaisi kansallisen rahayksikön käyttöä C-vaiheessa tapahtuvaan lopulliseen yhtenäisvaluuttaan siirtymiseen asti. Monilla julkishallinnon osa-alueilla kansallisen rahayksikön käyttö jatkuisi todennäköisesti siihen asti, kunnes niiden asiakkaat siirtyvät käyttämään yhtenäisvaluutta eli C-vaiheeseen.

Jotkut rahoituslaitokset ja yksityiset yritykset voivat alkaa käyttää euroa kaikissa sisäisissä toiminnoissa ja laskentatoimessa jo B-vaiheessa. Yleisen periaatteen mukaisesti näiden yksityisten toimijoiden olisi kyettävä täyt-

²⁵ Perustuu pääosin julkaisuun: Vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi, Euroopan komissio 1995.

tämään kaikki lailliset velvoitteet (veronmaksu, valvontasäännöt jne.) yhtenäisvaluutassa heti sisäisten toimintojen euro-määräisiksi muuntamisen jälkeen. Tämän vuoksi julkishallinnon oleellisten alojen olisi oltava valmiit euro-transaktioihin B-vaiheen alusta. Tästä seuraa tarve toteuttaa ennalta valmisteltuja lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä. Vaatimus hyväksyä yhtenäisvaluutan käyttö B-vaiheen alusta koskee vain rajattuja osaluueita, ja se käsittäisi vain suhteellisen vähäisen määrän yksityisen sektorin toimijoita.

A-vaiheessa ei tapahdu moniakaan asioita, jotka vaikuttaisivat kuntien käytännön toimiin. Ns. oikeudelliset puitteet koskettavat tiettyssä mielessä myös kuntia, sillä komission mukaan eri julkisten instanssien on A-vaiheessa valmisteltava lakitekstit, joilla valuuttaan liittyvät kohdat muutetaan. Esimerkiksi Saksassa tämä työ on jo loppusuoralla (European Commission II/438/96-EN rev. 2). A-vaihe on kunnissa myös eräänlainen valmistumisvaihe: kuntatalous valmistautuu itse siirtymisvaiheeseen kouluttautumalla ja seuraamalla Emun kehitystä.

Kaikki lakitekstit on muutettava euro-kelpoisiksi tammikuun 2002 alkuun mennessä. Tiedyt lakitekstit on muutettava jo aikaisemmin. Esimerkiksi yhtenäisvaluuttaa koskevat rahatalouteen liittyvät lait on muutettava 1.1.1999 mennessä. Komissio suosittaa seuraavaa menettelytapaa: Lakiteksteissä, joissa kansallinen valuutta on ilman valuutan arvoa, euron muuttaminen käy helposti. Jos laissa ilmoitetaan myös kansallisvaluutan arvo, on luonnollisesti odotettava siihen saakka, kunnes lopullinen kurssi euron ja kansallisen valuutan välille on sovittu (European Commission II/438/96-EN rev. 2).

Yhtenäisvaluutta on tarkoitus laskea liikkeelle vuoden 1999 alusta, mutta kansalliset valuutat olisivat edelleen käytössä. Kunta voisi valita, missä vaiheessa se siirtyy käyttämään yhtenäisvaluuttaa omassa tilinpidossaan: aikaisintaan siis B-vaiheen alussa, mutta viimeistään C-vaiheen alussa. Käytännössä olisi helppointa, jos julkishallinto sopisi tietyn ajanjakson, jonka kuluessa kaikki julkistaloudet siirtyisivät yhtenäisvaluuttaan. Kunnan on kuitenkin varauduttava siihen, että sen on käytettävä euroa silloin, kun jollakin euroon siirtyneellä yksityisellä yrityksellä tai julkisyhteisöllä on liiketoimia kunnan kanssa.

Kunta voi siis siirtyä euron käyttöön kahdella tavalla: joko muuttamalla yhdellä kertaa kaikki toiminnot 1.1.2002 tai siirtymällä vähitellen käyttämään yhtenäisvaluuttaa liiketoimi kerrallaan B-vaiheen aikana.

Muutosvaiheessa kunnan kannattaa laatia etenemissuunnitelma siitä, missä vaiheessa mikin toiminta muutetaan euro-määräiseksi. Tässä vaiheessa on pohdittava, mitä hyötyjä ja haittoja aiheutuu siitä, jos muutetaan kaikki kerralla, tietyn lyhyen transitiovaiheen aikana tai liiketoimi kerrallaan.

Myös atk-järjestelmiä tulee muuttaa siten, että euro-laskutus on mahdollista. Tämän tulee tapahtua ennen C-vaiheen alkamista. Komission mukaan tämän tulisi tapahtua ennen vuotta 2000, jotta kustannukset itse siirtymävaiheessa minimoitaisiin ja mahdollisilta pullonkauloilta vältyttäisiin.

Suurimmat ongelmat koskevat osastoja, jotka huolehtivat suuresta määrästä pieniä maksuja, käsittelevät käteistä ja ovat suoraan yksityisten ihmisten kanssa tekemisissä. Muutokset vaikuttavat erityisesti sosiaaliturvasta vastaaviin osastoihin, koska niiden asiakkaita ovat haavoittuvimmat väestönosat, joihin julkis-

velujen normaalien toimintojen häiriöt vaikuttaisivat haitallisesti. Myös yksilökohtaiseen tuloverotukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, ja verotettaville on selkeästi selitettävä siirtymisen vaikutukset, kuten verovähennysten muuntaminen euroiksi (Vihreä kirja 1995, s. 46).

Julkistalous on myös katalysaattori, jonka avulla kansalaiset perehdytetään uuteen valuuttaan. Julkistalouden tiedottaminen vähentää euron liikkeellelaskun hetkellä syntyviä liiketoimikustannuksia. Hinnat voidaan ilmoittaa molemmissa valuutoissa, jotta kansalaiset tottuisivat uuteen valuuttayksikköön. Näin tapahtuisi B-vaiheen alkaessa, ja näin voitaisiin menetellä esimerkiksi kaasun, sähkön ja veden laskutuksessa sekä veroilmoituksissa (Vihreä kirja s. 48). Tämä toimenpide kuuluu suurelta osin valtiolle, joskin tietyissä kunnan palveluissa myös kunnan henkilökunta voi opastaa kuntalaisia.

Toinen huomion arvoinen asia on julkistalouksien rahoitus ja ulkomaisten lainojen uudelleen järjestäminen. Kaupungeilla ja kunnilla oli vuoden 1996 alussa bruttovelkaa 13 mrd. markkaa. Siirtyminen Euroopan valuuttaintegraatioon merkitsee aluetasolla kuntien valuuttapohjaisten lainojen uudelleenjärjestelyä. Ennen kuin yhtenäisvaluutta otetaan käyttöön, kuntasektorin on otettava huomioon esimerkiksi seuraavat rahoitukseen liittyvät asiat ja neuvoteltava niistä:

- Miten määräytyvät kotimaisten lainojen korot?
- Miten määräytyvät ulkomaisissa valuutoissa olevien lainojen korot?
- Miten järjestellään sellaiset lainasalkut, joissa on sekä eurooppalaisia valuuttoja että EU:n ulkopuolisia valuuttoja?
- Mitä tapahtuu niille markkamääräisille lainoille, jotka lankeavat maksettaviksi sen jälkeen, kun markka poistuu?

Joillakin kunnilla on kansainvälisiltä valuuttamarkkinoilta hankittuja lainoja, jotka muutetaan euroiksi viimeistään 1.1. 2002. Emun luominen tarkoittaa uutta kansainvälistä valuuttaa, jolla on suurempi likviditeetti kuin yhdelläkään entisellä eurooppalaisella valuutalla. Tämä likviditeetti ja valuutan parempi saatavuus johtavat uudenlaiseen asetelmaan rahoitus- ja valuuttamarkkinoilla. Sen odotetaan johtavan alempiin rahoituskustannuksiin. Kuntien rahoitusjohtajilla on siis uusi markkinatilanne, jossa euro on mukana yhtenä rahoitusinstrumenttina.

Kunnilla on siis kaksi eri roolia, joihin yhtenäisvaluutta vaikuttaisi:

- Tekninen toteuttaminen muuttaa kaikki kansallisessa valuutassa suoritettut transaktiot, kuten laskut ja verot yms. budjetointiin liittyvät asiat. Tämä lisää hetkellisesti kuntien liiketoimikustannuksia.
- Toinen ja enemmän riskejä sisältävä kohta on kuntien rahoituksen siirtäminen yhtenäisvaluuttaan, sillä tässä yhteydessä on selvitettävä, mitä tapahtuu lainojen koroille ja valuuttalainasalkun valuutoille.

Vihreässä kirjassa ehdotetaan, että julkistalouden kaikkien tasojen on johdettava euron käyttöönoton valmisteluja. Tämä tarkoittaisi, että perustetaan erilaisia työryhmiä, jotka tarkkailevat ja ohjaavat euron käyttöönottoa. Kuntasektorin on pohdittava, mitä toimenpiteitä sille jää toteutettavaksi tässä siirtymisvaiheessa.

4.4 Yhteenvedo: miten kunta varautuu Emuun?

Yleisesti ottaen Emun vaikutukset voidaan jakaa teknisiin järjestelyihin ja rahataloudellisiin vaikutuksiin. Atk-järjestelmien, tilinpidon, budjetoinnin yms. muuttamisesta aiheutuu kunnille kertaluonteisia kustannuksia. Rahataloutta suunniteltaessa kunnissa kannattaa harkita, koituuko mahdollisista valuuttalainoista kustannuksia, onko korkojen mahdollisesta alenemisesta ja vakautumisesta kuntataloudessa suurta hyötyä ja aiheutuuko kunnalle mahdollisesti valuutanvaihtokustannuksia.

Toiset vaikutukset voidaan jakaa välittömiin ja välillisiin vaikutuksiin. Välittömiä vaikutuksia ovat kuntaan itseensä kohdistuvat muutokset. Ne ovat edellä mainittuja teknisiä ja rahataloudellisia kuntaan kohdistuvia suoria vaikutuksia. Mitä enemmän kunnalla on yhteyksiä Suomen ulkopuolelle, sitä enemmän yhtenäisvaluutan vaikutukset näkyvät kunnassa. Jos kunnalla on esimerkiksi valuuttalainaa, niin kannattaisi tarkastella, missä valuutassa tämä laina on ja miten euro vaikuttaa valuuttasalkun rakenteeseen. Nämä välittömät vaikutukset ovat ilmeisesti pienemmät kuin välilliset vaikutukset, sillä kunta on sidoksissa sitä ympäröivään elinkeinoelämään. Välillisiä vaikutuksia on vaikeampi arvioida.

Kunnassa on hyvä pohtia, miten sen ympäristössä toimiva elinkeinoelämä sopeutuu yhtenäisvaluuttaan. Vaikka kunta ei voikaan suoraan vaikuttaa näihin seikkoihin, sen on hyvä elinkeinopolitiikkansa hoidossa varautua sopeutushaasteisiin. Tällaisia pohdintaa vaativia tekijöitä ovat esimerkiksi seuraavat kohdat:

Kunnan vientituotannon rakenne

Jos kunnan alueella toimiva elinkeinoelämä on yksipuolista ja euro-alueen ulkopuolelle suuntautuvasta viennistä riippuvaista, se on altis kansainvälisille suhdanteille. Tällä voi olla suuria vaikutuksia kunnan tulo- ja menotalouteen. Mitä monipuolisempi kunnan elinkeinorakenne on, sitä paremmin kunta selviää myös yhtenäisvaluutan oloissa. Kun alueella on sekä suuria vientiteollisuusyksiköitä että pk-teollisuutta, tämä tasoittaa mahdollisia suhdanneheilahteluja.

Kunnan kotimarkkinatuotannon luonne

Emun oloissa ulkopuolisen kilpailun on arvioitu kasvavan, jolloin pelkästään kotimarkkinoilla toimivien kilpailutilanne saattaa muuttua. Kuitenkin tässä on hyvätkin puolensa, sillä myös pk-yritysten kilpailutilanne parantuu ja niiden vienti euro-alueelle saattaa kasvaa. Lisäksi pk-sektorin riskit pienenevät, koska valuuttalta suojautumisen riskit pienenevät ja näin myös vientikynnys alenee. Tässä yhteydessä on siis tarkasteltava, onko kunnan alueen kotimarkkinayritysten mahdollista siirtyä laajemmalle toiminta-alueelle vai onko odotettavissa uutta tuontikilpailua.

Kunnan riippuvuus alkutuotannosta ja julkisesta sektorista

Emu ei vaikuta kovinkaan suuressa määrin alkutuotantoon, sillä hintatason on ollut sopeuduttava jo EU:hun liittymisen vuoksi. Jossakin määrin kilpailu saat-

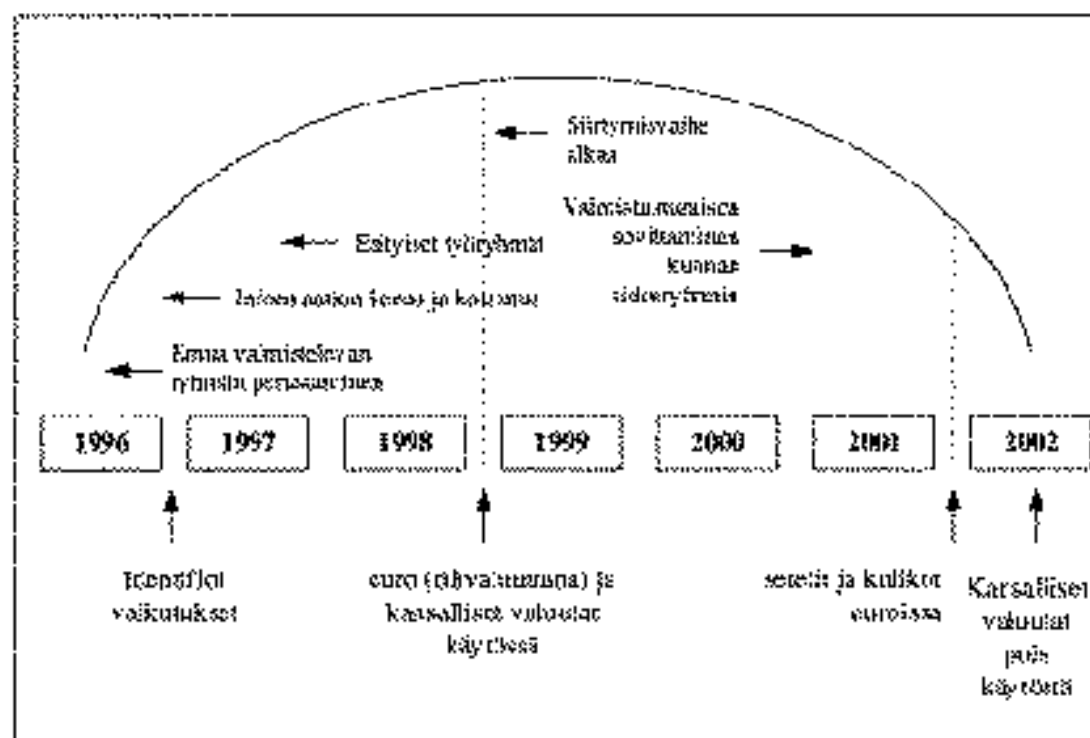
taa lisääntyä elintarvikesektorilla. Elintarvikkeiden kotimaisuusaste ja ruoan puh-
taus on entistä tärkeämpää. Alkutuotannosta riippuvilla alueilla on edelleen odo-
tettavissa sopeutumisvaikeuksia. Voidaan myös sanoa, että julkisen sektorin suuri
osuus antaa huonon lähtökohdan tulovarmuuteen, koska julkistalouden kasvu
on paljon hitaampaa kuin mihin olemme tottuneet.

4.4.1 SKENAARIO KUNTATALOUDEN SIIRTYMISEKSI YHTENÄISVALUUTTAAN²⁶

Kuntatalouden valmisteluissa voidaan tietyin sovellutuksin noudattaa samaa siir-
tymisstrategiaa kuin yrityksissäkin. Kunta kohtaa samat tilinpidolliset järjeste-
lyt ja huolehtii tietyistä julkisista palveluista, joissa siirrytään yhtenäisvaluuttaan.
Kunnilla on lisäksi julkista liiketoimintaa (vesihuolto, energiahuolto, joukkolii-
kenne, satamat, muu liiketoiminta), jonka laskutuksessa ja muussa rahan käsit-
telystä tapahtuu muutoksia. Myös erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa on eriä,
joiden maksaminen ei saisi viivästyä yhtenäisvaluuttaan siirtymisen vuoksi. Li-
säksi joillakin kunnilla on myös valuuttalainaa, ja tämä osaltaan aiheuttaa toi-
menpiteitä lainojen järjestelyssä.

Emun siirtymisstrategiaa on hahmotettu kuviossa 5. Vuosien 1996 ja 1997
aikana suositellaan perustettavaksi työryhmä, jossa aletaan pohtia Emun mah-
dollisia vaikutuksia oman kunnan toimintaan. Voidaan myös perustaa erillisiä

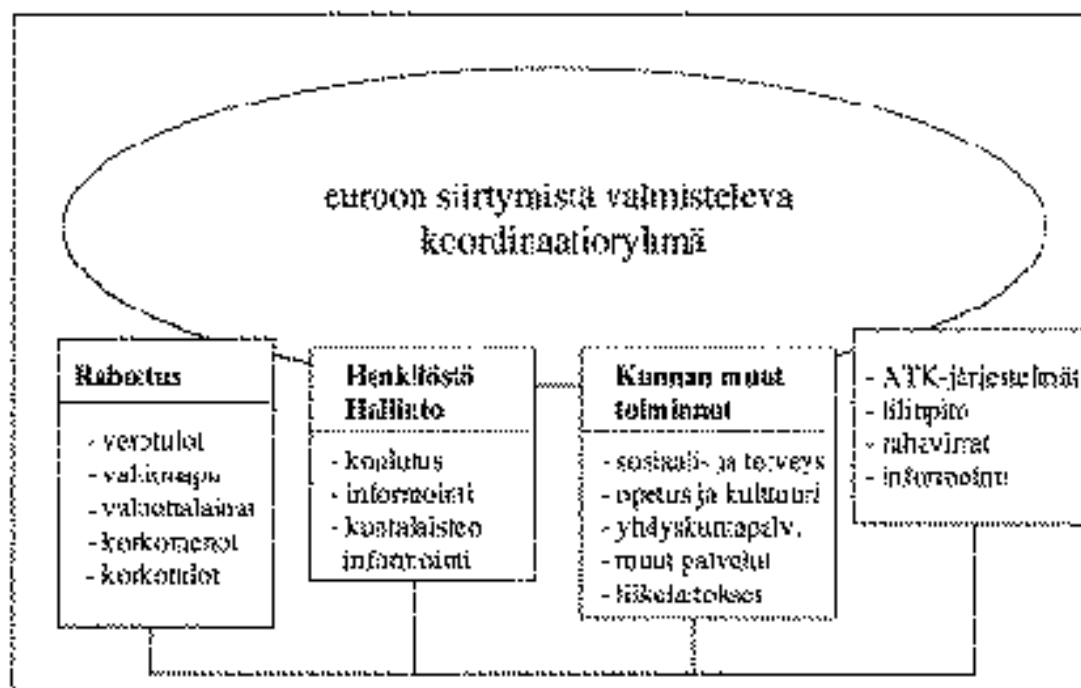
Kuvio 5: Emun siirtymisstrategia



Lähde: European Union – Managing the changeover to the single currency

²⁶ Ks. tarkemmin: European Union – Managing the changeover to the single currency.

Kuvio 6: Emua valmisteleva ryhmä



Perustana kuviolle: European Union – Managing the changeover to the single currency

työryhmiä, jotka tarkastelisivat vaikutuksia eri näkökulmista. Tällaisia olisivat vaikutukset mm. rahoitukseen ja valuuttalainoihin sekä teknisten muutosten läpivienti eri vaiheissa. Eräs tärkeä kohta on sosiaali- ja terveystoimen eri tukien maksaminen ajallaan kuntalaisille. Myös kunnan työntekijöiden mahdollista erityiskoulutusta voitaisiin harkita. Tämä olisi ns. valmisteluvaihe, joka jatkuisi vuoteen 1999 saakka.

Vuosina 1999–2001 tehtäisiin työryhmän ehdottamat järjestelyt ja seurattaisiin kunnan siirtymissuunnitelman sopimista yhteen yksityisten yritysten ja muiden julkisyhteisöjen kanssa. On olemassa riski, että kunta aloittaa siirtymisen liian aikaisin. Kuitenkin suurempi riski on silloin, kun valmistautuminen aloitetaan liian myöhään ja kunnassa joudutaan tekemään kalliita viime hetken valmisteluja. Se kuluttaa sekä henkilöstöä että kunnan budjettia.

Yhteenveto mahdollisista kuntaan kohdistuvista muutoksista ja niistä kohdista, joita siirtymisen aikana kannattaa selvittää:

Informaation kerääminen Emun mahdollisista vaikutuksista

- alueen elinkeinoelämään
- mahdollisiin tulojen ja menojen muutoksiin
- kunnan henkilöstön koulutustarpeisiin
- kunnan rahoitukseen
- kuntaa ympäröiviin sidosryhmiin kuten pankkeihin ja yrityksiin
- kuntalaisten sopeutumiseen uuteen valuuttaan

Mahdollinen ulkopuolisen avun tarve

- atk-henkilöstö
- oikeudelliset kysymykset
- konsulttiapu
- valuuttalainojen järjestely

Kuntaan kohdistuvat ulkoiset vaikutukset siirtymävaiheessa ja sen jälkeen

- rahoitus (valuuttalainat, valuutanvaihto, suojautuminen)
- lainasopimusten uusiminen
- korkotason mahdolliset muutokset

Kuntaan kohdistuvat sisäiset vaikutukset ja tekniset järjestelyt

- vaihe, jolloin euro on tilivaluutta ja kansallinen valuutta on vielä käytössä
- julkisten liikelaitosten siirtyminen ja laskutuksen muuttaminen
- esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen maksujen muutokset, jotka ovat suoraan vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa
- budjetointi, tilinpitojärjestelmät
- palkanmaksu ja laskutus

Siirtymissuunnitelman laatiminen sekä mahdollisuudet ja uhat

Siirtymisvaiheessa vuosina 1999–2001 olisi vielä tarkasteltava niitä mahdollisuuksia ja uhkia, joita yhtenäisvaluutta aiheuttaa eli

- mahdollisuudet ja uhat rahoituksessa
- mahdollisuudet ja uhat ympäröivässä elinkeinoelämässä
- mahdollisuus vähentää liiketoimikustannuksia
- mahdollisuus järkeistää toimintoja.

Niiden kunnan toimintojen selvittäminen, joihin siirtyminen todella vaikuttaa

Kunnan kohdalla vaikutukset eivät ole samat kuin yrityssectorilla. Siksi kannattaa pohtia, mihin vaikutukset todella kohdistuvat – tilinpito, budjetointi, atk-järjestelmät jne. – ja selvittää ongelmakohdat käytännössä. Selvitettäviä asioita ovat esimerkiksi se, miten muutetaan laskutus, pitääkö tietokoneohjelmia muuttaa, valuuttojen muutokset eri asiakirjoihin, milloin siirrytään euroon tilivaluuttana, siirrytäänkö 1.1.2002 heti yhdellä kertaa euroon palkkojen maksussa ja laskutuksessa jne. Tässä yhteydessä on myös pohdittava, tarvitaanko uudenlaista elinkeinopoliittista ohjelmaa tai uuden toimintastrategian hahmottelua.

Lopuksi: Julkisen sektorin ja kuntatalouden rooli keskeinen

Julkisessa keskustelussa kuntasektorin sopeutuminen uuteen valuuttaan on jäänyt taka-alalle. Keskustelua on käyty erityisesti yritysten ja pankkien sopeutumisesta sekä laajemmin Emun vaikutuksista yhteiskuntaan. Julkinen sektori ja varsinkin kuntatalous ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Kuitenkin julkisen sektorin osuus on suuri ajatellen koko kansantaloutta. Julkisella sektorilla on merkittävä rooli myös Emun valmistelussa ja siirtymävaiheen onnistumisessa. Esimerkiksi julkisten liikelaitosten, palvelujen ja muiden toimintojen siirtyminen uuteen valuuttaan voi toimia edelläkävijänä. Teknisten järjestelyjen onnistuminen takaa liikkumavaraa muille sektoreille. Yksi kunta vastaa rahavirtojen ja taloushallintonsa puolesta suurta yritystä, ja kansalaisten siirtymisestä yhtenäisvaluuttaan suuri osa tapahtuu heidän asioidessaan kotikuntansa kanssa.

5 Kuntasektorin mielipiteitä Emusta

5.1 Kuntakyselyt ja -haastattelut

Tutkimuksen lopullisena tarkoituksena on selvittää kuntasektorin käsityksiä ja valmistautumista Euroopan talous- ja rahaliittoon. Selvitystyö tehtiin sekä kyselyillä että haastattelututkimuksella. Kyselyt lähetettiin kaupunkien rahoituksesta vastaaville henkilöille. Kyselyillä haluttiin selvittää myös mahdolliset koulutustarpeet ja elinkeinoasiamiesten käsityksiä oman alueensa teollisuuden herkkyydestä yhteiselle valuutalle.

Tutkimukseen valittiin väestöllä mitattuna 40 suurinta kaupunkia Suomen Kuntaliiton aineiston perusteella. Tutkimuksessa lähetettiin kyselylomake 36 suurimpaan kaupunkiin (ks. liite 8). Vastausprosentti oli 54 prosenttia. Tämän lisäksi haastateltiin 4 suuren ja keskisuuren kaupungin edustajia eri puolilta Suomea. Nämä kaupungit olivat Turku, Espoo, Lappeenranta ja Jyväskylä. Tällä haluttiin syventää kyselyiden antamaa vaikutelmaa sekä kyselyn maantieteellistä näkemystä.

Kaupunkien edustajille esitetyt kysymykset ovat mukana kussakin alaluvussa.

5.2 Kuntasektorin valmistautuminen Emuun

Yleisenä piirteenä haastatteluista ja kyselyistä ilmeni, että Emun jäsenyydestä on kunnissa keskusteltu melko vähän. Keskustelun Emuun siirtymisestä on mielletty liittyvän enemmän makrotalouteen kuin koskevan kuntasektoria.

Emu-tietämys on ollut oman aktiivisuuden varassa, eikä laajamittaista koulutusta ole järjestetty. Kunnissa odotetaan varmistusta talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamisesta, koska resursseja ei haluta käyttää kouluttautumiseen sellaiseen, jonka toteutuminen on epävarmaa. Kunnissa toivotaan, että Emun lopullisesta toteutumisesta päätettäisiin mahdollisimman varhain, jotta sekä tekninen valmistelu että rahoituksen suunnittelu voitaisiin hoitaa mahdollisimman pitkäjänteisesti.

5.2.1 KAUPUNKIEN NÄKEMYKSET EMU-KRITEEREISTÄ

Talous- ja rahaliiton lähentymiskriteereillä on oletettu olevan vaikutuksia kuntien rahoitustilanteeseen, koska ne rajoittavat budjettivajeen 3 prosenttiin ja julkisen velan 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tästä johtuvan finanssipolitiikan kaventumisen on oletettu vaikuttavan kuntien talouteen. Toisaalta 1990-luvun taloudellinen lama on leikannut valtionosuuksia, joten kysymyksillä haluttiin selvittää, kumman budjettirajoituksen vaikutus on koettu kaupungeissa suuremmaksi.

Onko kunnassanne huomattu, että kansantalouden pyrkimykset Emu-kriteereihin (valtion velka 60 % BKT:sta, valtion budjettivaje 3 % BKT:sta) vaikuttaisivat kuntanne rahoitustilanteeseen?

Ovatko valtionosuusleikkausten vaikutukset kuntiin johtuneet taloudellisesta tilanteesta vai osittain myös Emusta?

Useimmissa kaupungeissa todettiin, ettei lähentymiskriteerien takia ole tehty leikkauksia. Kaupungit eivät suoraan mieltäneet talous- ja rahaliiton tai EU:n vaikuttaneen, vaan valtionosuuksien leikkaukset ovat olleet välttämättömiä ja johtuneet julkisen sektorin rakenteellisesta alijäämäisyydestä.

Julkisen velan myönnettiin olevan liian suuri, ja tavoitteita velan pienentämiseksi pidettiin oikeansuuntaisina. Valtion velkaantumista on hidastettava, ja valtionosuusleikkaukset ovat olleet odotettavissa. Kunnissa varaudutaan myös leikkausten jatkumiseen ja pienempiin valtionosuuksiin. Lisäksi arvioitiin, että budjettileikkaukset eivät ehkä riitä ja eri palveluiden kohdentamista jatketaan.

TALOUK 8 Ovatko valtionosuusleikkaukset johtuneet vain taloudellisesta tilanteesta vai myös Emusta?	
	lakauma
Emu-kriteerit	30 %
Talouden tila	65 %
Ei kantaa	5 %

Yleisenä arviona oli, että 1990-luvun alun lama ja siitä johtunut valtion velkaantuminen ovat olleet syynä taloudellisen tilanteen heikkenemiseen. Jotkut kunnat näkivät tilanteen siten, ettei lähentymiskriteerejä ollut silloin, kun ensimmäiset leikkaukset tehtiin, vaan leikattiin valtion akuutin tilanteen takia. Peruslähtökohtana on ollut valtion taloustilanne.

Eräässä kunnassa esimerkiksi arvioitiin, että Emu ei sinänsä ole vaikuttanut kuntien rahoitustilanteeseen, vaan valtion toimenpiteet olisivat olleet välttämättömiä lähentymiskriteereistä riippumatta. Valtionosuudet olisivat pienentyneet joka tapauksessa.

Kuntien ja valtion strategia on sisäistetty siten, että kaupunkilaisten hyvinvointi halutaan säilyttää, vaikka resurssit ovat pienemmät. Joidenkin mielipiteiden mukaan suunta on ollut oikea, sillä liiketoimikustannuksia halutaan karsia ja palvelut kohdistaa enemmän todellisille tarvitsijoille. Kaupungin palvelut pyritään siis järjestämään niin, että velkoja olisi mahdollisimman vähän ja investoinnit pystyttäisiin rahoittamaan omarahoitteisesti, jolloin riski pienenesi. Samalla valmistaudutaan siihen, että valtionosuusleikkaukset olisi helpompi hoitaa. Haastatteluiden perusteella ilmeni, että palveluiden rahoittamista velkapääomalla ei saisi jättää seuraavien sukupolvien huoleksi. Tämä tarkoittaa kieltäytymistä liian hyvistä ja pitkälle viedyistä palveluista, mikä on pitkällä aikavälillä myös kuntalaisten etu.

Poikkeaviakin näkemyksiä esitettiin, sillä kaikissa kunnissa ei nähty Emun olevan kuntataloudelle hyödyksi. Leikkausten syynä pidettiin taloudellista tilannetta, mutta leikkausten suuruuteen nähtiin vaikuttavan sen, että Suomea ”ajetaan Emu-kuntoon”, ja valtionosuusleikkaukset ovat nopeutuneet talous- ja rahaliiton vuoksi. Jotkut uskoivat, että tulevaisuudessa taloudellinen tilanne kiristyy juuri budjettipolitiikan kireyden takia.

Onko kunnassanne varauduttu Emun tuomiin käytännön järjestelyihin eli yhtenäisvaluutan siirtymävaiheeseen (tilinpitajärjestelmien ja maksuliikenteen muutokset vaatimukset, valuuttavelkojen muutokset)?

Kuntasektorilla tiedostetaan, että yhtenäisvaluutta vaikuttaa moniin käytännön asioihin, kuten kirjanpitoon ja maksuliikenteen järjestelyihin. Teknisten järjestelyiden ei koettu olevan kovin suuri haaste, sillä nykyaikaisella atk-tekniikalla maksujärjestelmät voidaan muuttaa melko nopeasti eurovaluuttaan. Lisäksi oletetaan, että pankit tarjoavat palveluja valmiina. Pankeilla oletetaan olevan valmiudet hoitaa maksuliikenne ennen kuntasektoria.

Eräs budjetista vastaava henkilö vastasi, että vaikutukset ovat suuria, mutta kirjanpitojärjestelmään sinänsä ei uskota tulevan suuria muutoksia. Emun uskottiin tuovan teknisiä järjestelyjä tilinpitajärjestelmään, mutta muutoksiahan joudutaan tekemään kaikkialla, joten se ei koske kuntia sen enempää. Eräs rahoitusjohtaja näki ongelmallisemmaksi sen vaiheen, kun on kaksi valuutta. Kun vaihtokurssi on kiinteä kansallisen valuutan ja euro-valuutan välillä, niin atk-tekniikka ratkaisee tämän ongelman.

Joissakin vastauksissa yhtenäisvaluuttaan tottuminen arvioidaan melko isoksi kulttuurimuutokseksi budjetista vastaaville. Pienten summien suhteuttamisen uskotaan menevän helposti, mutta suurempien skaalojen, suhteiden ja trendien ymmärtämisen budjetin suunnittelussa arvioidaan kestävän kauemmin.

Ylimenokauden uskotaan tuovan suuremman muutoksen kansalaisille, kun kaupunkilaisten laskutus ja verotus muuttuvat euro-määräiseksi. Komission ehdotuksen mukaan siirtymävaiheessa ilmoitetaan kaksi hintaa: sekä omassa valuutassa että eurovaluutassa.

Maksuliikenteen muutokseen ei vielä varauduta, vaan kaupungeissa odote-

taan yksityiskohtaisempia päätöksiä ja varmuutta tulevasta yhtenäisvaluutasta. Valuuttalainojen muutoksissa luotetaan siihen, että pankit hoitavat ne kuntasektorin puolesta.

5.2.2 EMUN MAHDOLLISET VAIKUTUKSET KAUPUNKIEN TALOUDELLISEEN TILANTEeseen

Pitääkö mielestänne paikkansa, että Emussa kunnat saavat etuja korkojen laskusta ja valuutanvaihto- yms. kustannusten vähenemisestä?

Talous- ja rahaliiton ansiosta rahoitusmarkkinat laajenevat koskemaan koko Euroopan markkinoita, ja kynnys lainata Euroopan unionin alueella pienenee yhtenäisvaluutan ansiosta.

Korkojen vaihtelu koettiin rasitteeksi myös kuntasektorille. Emu-vaihtoehdossa korkomuutosten odotetaan tasoittuvan ja valuuttalainojen kurssiriski poistuu. Kunnissa toivotaan, että iso valuutta rauhoittaa markkinoita.

Valuutanvaihtokustannukset ja valuuttalainojen hoitaminen eivät ole kunnille suuri rasite, mutta kilpailutilanteen oletetaan muuttuvan, kun ulkomaiset pankit tulevat voimakkaammin mukaan pankkikilpailuun. Marginaalien oletetaan laskevan pankkitoiminnassa: Euroopan alueella rahoitusjärjestelmä laajenee, ja siitä hyötyy myös julkinen sektori. Jo Euroopan unioniin liittyminen on lisännyt selvästi kiinnostusta. Valuutanvaihtokustannusten pienenemisen ei uskota tuovan suurta hyötyä, koska ulkomainen maksuliikenne on vähäistä.

Isojen kaupunkien uskotaan lisäävän kansainvälistä rahoitustaan. Yhtenäisvaluutta hyödyttää erityisesti suuria kaupunkeja, koska ne voivat käyttää rahoituksen skaalaetuja paremmin hyväkseen: isojen kaupunkien ei välttämättä tarvitse hoitaa rahoitusta suomalaisen pankin kautta, vaan ne voivat asioida suoraan ulkomaisen rahoittajan kanssa. Kun valuuttakurssiriskiä ei tarvitse ottaa huomioon, se voi lisätä ulkomaista kysyntää.

Onko kunnalla valuuttalainaa ja onko kunnassanne pohdittu, miten kuntien valuuttapohjaiset lainajärjestelyt toteutetaan? Onko Emulla mielestänne vaikutusta kuntanne rahoitusrakenteeseen (verotus ja muut tulot, menotalous, kuntien velkastrategia, liiketoimikustannusten mahdollinen lasku, rahoituskustannukset ja valuuttakurssiriskit)?

Kuntien valuuttapohjaisten lainojen järjestäminen on ehkä merkittävin tekninen muutos. Siitä aiheutuvien liiketoimikustannusten oletetaan kompensoituvan korkojen laskusta ja valuutanvaihto- yms. kustannusten vähenemisestä saatavista eduista.

Haastatteluihin ja kyselyihin osallistuneilla kaupungeilla oli valuuttalainoja suhteellisen vähän. Lainajärjestelyjen jatkokehittelyä ei ollut vielä pohdittu, ja kiinnostus valuuttalainoihin oli vähäistä. Valuutanvaihtokustannukset eivät ole kunnissa merkittävä erä.

Kyselyistä ilmeni, että valuuttalainojen merkitys ei enää ole suuri. Kunnissa halutaan maksaa valuuttalainat pois ja uusia otetaan harkitusti. Erään rahoitusjohtajan vastaus oli: ”Kurssitappion kirjaaminen ei ole mukava asia ja kurssivoitto sattumanvaraista. Kaupungeilla ei ole sellaista diileriryhmää, joka voisi suojata mahdolliset kurssiriskit. Jos valitaan lainastrategia, jossa on eri valuut-

toihin hajautettu salkku, niin siitä seuraa kurssiriski ja järjestelykustannuksia. Kustannus se on järjestelykin.”

Korkojen laskun vaikutusten oletettiin olevan vähäisiä, eikä niillä ei ole suurta merkitystä kaupunkien menotalouteen. Emun kuitenkin uskottiin tuovan vaikutta korkotason kehitykseen, jolloin rahoituksen päätöksenteon oletetaan helpottuvan.

Valuuttasalkun rakenne ja kansainvälisen rahoituksen mahdollisuudet herättivät laajasti keskustelua: ”Ongelmallisin vaihe on siirtymävaihe ja muutama vuosi sen jälkeen, koska monilla isoilla kaupungeilla on se mahdollisuus, että valuuttalainat eivät muutu euroiksi (dollari, jeni, Sveitsin frangi). Sitä ei voi sanoa, että yksi valuutta on edullisempi. Siirtymävaiheeseen varautuminen edellyttää kaikkien olemassaolevien sopimusten tarkkaa lukemista. Miten sovelletaan siinä vaiheessa? Voitaisiin valita sellainen linja, että ei otettaisi sellaisia lainoja, jotka jatkuvat siirtymäkohdan yli. Vuosi 2002 on mielenkiintoinen ajanjakso. Silloin ollaan yhtenäisvaluutassa. Mitä jos on dollarilaina?”

Lisäksi keskusteltiin siitä, onko riskittömämpää tehdä sellainen sopimus, joka ulottuu siirtymäajan yli vai tehdä sopimus, joka molempien osapuolien on mahdollista irtisanoa siirtymävaiheessa. ”Kysymys on ulkopuolelle jäävien valuuttojen ja eurovaluuttojen välisten sopimusten muuttamisesta ja vanhojen sopimusten tarkistuksesta. Kuka neuvottelee, jos meillä on jenilaina? Mitä silloin tapahtuu? Onko meillä mitään sanomista siihen vaihtosuhteeseen, joka on euron ja jenin välillä? Sitten toisaalta niin, että japanilainen on lainannut Saksan markkoja, niin pitääkö sen ottaa laina euroina vastaan. Myöhäiseksi jää konkreettinen varautuminen.”

Kaupungeissa ei uskottu, että meno- ja tulotalous tai rahoitusrakenne muuttuisi Emun myötä. Emun nähtiin lisäävän verorasitusta ainakin aluksi. Emun vaikutusta rahoitusrakenteeseen oli vaikea arvioida, mutta suurin osa vastauk-

TAULU 9 Saavatko kunnat etuja korkojen laskusta ja valuuttavaihtokustannusten alenemisista? Onko kunnassa pelotettu valuuttalainojen järjestelyjä?			
	kyllä	ei	ei kantaa
Korkoetuja	40 %	40 %	20 %
Valuuttavaihtokustannukset	20 %	55 %	25 %
Valuuttalainojen järjestelyt	5 %	60 %	35 %

sista tähdensi sitä, että rahoitusrakenne ei muutu talous- ja rahaliitossa, vaan muutoksiin vaikuttavat muut tahot, kuten valtionapujärjestelmä ja elinkeinorakenteen muutokset.

5.2.3 EMU JA MUUTOKSET TALOUSHALLINNOSSA

Aiheuttaako teidän mielestänne mahdollinen Emun jäsenyys uusia vaatimuksia myös kuntien taloushallinnolle? Ovatko kuntien taloudesta vastaavat henkilöt valmistautuneet talous- ja rahaliittoon?

Taloushallintoon ei uskota tulevan suuria muutoksia. Kaupungeissa arvioidaan, että Emu tuo vähäisiä muutoksia esimerkiksi kirjauskäytäntöön ja tilinpäätökseen. Kuntien taloushallinnon osalta Emua ei vielä koeta ajankohtaiseksi.

Lisäksi todetaan, että Emun jäsenyyden vaikutuksista kuntasektorin taloushallintoon ei ole saatavissa erityistietoa. Emun etenemistä on seurattu yleisellä tasolla, ja ajan tasalla pysyminen on havaittu entistä vaativammaksi. Kaupungeissa ollaan sitä mieltä, että informaatiota on saatu liian rajoitetusti.

Kuntasektori ei ole pitänyt vielä tarpeellisena valmistautua Emuun. Taloushallinnossa on valmistauduttu viime aikoina liikekirjanpitoon siirtymiseen, joka on ollut pääintressi, muttei erityisesti Emun syntymiseen.

Kaupungeissa odotetaan siis konkreettisia päätöksiä ja etenemisen täsmenlytymistä. Tarkennuksia odotetaan sopimustekniikkaan. Kuntasektorilla ei ole vielä selvää kuvaa, miten pitäisi valmistautua. Hankalaksi käytännön kannalta koetaan se aika, kun molemmat valuutat ovat käytössä. Kaupungeissa on pohdittu vähäisessä määrin, miten tämä vaihe saadaan toimivaksi.

Mahdollinen Emun jäsenyys merkitsee muutoksia myös kuntien työntekijöiden kehittämiseen. Kunnan taloudesta vastaavien henkilöiden kohdalla todetaan olevan koulutustarvetta. Joissakin kaupungeissa on koulutettu EU-yhdyskuntalaisia. Joissakin kaupungeissa on koulutettu taloushallinnosta vastaavia henkilöitä, mutta yleisin vastaus oli, ettei taloushallintoa ole koulutettu. ”Kun tulee todellisia päätöksiä, niin koulutetaan. Muuten ei osata hahmottaa sitä omaa osuutta, jos ei ole käsitystä kokonaisuudesta.”

Taloushallinnossa tarvitaan siis valtakunnallista koulutusta ja lisätietoa. Emu on monille vaikea asia mieltää, ja se on koetaan monitahoiseksi asiakokonaisuudeksi.

5.2.4 NÄKEMYKSIÄ ELINKEINORAKENTEESTA

Miten arvioitte Emun vaikuttavan kuntanne elinkeinorakenteeseen (monipuolistaa, yksipuolistaa, lisää häiriöalttiutta)?

Kuntasektorilla koetaan, että elinkeinoelämä on päässyt normaaliin päiväjärjestykseen vuosikymmenen alun kriisin jälkeen ja tällä hetkellä yritetään tasapainottaa tilannetta. Erään kunnan edustajan mukaan teollisuusrakenne yksipuolistui laman aikana, mutta laman jälkeen elinkeinopoliittiseksi tavoitteeksi on asetettu, että elinkeinorakenne laajenisi, ja samalla etsitään uusia tukialoja. Kuntien on kuitenkin priorisoitava omat vahvuusalueensa.

TAULU 10 Arvio Emun vaikutuksista kaupan elinkeinorakenteeseen	
	laskuma
Monipuolistaa	40 %
Yksipuolistaa	5 %
Lisää häiriöalttiutta	15 %
Ei vaikutusta	15 %
Ei kantaa	25 %

Useimmissa vastauksissa todetaan, että liittyminen talous- ja rahaliittoon monipuolistaa alueen elinkeinorakennetta: liittymisen uskotaan monipuolistavan ja vireyttävän varsinkin pk-sektoria ja palvelu- ja kaupan alan yrityksiä. Riippuvuus sen sijaan saattaa kasvaa; itsenäisestä päätösvallasta menetetään osa. Häiriöalttiutta voi tulla lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Edelleen arvioidaan, että yhtenäisvaluutta lisää vakautta ja yritysten rahoitusmahdollisuudet monipuolistuvat. Osa vastaajista arveli, että samalla valuutalla toimiminen voisi tuoda samanlaisen tuulahduksen kuin Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Sen vaikutus ajattelutapaan on ollut suuri – ”niin kuin talosta olisi avannut ikkunat” – ja se on lisännyt vientiä, koska kansainvälinen ajattelu lisääntyi.

Emun uskotaan myös lisäävän kilpailua, sillä liiketoimikustannuksia voidaan verrata helpommin, ja lisäksi reaalin kilpailukyky korostuu Emussa.

Kaikki kaupungit, erityisesti reuna-alueilla, eivät pidä liittymistä pelkäänsä positiivisena asiana. Kaupungeissa arvioidaan, että elinkeinorakenteeltaan alkutuotantoon perustuvilla alueilla saattaa esiintyä häiriöitä: ”Vahvan alkutuotantoalueen keskuksena tulee häiriöitä alkutuotannosta riippuville toimialoille, rakennemuutos jatkuu, alkutuotanto vähenee, jalostus ja palvelut kasvavat.”

Vastaajien mielestä Suomeen voisi tulla lisää kansainvälisiä yrityksiä yritysoitojen kautta. Yritysoitoissa korostettiin Venäjän läheisyyttä tai tiettyä erityisosaamista. Ulkomaisilla yrityksillä uskotaan olevan tulevaisuudessakin keskeinen rooli, ja erityisesti Etelä-Suomen kaupungeissa painotettiin korkean teknologian merkitystä sekä koulutustason ja niin kotimaisten kuin ulkomaisten yritysten edellytysten turvaamista.

Korkean teknologian yrityksillä uskottiin olevan eniten joustoa yhtenäisvaluutan suhteen. Jos kaupungin alueella on korkeaa teknologiaa tuottavia yrityksiä, teollinen rakenne koettiin turvallisemmaksi.

Teknologiayrityksistä mainittiin myös, että esimerkiksi ulkomaiset yritykset haluavat olla toistensa läheisyydessä, jolloin tietty kaupunginosa vahvistuu vahvistumistaan. Tällöin liikesuhteitaan voi käyttää ohjelmapalveluiden alihankintaan. Talousmaantieteellinen näkökulma koettiin tärkeäksi, sillä imagotekijät ovat hyvin ratkaisevia: ”Kansainvälisille yrityksille imago on tärkeä, ja mihin ympäristöön se imago sopii.”

Positiivisina elinkeinorakennetta tukevinä tekijöinä mainittiin siis monipuolinen, laajalle levittäytynyt teknologian taso, suomalaisten kansainvälisten yritysten ja ulkomaisten yritysten massa, elinkeinopolitiikan ja kaupungin päätöksenteon tyyli, kaupungin päätöksentekotavan stabiilius ja fyysinen ympäristö.

5.2.5 INFORMAATION TARVE

Onko teillä riittävästi informaatiota yhtenäisvaluuttaan siirtymisestä? Minkälaista informaatiota tarvitsitte ja miltä taholta?

Tässä kohdassa vastauksissa korostettiin seuraavia asioita:

- Informaatio lisääntyy, kun muutos ajankohtaista.
- Koulutusta ja informaatiota tarvitaan nimenomaan kunnallistalouden osalta. Lisätietoa tarvitaan vaikutuksista kuntien rahoitushuoltoon.
- Kuntaliiton rooli informaation levittämisessä ja tiedottajana on keskeinen, samoin maakuntaliittojen, joiden kautta voidaan myös vaikuttaa EU:n päätöksentekoon.
- EU:n säädösten seuraaminen on elinkeinoelämälle haaste, jossa kaupapakamarit suodattavat yrityksille infoa tiedotteissaan.
- Tekniseen menettelyyn tarvitaan informaatiota, kun lopullinen siirtymäkausi lähestyy. Tällä hetkellä ollaan yleisellä tasolla ja tarvitaan enemmän konkretisointia.
- Tarvitaan käytännön tietoa teknisistä kysymyksistä: miten yhtenäisvaluutta käytännössä otetaan käyttöön ja miten toimitaan eri vaiheissa?
- Informaation pitäisi olla jatkuvaa ja säännöllisesti saatavissa, koska asioita ei voi sulattaa kerralla. Se on luonnollinen tapa kehittyä, kun tietoa tulee vähitellen. Näin ei synny vääriä ennakkoluuloja byrokratiasta.
- Informaatiota mahdollisuuksista (projektit yms.).
- Jatkovaa informaatiota yhtenäisvaluuttaan siirtymistä koskevien päätösten ja kuntien toimintastrategioiden perustaksi.

6 Yhteenveto

Tässä raportissa on käsitelty toisistaan melko kaukaisia asiakokonaisuuksia, kuten Emun vaikutuksia talouspolitiikkaan, alueellista integroitumista ja kasvua sekä kuntien valmistautumista mahdolliseen Emu-jäsenyyteen. Tämä tarkastelu on valittu siksi, että kaikki nämä asiakokonaisuudet liittyvät tulevaan integraatiokehitykseen ja vaikuttavat tavalla tai toisella kuntasektorin tulevaisuuteen.

Kunta ei ole toimiva ilman elinkeinoelämää, joten alueellisen integroitumisen ja kasvun vaikutukset aluetalouteen ratkaisevat kunnan elinvoimaisuuden. Elinkeinoelämää tukevat muut instituutiot, kuten korkeakoulut, yliopistot ja tutkimuslaitokset. Ne lisäävät alueen vireyttä ja tuovat oman panoksensa kunnan kehittymiseen. Elinkeinoelämässä on odotettavissa kilpailun kiristymistä, kun panosten ja lopputuotteiden hintavertailtavuus lisääntyy.

Tähän kokonaisuuteen talous- ja rahaliitto (Emu) vaikuttaa sekä talouspolitiikan että elinkeinoelämän toimivuuden kautta. Kansallinen valuutta poistuu, raha- ja valuuttakurssipolitiikka kattaa koko euro-alueen, finanssipolitiikka jää kansalliseksi, maksujärjestelmissä on tehtävä teknisiä muutoksia samoin kuin muissakin kunnan tulo- ja menotaloutta käsittelevissä järjestelmissä.

6.1 Julkinen talous ja talouspolitiikan muuttuminen

Emu ja talouspolitiikka

Erityisesti rahapolitiikassa ylikansallinen koordinaatio on ollut Euroopan päättäjien tavoitteena viimeistään 1970-luvun öljykriisin jälkeen. Erilaisilla valuuttakurssijärjestelmillä (kuten valuuttakäärme ja nykyisin käytössä oleva ERM) on pyritty korkotason alhaisuuteen ja valuuttakurssin vakauteen. Keskittyneempi talouspolitiikka sopii sellaisille kansantalouksille, joilla on samantyyppinen talouden perusrakenne, jolloin kansainväliset šokit vaikuttavat niihin samalla tavalla.

Talouspolitiikasta on raportissa käsitelty vain lyhyesti pääpiirteet. Emu jakaa talouspolitiikan kansalliseksi ja ylikansalliseksi siten, että finanssipolitiikka jää kansalliselle tasolle ja raha- ja valuuttakurssipolitiikka siirtyy euro-alueen yhtenäisvaluutasta vastaavalle Euroopan keskuspankille. Finanssipolitiikkaa rajoittavat siten normaalit budjettikehykset, mutta myös Emun lähentymisehdot, jotka määräävät rajat budjetin alijäämälle ja julkisen velan suuruudelle suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nämä ehdot ovat voimassa myös Emussa, joten monissa arvioissa finanssipolitiikan on oletettu pysyvän tiukkana myös lähitulevaisuudessa.

Suomen valtion velka ylittää asetetun rajan, mutta lähentymisehdoissa määriteltä Emu-velka (sisältää valtion, kunnat ja sosiaaliturvarahastot), alittaa asetetun kriteerin. Budjetin alijäämä on ollut poikkeuksellisen suuri, mutta lähestyttäessä Emun kolmannen vaiheen alkua budjettivaje on alittanut 3 prosentin rajan.

Finanssipolitiikalle liikkumatilaa Emussa ylijäämien avulla

Finanssipolitiikan perinteinen rooli ei muutu, sillä finanssipolitiikan tehtävät – yhteiskunnan voimavarojen kohdentaminen, tulojen ja varallisuuden distributio (jako) ja toimiminen suhdannepoliittisena välineenä – pysyvät samoina. Budjettipolitiikka sen sijaan vapautuu korkovaikutuksista, koska pienen jäsenmaan budjettipolitiikka ei vaikuta euro-alueen korkotasoon ja valuuttakurssiepävarmuuteen kuin marginaalisesti. Kansalliset maksutaseet poistuvat, ja euro-alueella on yhteinen maksutase; samoin poistuvat kansalliset valuuttavarannot.

Toisaalta korkovaikutukset ja valuuttakurssien epävarmuus eivät ole kontrolloivana voimana myöskään budjetin teossa. Tähän vapaamatkustajaongelmaan on haettu ratkaisua juuri julkisen sektorin lähentymisehdoista sekä mahdollisista sanktioista, jos jäsenmaa ei noudata riittävän vahvaa budjettikuria. Jos maalla on alkutilanteessa riittävä ylijäämä, se voi rajoituksista huolimatta käyttää finanssipolitiikkaa taantuman torjumiseen.

6.2 Alueellinen integraatio ja kasvu

Alueellinen erikoistuminen muuttaa elinkeinorakennetta ja lisää paineita työvoiman liikkuvuuteen

Sisämarkkinoiden tavoitteena on ollut kilpailun esteiden purkaminen sekä tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työvoiman vapaa liikkuminen. Tästä kehityksestä väistämättä seuraa tuotannon laajempi erikoistuminen ja työnjaon lisääntyminen. Tuotannon erikoistuminen voi muuttaa alueellista elinkeinorakennetta ratkaisevasti. Tuotannon fuusiot ja skaalaetujen nykyistä suurempi hyödyntäminen siirtävät työtä sinne, missä sen tuottavuus on paras mahdollinen. Työvoiman liikkuvuus voi osaltaan vaikuttaa siihen, että alueelliset erot tasaantuvat. Emun muodostamiseen liittyy läheisesti hintavertailu, joka tuo uuden aspektin tähän sisämarkkinoiden integraatioon. Emun vaikutuksesta lisääntyy

niin tuotantopanoksien ja tuotteiden kuin työntekijöiden korvaustenkin hintavertailu.

Optimaalinen valuutta-alue kestää yhtenäisvaluutan

Keskustelu optimaalisesta valuutta-alueesta tuo esille kysymyksen alueiden tai kansantalouksien herkkyydestä erilaisille šokeille. Tuotantorakenteiden samankalaisuus vähentää alueiden sopeutuspaineita. Tuotannontekijöiden suuri liikkuvuus takaisi sen, että työttömyys tasoittuisi taantuma-alueilla ja inflaatiopaineet purkautuisivat kasvavilla alueilla, jolloin ei syntyisi paineita valuuttakurssin muuttamiseen. Ongelmallisia ovat epäsymmetriset šokit, jotka koskevat vain tiettyjä alueita. Jos taantuma tai ylikuumeneminen koskettaisi koko euro-aluetta, šokki olisi luonteeltaan symmetrinen, ja valuuttakurssi reagoisi koko alueen reaaliin muutoksiin.

Integraatiossa alueiden menestystekijät korostuvat

Integraatio voi kasvattaa alueellisia eroja, mutta se on kiinni siitä, miten alueellisia voimavaroja voidaan hyödyntää. Alueellinen teknologinen osaaminen ja ihmellinen pääoma ratkaisevat osaltaan alueen selviämisen. Kilpailun edellytyksiä sinänsä on vaikea ennustaa. Tarkalleen ei voida tietää, miksi tietylle alueelle on syntynyt osaamista. Kuitenkin elinkeinoelämä yhdessä tutkimuslaitosten, yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa on eräs alueellista hyvinvointia edistävä tekijä. Myös alueellinen klusteroituminen on avainasemassa. Muita tekijöitä ovat esimerkiksi liikenneyhteydet ja yleinen viihtyisyys, jotka vetävät puoleensa liikkuvia resursseja.

EU-projektit ja Emu hyödyttävät kuntia

Julkistaloudelle avautuu EU:n myötä uudenlaisia mahdollisuuksia. Niitä ovat EU-projektit, joissa kuntasektori voi olla mukana. Toinen asia on hankkeiden kilpailuttaminen laajemmassa mitassa. Lisäksi työvoiman liikkuvuus lisääntyy, jolloin eri palvelualoilla kansainvälisyys voi lisääntyä. Kuitenkin kielirajojen murtaminen on edelleen esteenä tietyillä julkissektorin aloilla. Lisäksi Emussa rahoituksen hankkiminen on vaivattomampaa euro-alueella.

Alueellisten erojen tasaaminen – puuttuva mekanismi

Alue-erojen tasaamiseen valuutta-alueen sisällä käytetään yleensä aluepolitiikkaa sekä yliaalueellista tulontasausjärjestelmää (fiscal federalism). Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että valtakunnallinen verotus ja aluehallintoyksiköiden tukeminen verovaroin tukevat automaattisesti taantuvia alueita. Tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, jossa osavaltioiden tuloeroja tasataan verovarojen siirrolla. Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa on saatu sellainen havainto, että progressiivinen tuloverotus yhdistettynä suhdannepoliittisen tuen jakamiseen antaisi parhaan tuloksen. Myös kansallisen ja paikallisen budjetin alijäämäisyys taantumassa ja ylijäämäisyys noususuhdanteessa tasaavat automaatt-

tisesti alueiden tuloeroja. Euro-alueella harjoitetaan unionin sekä jäsenmaiden aluepolitiikkaa, mutta koko alueen kattava julkistaloudellinen tasausmekanismi puuttuu. Siksi keskustelu puskurirahastoista on ymmärrettävää.

Lähenevätkö alueelliset tulotasot?

Alueiden tulotasojen läheneminen on yksi mielenkiintoinen tutkimusalue. Jos tulotasoltaan alhaisemmat alueet saavuttavat taloudellisessa kasvussa varakkaampia alueita, niin tulotasojen lähenemistä tapahtuu. Tässä raportissa on laskettu Euroopan alueiden lähentymistä vuosina 1985–1991 mm. klassisen konvergenssin avulla. Siinä verrataan alueiden kasvua niiden lähtötasoon. Tutkimuksessa olivat mukana myös Suomen alueet NUTS 2 -jaottelun mukaan.

Euroopassa alueellinen kasvu on selvästi jakautunutta. Viiden vahvimman alueen kasvu oli yli 6 prosenttia, kun viiden heikoimman alueen kasvu oli noin prosentin luokkaa. Suomen alueiden kasvun keskiarvo jää tähän heikoimmin kasvaneiden alueiden joukkoon vuosina 1985–1991, koska vuosi 1991 oli ennätysellisen romahduksen vuosi.

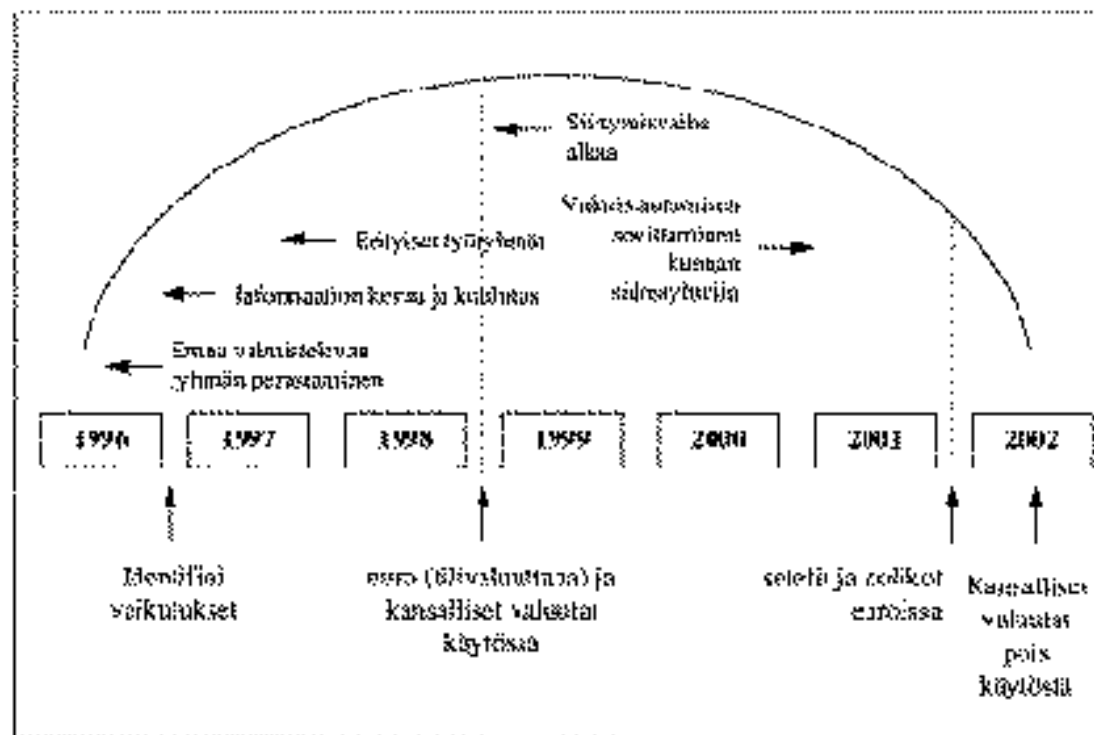
Euroopan alueiden tulotasot lähenevät toisiaan. Jos viiden lähtötasoltaan heikoimman alueen kasvua verrataan viiden lähtötasoltaan vahvimman alueen kasvuun, havaitaan, että heikoimpien alueiden kasvu on ollut nopeampaa. Viidentoista heikoimman ja vahvimman alueen kasvuasteet sen sijaan ovat jo tasoituneet. Tätä testattiin vielä klassisen konvergenssin avulla, ja tulokseksi saatiin negatiivinen korrelaatio, joka osoittaa konvergenssia koko aineistolla.

Alueiden eroavuuksia tarkasteltiin myös kussakin maassa ja EU:n tasolla. Kansantalouksien osalta alueelliset tulotasojen erot ovat tasaisempia kuin verrattaessa koko EU:n tasolla alueellisia eroavuuksia. Suomen alueiden erot sijoittuvat keskijoukkoon Itävallan tasolle. Samoin työllisyyden alueellisten erojen vertailussa Suomi sijoittuu keskikastiin. Työttömyys on korkea ja alueelliset erotkin ovat melko suuria. Erot työttömyydessä ovat suuria myös EU-jäsenmaittain vertailtuna.

6.3 Kuntasektorin valmistautuminen Emuun

Julkinen sektori ja varsinkin kuntatalous ovat jääneet kovin vähälle huomiolle Emun yhteydessä käydyssä keskustelussa. Kuitenkin julkisella sektorilla on merkittävä rooli myös Emun valmistelussa ja siirtymävaiheen onnistumisessa. Esimerkiksi julkisten liikelaitosten, palvelujen ja muiden toimintojen siirtyminen yhtenäisvaluuttaan on kansalaisten kannalta keskeinen osa uuden valuutan käyttöönottoa. Teknisten järjestelyjen onnistuminen takaa liikkumavaraa muille sektoreille. Lisäksi kunnat tekevät pitkälle sen työn, josta kuntalaiset saavat opastusta asioidessaan kunnan eri toimipisteissä ja laitoksissa.

Emun kolmas vaihe on jaettu edelleen A-, B- ja C-vaiheeseen. Nämä vaiheet ovat viiteskenaario, jossa voi vielä tapahtua täsmennyksiä. Koko prosessin on arvioitu kestävän noin neljä vuotta. Tapahtuma on ainutkertainen, sillä vastaavaa yhtenäisvaluutan käyttöönottoa ei ole aikaisemmin toteutettu missään.



A-vaihe on valmisteluvaihe

A-vaiheen on sovittu alkavan vuoden 1998 alussa. Tässä vaiheessa valmistellaan edellytykset yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiselle eri sektoreilla. Kunnille tämä vaihe on myös eräänlainen valveutumisvaihe, vaikka varsinaisten valmistelujen painopiste on vielä unionin ja jäsenmaan tasolla. Vihreän kirjan mukaan julkis-sektorin tulisi laatia toimintasuunnitelma ja pohtia eri työryhmissä, miten tekniset ja rahataloudelliset järjestelyt vaikuttavat kunnan toimintaan. Täten kuntatalouden kannalta A-vaiheessa tarvitaan nopeasti tiedot lopullisista siirtymävaiheen ratkaisuista, jotta oma valmistelu voi käynnistyä.

B-vaiheessa on kaksi valuuttaa

B-vaiheessa lasketaan liikkeelle yhtenäisvaluutta tilivaluuttana, mutta kansalliset valuutat ovat edelleen käytössä. Lisäksi monien käytännön järjestelyiden pitäisi olla loppusuoralla. Tällaisia ovat maksujärjestelmät ja euro-alueeseen liittyvien valuuttalainojen siirtäminen yhtenäisvaluuttaan. Atk-järjestelmiä muutetaan siten, että euro-laskutus on mahdollista. Kuntien on jo oltava valmiita käyttämään yhtenäisvaluutta tilivaluuttana, jos joku toinen sektori on siirtynyt siihen.

Julkishallinto on tärkeässä asemassa, sillä euron käyttöönotto aiheuttaa erinäisiä liiketoimikustannuksia ja hallinnollisia järjestelyjä. Käytännössä B-vaiheessa toteutetaan ne suunnitelmat, jotka on pantu alulle A-vaiheessa. Verot voidaan kerätä euroissa, ja julkisia menoja voidaan maksaa yhtenäisvaluutassa. Myös tilinpitojärjestelmä mukautetaan B-vaiheessa ja talousarviot voidaan esittää euromääräisinä.

Kunta voi siis valita, missä vaiheessa se vaihtaa yhtenäisvaluuttaan omassa tilinpidossaan: se voi joko siirtyä käyttämään euroa kaikissa toiminnoissa yhdellä kertaa 1.1.2002, kun euron setelit ja kolikot lasketaan liikkeelle, tai alkaa B-vaiheen aikana vähitellen käyttää yhtenäisvaluutta tilivaluuttana liiketoimi kerhallaan.

C-vaiheessa siirrytään yhtenäisvaluuttaan

C-vaiheessa siirrytään kokonaan yhtenäisvaluuttaan ja kansalliset valuutat poistuvat käytöstä. Tämän on määrä tapahtua tammi- ja kesäkuun välisenä aikana vuonna 2002. Suurin konkreettinen kansalaisia koskettava toimenpide on se, että kansalliset setelit ja kolikot vaihdetaan euroiksi ja eurosta tulee ainoa laillinen maksuväline. Myös maksujen välityksessä tapahtuu lopullinen muutos, kun pankkien ja rahoitusjärjestelmien siirtyminen euroon saatetaan loppuun ja kansalliset maksujärjestelmät muutetaan toimimaan eurolla. Vaiheen lopussa kaikki liiketoimet tapahtuvat yhtenäisvaluutassa.

Kuntien tekniset järjestelyt

Kuten jo aikaisemmin mainittiin, kuntien tekniset järjestelyt sijoittuvat B-vaiheeseen. Ensimmäinen käytännön toimenpide on siirtyä budjetoinnissa ja tilinpitojärjestelmissä yhtenäisvaluuttaan. Kunnan sisäinen tilinpito muuttuu europohjaiseksi, jolloin kunnan työntekijät saavat palkkansa euroissa. Myös kunnan laskutus ulkopuolisilta muuttuu. Tähän liittyy se, että kunnalla on eräänlainen katalysaattorin rooli kuntalaisten sopeuttamisessa uuteen valuuttaan.

Kuntien rahoitusjärjestelyt

Lisäksi kuntien on pohdittava rahoitukseen liittyviä seikkoja. Siirtymävaiheessa korkotasoa voi vaihdella, joten on varauduttava kotimaisten korkojen heilahteluihin. Kuntasektorilla on melko vähän ulkomaisia lainoja. Kuitenkin suurimmilla kaupungeilla on valuuttalainoja. Niiden osalta on varauduttava siihen, että ulkomaisissa valuutoissa olevan lainapääoman hinta vaihtelee. Kaikki valuuttalainat eivät ole tulevan euro-alueen sisällä. Tällöin on tarkasteltava, miten tällaisten lainasalkkujen sopimukset määritellään. Mitä tapahtuu sellaisille lainoille, jotka ulottuvat siirtymäajan jälkeiseen aikaan (vuoden 2002 jälkeiseen aikaan)?

Kunnilla on siis kaksi eri roolia, joihin yhtenäisvaluutta vaikuttaisi: Tekninen toteuttaminen muuttaa kaikki kansallisessa valuutassa suoritettavat transaktiot, kuten laskut ja verot yms. budjetointiin liittyvät asiat. Tämä lisää hetkellisesti kuntien liiketoimikustannuksia. Toinen kohta on kuntien rahoituksen siirtäminen yhtenäisvaluuttaan, sillä tässä yhteydessä on selvitettävä, mitä tapahtuu lainojen koroille ja valuuttalainasalkun valuutoille.

6.4 Kuntakyselyn ja haastattelujen tulokset

Tämän tutkimuksen yhtenä päätavoitteena oli selvittää kunnan rahoituksesta vastaavien mielipiteitä Emusta. Lisäksi haastateltiin suurimpien kaupunkien elinkeinoasiamiehiä. Kyselyssä oli mukana 40 suurinta kaupunkia, ja 4 kaupungissa tehtiin haastatteluja.

Yleinen arvio oli, että Emuun siirtyminen on kunnissa vielä alkuvaiheessa. Asiasta on keskusteltu, mutta konkreettisia päätöksiä Emun lopullisesta alkamisesta odotetaan edelleen.

Liian suuri valtion velka vaikuttanut enemmän kuin Emun lähentymisehdot

Yleisenä arviona on esitetty, että Emun julkisen talouden lähentymisehdot tiukentavat jäsenmaissa harjoitettavaa budjettipolitiikkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden leikkauksia tulisi lisää. Se osaltaan kiristäisi kuntien taloutta. Kuntasektorilla tehtyjen valtionapuleikkauksien arvioitiin johtuvan kuitenkin valtion akuutista rahoitustilanteesta enemmän kuin Emun lähentymisehdoista. Tulevaisuudessa lähentymisehdot voivat vaikuttaa, sillä ne ovat voimassa myös Emu-oloissa. Kuitenkin esitettiin mielipiteitä, että ehdot kiristävät tämänhetkistä tilannetta ja voivat pitää budjettipolitiikan kireänä tulevaisuudessakin.

Pankit tukena maksujärjestelmien muutoksessa

Siirtymävaiheessa suurimman muutoksen kohteena on pankkijärjestelmä. Tästä syystä kuntasektorin käytännön järjestelyt eivät ole suuri huoli, sillä kunnat odottavat pankkien panosta siirtymäjärjestelyissä. Maksujärjestelmien muuttamisesta uskotaan selvittävän nykyisellä atk-tekniikalla. Emun vaikutusten taloushallintoon ei arvioitu olevan suuria, mutta hankalaksi vaiheeksi koetaan se aika, kun molemmat valuutat ovat käytössä. Budjetoinnissa uusien suhteiden ja skaalojen pohtiminen vie aluksi aikaa.

Emu on kulttuurimuutos kuntalaisille

Uuden valuutan uskotaan olevan suuri kulttuurimuutos kuntalaisille, kun kaikki tulot ja menot (palkanmaksu, laskut yms.) sekä verotus muuttuvat euro-määräisiksi. Kansalaisilta uuden valuutan arvon ja hintojen pohtiminen saattaa vaatia aikaa.

Emun uskotaan muuttavan rahataloudellista ympäristöä

Rahoitusjohtajat odottavat yhtenäisvaluutan vakauttavan korkojen vaihtelua samoin kuin kurssiepävarmuuttakin. Valuuttalainoja on kunnilla suhteellisen vähän eivätkä valuutanvaihtokustannukset ole olleet suuri erä kuntien menotaloudessa. Valuuttalainoissa todettiin kuitenkin olevan tiettyä epävarmuutta. Kunnissa pohditaan, mitä tapahtuu sellaisille valuuttalainoille, jotka menevät siirtymäajan yli. Lisäksi suuremman euro-alueen uskotaan tuovan lisää rahoitusvaiht-

toehtoja ainakin suurimmille kaupungeille. Euroopan alueella samalla valuutalla toimiva rahoitusjärjestelmä laajenee, ja tästä hyöttyy myös julkinen sektori.

EU:n aluepolitiikka vaatii oppimista

EU:n aluetuki- ja rakennepolitiikka on vielä varsin uusi asiakokonaisuus, eikä sen kaikkia muotoja vielä ole hyödynnetty. Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan on koettu lisäävän seutuistumisen ja kansainvälistymisen tarvetta. Aluetukien määrä ei ole vielä suuri, mutta tuen saaminen arvioidaan merkittäväksi ja tukien uskotaan kasvavan. EU-hankkeiden uskotaan kehittävän kuntien yhteistyötä elinkeinoelämän ja tutkimuslaitosten kanssa samoin kuin kuntien keskinäistä yhteistyötä. Alueellinen kehitys vaikuttaa elinkeinoelämän vireyteen, jossa kaupungin toimilla ja päätöksillä uskotaan olevan tärkeä rooli.

Syrjäseutujen asema huolestuttaa

Kyselyissä tuotiin myös esiin huolestuminen syrjäseutujen tulevaisuudesta. Eri-tyisesti alkutuotannosta riippuvilla reuna-alueilla nähtiin Emun tuovan lisää vaikeuksia. Jos alueellinen keskittyminen johtaa kasvukeskusten entistä suurempaan kasvuun, niin reuna-alueiden ongelmat saattavat jäädä pysyviksi. Lisäksi Emu voi tuoda vaikeuksia sellaisille taajamille, jotka ovat riippuvaisia yhden viennin perustuvan tuotantolaitoksen verotuloista ja työllisyydestä.

Elinkeinorakenteen uskotaan monipuolistuvan kasvavilla alueilla

Elinkeinorakenteen monipuolistumiseen uskottiin monissa kunnissa. Emun arvioidaan monipuolistavan ja vireyttävän varsinkin pk-sektoria sekä palvelu- ja kaupan alan yrityksiä. Myönteisinä elinkeinorakennetta tukevina tekijöinä mainittiin monipuolinen teknologinen taso, suomalaisten ja ulkomaisten yritysten massa, elinkeinopolitiikan rooli ja kaupungin päätöksenteon tyyli sekä fyysinen ympäristö.

Lähdeluettelo

- Alho, K. – J. Lassila – R. Murto (1992): Valtion velkaantuminen ja sen vaikutukset kansantaloudessa, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 79, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Barro, R. (1984): Macroeconomics, New York, Wiley.
- Barro, R. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries, Quarterly Journal of Economics.
- Barro, R. – X. Sala-i-Martin (1991): Convergence across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity.
- Barro, R. – X. Sala-i-Martin (1992): Convergence, Journal of Political Economy, 100.
- Barro, R. – X. Sala-i-Martin (1995): Economic Growth, New York, McGraw-Hill.
- Barro, R. – X. Sala-i-Martin (1996a): The Classical Approach to Convergence Analysis, The Economic Journal, 106.
- Barro, R. – X. Sala-i-Martin (1996b): Regional Cohesion: Evidence and theories of Regional Growth and Convergence, European Economic Review, 40.
- Begg, J. (1989): European Integration and regional Policy, Oxford Review of Economic Policy vol. 5, no. 2.
- Berthold, N. (1992): Fiscal Federalism in Europe – Is It a Necessary Precondition for a Successful European Economic and Monetary Integration? IMF Working Paper, June.
- Bini-Smaghi, L. – S. Vori (1992): Rating the EC as an Optimal Currency Area, teoksessa Finance and the International Economy, toim. O'Brien. Oxford University Press.
- Bofinger, P. (1993): Is Europe an Optimum Currency area? 30 Years of European Monetary Integration – from the Werner Plan to EMU, toim. Steinherr.
- Calzoneri, M. – C. Rogers (1990): Is the European Community an Optimum Currency Area? Optimal Taxation versus the Cost of Multiple Currencies, American Economic Review, June.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989): Report on Economic and Monetary Union in the European community (Delors Report). Luxembourg: EC Official Publications Office.
- Corsetti, G. – N. Roubini (1993): The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992, Adjustment and Growth in the European Monetary Union, toim. Torres-Giavazzi.
- Crafts N. and G. Toniolo (1995): Post-War Growth: An Overview, CEPR, No. 1095.
- de la Dehesa, G. – P. Krugman (1992): EMU and the Regions, Occasional Paper No. 39, Published by Group of Thirty, Washington, DC.
- Eichengreen, B. (1990): Is Europe an Optimum Currency Area?, CEPR, Discussion Paper No. 478.
- Eichengreen, B. (1990): One Money for Europe? Lessons from the U.S. Currency and Customs Union, Economic Policy 10.
- Eichengreen, B. (1993): European Monetary Unification, Journal of Economic Literature 31.
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Suhdanne, N:rot 1–3, 1996.
- EMU and the single currency: how enterprises could approach the changeover, European Commission, DG II, II/438/96-EN rev. 2.
- European Commission (1994): Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways forward into the 21st Century, White Paper.
- Euroopan komissio (1995): Yksi raha Euroopalle – vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi, Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Flemming, J. (1971): On Exchange Rate Unification, Economic Journal, 81.
- Galor, O. (1996): Convergence? Inferences from Theoretical Models, The Economic Journal, July.

- Goodhart, C. (1995): European Monetary Integration, Special paper no. 73, LSE Financial Markets Group.
- Goodhart, C. – S. Smith (1993): "Stabilization", teemasta "The Economics of Community Public Finance", European Economy: Reports and Studies 5.
- De Grauwe, P. and W. Vanhaverbeke (1991): Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence from regional Data, CEPR Discussion Paper, No. 555.
- Grossman, G. – E. Helpman (1992). Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge MA, MIT Press.
- von Hagen, J. (1992): Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the U.S., teoksessa Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe, toim. Boissieu–Fair–Deventer–Kluwer.
- Hahl, J. (1995): Turun ja Porin läänin aluetalous ja Suomen EU-jäsenyys – Teollisuuden sopeutumispaineet ja mahdollisuudet, Eurooppa-Instituutin julkaisuja 1/95, Turku.
- Harberler, G. (1970): The International Monetary System: Some Recent developments and Discussions, teoksessa Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rates, toim. Halm, Princeton University Press.
- Haukioja, T. – P. Okko (1995): Kasvu, integraatio ja aluekehitys, Eurooppa-Instituutin keskusteluaiheita 4/95.
- Hernesniemi, H. – M. Lammi – P. Ylä-Anttila (1995): Kansallinen kilpailukyky ja teollisen tulevaisuus, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 105, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Hetemäki, M. (1994): EU:n talouspolitiikka, Kansantaloustieteellinen aikakauskirja 3/1994. Helsinki.
- Hyvärinen, J. (1993): Alueellinen kilpailukyky Suomen itäisellä rannikkoseudulla, Pietarissa ja Virossa, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, keskusteluaiheita, No. 455.
- Kenen, P. (1969): The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View, toimittanut Mundell, R. – A. Swoboda, Monetary Problems of the International Economy, Chicago, University of Chicago Press.
- Kenen, P. (1995): Economic and Monetary Union in Europe – Moving beyond Maastricht, Cambridge, University Press.
- Korkman, S. (1994): Finanssipolitiikka rahaliitossa, teoksessa Rahaunioni ja Suomi, toim. Hjerppe–Korhonen–Puntila–Rauhanen, VAT T, Helsinki.
- Kotilainen, M. – K. Alho – M. Erkkilä (1994): Suomen valmistautuminen Emu-jäsenyyteen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 103, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Cambridge: MIT Press.
- Krugman, P. (1992): Lessons of Massachusetts for EMU, Adjustment and Growth in the European Monetary Union, toim. Torres–Giavazzi.
- Krugman, P. – A. Venables (1995): Globalization and the Inequality of Nations, Quarterly Journal of Economics.
- Lucas, R. (1988): On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics, 22.
- Mankiw, G. (1995): The Growth of Nations, Brooking Papers on Economic Activity, 1:1995.
- McKinnon, R. (1963): Optimum Currency Areas, American Economic Review vol. 53.
- Mundell, R. (1961): A theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, September.
- Nam C. – G. Nerb – H. Russ. (1990): An empirical assessment of factors shaping regional competitiveness in problem regions. Commission of the European Communities.
- Okko, P. (1990): Uudenmaan lääni talouden rakennemuutoksessa, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 62, Helsinki.
- Okko, P. (1991): Suomen aluerakenteen kehitysnäkymät ja aluepolitiikan uusi haaste, teoksessa Euroopan syvenevä integraatio ja Suomen talous, toim. Reinikainen–Korhonen. Eurooppa-Instituutin julkaisuja 1/91. Turku.
- Okko, P. (1995): Integraatio ja aluerakenne, teoksessa apulaisprofessori Veikko Reinikai-

- nen 60 vuotta, toimittanut Martti Vihanto, Turun kauppakorkeakoulu, Kansantaloudellisia tutkimuksia, sarja A-5, Turku.
- Okko, P. (1996a): Integraatio ja aluekehitys – Turun seudun mahdollisuudet, esitelmä.
- Okko, P. (1996b): Kasvu ja integraatio aluenäkökulmasta, teoksessa Antti Tanskanen 50 vuotta – kirjoituksia kansantaloudesta, toim. Nenonen–Pehkonen. Jyväskylän yliopiston julkaisuja No. 102/1996.
- Pekx, P. (1996): Talous- ja rahoitusasioiden pääosasto DG II, Emu-seminaari, 19.–20.10.1996, esitelmä, Brysseli.
- Pinder, J. (1995): Euroopan unioni – Erään yhteistyön historia. Kustannus Oy Tammi.
- Porter, M. (1991): Kansakuntien kilpailuetu, Otava, Helsinki.
- Romer, P. (1986): Increasing Returns and Long-run Growth, *Journal of Political Economy*, 94.
- Romer, P. (1989): What Determines the Rate of Growth and Technical Change?, *The World Bank Policy, Planning and Research Working Paper*, No 279, Washington, DC.
- Romer, P. (1991): Increasing Returns and New Developments in the Theory of Growth, Teoksessa *Equilibrium Theory and Applications*, toim. Barnett–Cornet–d’Aspremont–Gabszewicz–Mas–Colell, Cambridge University Press.
- Sala-i-Martin, X. (1996a): The Classical Approach to Convergence Analysis, *The Economic Journal*, 106, July.
- Sala-i-Martin, X. (1996b): Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, *European Economic Review*, 40.
- Sala-i-Martin, X. – J. Sachs (1992): Fiscal federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States, *CEPR Discussion Paper* No. 632.
- Solow, R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70.
- Stokey, N. (1991): Human Capital, Product Quality, and Growth, *Quarterly Journal of Economics*.
- Söderlund, K. (1996): Emun kolmas vaihe lähestyy – kuinka Suomen Pankki osallistuu valmisteluun?, *Markka ja talous* 2/96.
- Tilastokeskus (1995): Suomipalapeli – Maakunnat ja suuralueet alueiden Euroopassa, toim. Halmeenmäki, T. – S. Seppänen, Helsinki.
- Tilastokeskus (1996): Suomipalapeli – Suomen alueiden kansainvälistyminen, toim. Mani, E. – S. Seppänen, Helsinki.
- Timbergen, J. (1965): International, National, Regional, and Local Industries, teoksessa *Trade, Growth, and the Balance of Payments*, *Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Amsterdam.
- Tullihallitus: Ulkomaankauppatilastot.
- Valtiovarainministeriö (1996): Talous- ja rahaliitto Emun perustaminen ja toiminta, Helsinki.
- Weber, A. (1991): EMU as Asymmetries and Adjustment Problems in the EMS, teoksessa *the Economics of EMU*, *European Economy*, Special Ed. 1.

**LIIITE 1. Vientituotteet ja tuontiparokset (raaka-aineet ja tuotantotarvikkeet)
toimialojen mukaan vuosina 1990-1994, prosenttia Suomen koko
viennistä ja tuonnista.**

	1990	1991	1992	1993	1994
31 Elintarviketeollisuus					
- vienti	2,2	2,1	2,2	2,6	2,7
- tuonti	2,2	2,5	2,7	3,1	3,3
32 Tekstili- ja vaatetusteollisuus					
- vienti	3,3	2,8	2,6	2,3	2,2
- tuonti	2,9	2,6	2,6	2,7	2,7
33 Puutavara-teollisuus					
- vienti	7,7	7,5	7,5	8,1	9,2
- tuonti	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7
34 Paperi- ja graafinen teollisuus					
- vienti	31,3	32,0	30,3	27,9	26,8
- tuonti	2,5	3,9	4,7	4,3	4,4
35 Kemia-teollisuus					
- vienti	9,4	11,4	11,3	10,6	10,2
- tuonti	14,1	15,4	14,9	15,4	14,4
36 Saviteollisuus					
- vienti	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
- tuonti	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
37 Metallien perusteollisuus					
- vienti	8,0	9,3	9,6	8,8	8,3
- tuonti	3,5	4,0	4,6	4,3	4,0
38 Metallituote- ja kone-teollisuus					
- vienti	35,0	31,4	33,3	35,9	36,3
- tuonti	19,1	18,4	20,1	20,9	23,8

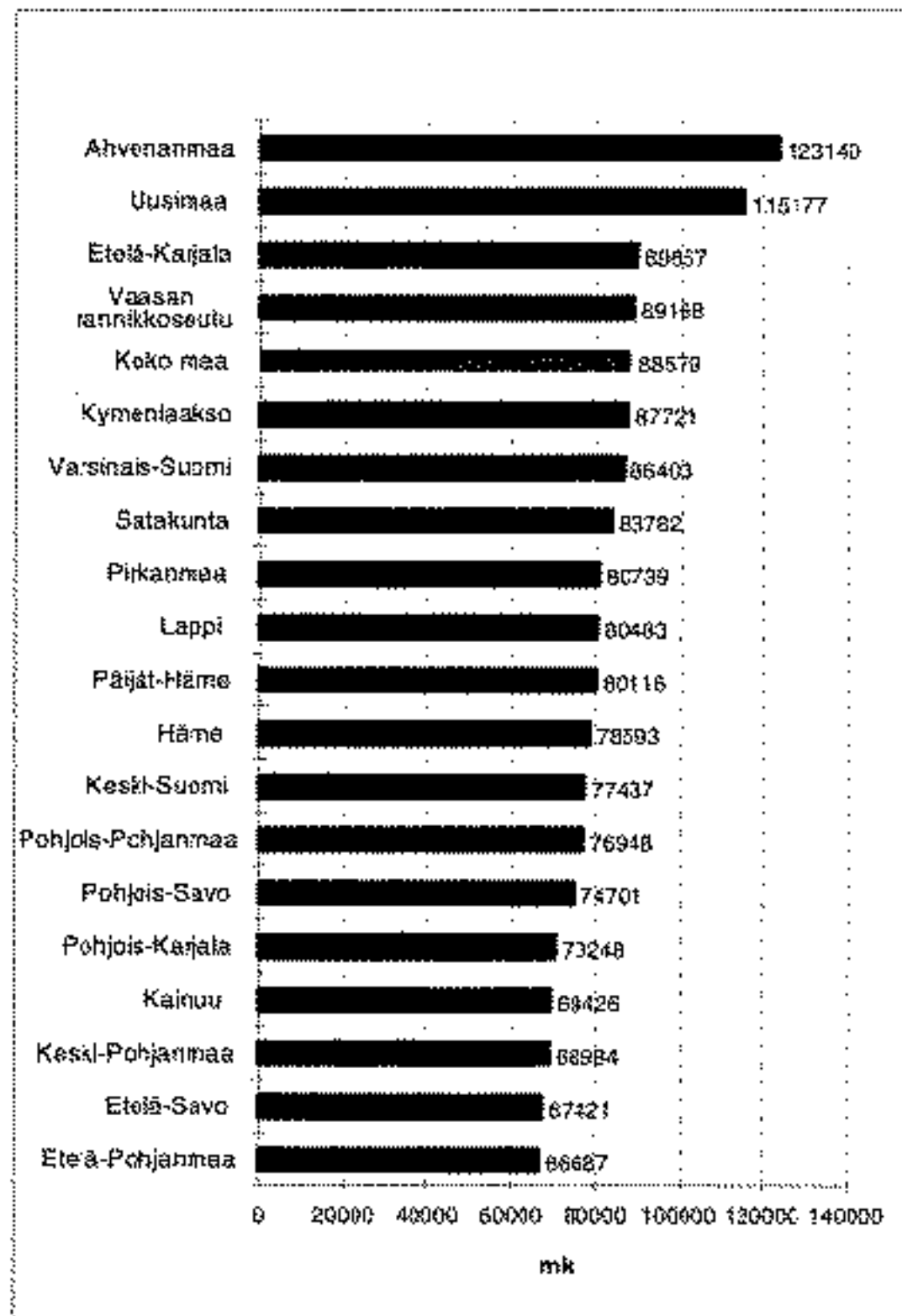
Lähde: Tullihallitus

**LIITE 2. Vienti ja tuonti tavaroiden käytön mukaan ELYn kanssa vuosina
1990 -1994, (prosenttia koko viennistä ja tuonnista)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Koko vienti	46,9	51,2	53,2	46,5	46,4
Koko tuonti	46,3	45,8	47,2	46,5	43,6
3 Teollisuus					
- vienti	47,0	51,5	53,4	47,3	47,0
- tuonti	46,2	44,6	47,6	44,3	42,1
31 Elintarviketeollisuus					
- vienti	21,4	28,4	29,6	23,8	22,1
- tuonti	31,0	30,2	31,8	29,1	26,8
32 Tekstili- ja vaateteollisuus					
- vienti	29,0	36,9	38,1	37,3	33,3
- tuonti	70,4	69,8	61,0	70,0	68,0
33 Puutavara-teollisuus					
- vienti	69,1	70,0	70,7	68,1	67,3
- tuonti	36,4	37,6	36,5	35,1	34,5
34 Paperi- ja graafinen teollisuus					
- vienti	66,1	69,8	69,3	63,3	63,7
- tuonti	49,7	50,5	45,4	43,8	43,6
35 Kemianteollisuus					
- vienti	37,7	37,8	38,0	39,8	36,5
- tuonti	39,7	38,3	49,2	48,8	46,4
36 Savi- ja keraamiteollisuus					
- vienti	47,2	53,0	52,8	52,3	48,5
- tuonti	73,3	67,1	66,1	64,5	64,4
37 Metallien perusteollisuus					
- vienti	53,4	52,8	57,6	53,2	55,1
- tuonti	23,8	20,4	21,7	20,0	20,9
38 Metallituote- ja konepajateollisuus					
- vienti	29,4	35,8	42,1	32,9	33,4
- tuonti	43,5	51,8	51,9	44,8	41,8

Lähde: Tullitilastus

LIITE 3. Bruttokansantuote asukasta kohden maakunnittain vuonna 1994



Lähde: Tilastokeskus

**LIITE 4. BKT per capita (keskiarvo vuosilta 1985-1991)
vuoden 1985 hinnoin (EU12 = 100)**

<u>Alue</u>	<u>Indeksi</u>
Hamburg, Saksa	223
Uusimaa	181
Ile-de-France, Ranska	178
Bremen, Saksa	173
Hessen, Saksa	161
Baden-Wurtemberg, Saksa	152
Luxemburg	145
Bayern, Saksa	142
Berlin, Saksa	140
Region Bruxelles, Belgia	136
Nordrhein-Westfalen, Saksa	132
Etelä-Suomi	131
Ostösterreich, Itävalta	128
Rheinland-Pfalz, Saksa	122
Saarland, Saksa	121
Pohjois-Suomi	121
West-Nederland, Hollanti	121
Väli-Suomi	120
Schleswig-Holstein, Saksa	118
Niedersachsen, Saksa	117
Noord-Nederland, Hollanti	117
Westösterreich, Itävalta	116
Itä-Suomi	112
Centre-Est, Ranska	111
Bassin parisien, Ranska	106
Est, Ranska	105
Zuid-Nederland, Hollanti	104
Mediterranee, Ranska	101
Sud-Ouest, Ranska	100
<u>EU12</u>	<u>100</u>
Ouest, Ranska	96
Lombardia, Italia	96
Nord-Pas-de-Calais, Ranska	93

Oost-Nederland, Hollandi	93
Emilia-Romagna, Italia	92
Südösterreich, Itävalia	91
Nord Ovest, Italia	85
Nord-Est, Italia	82
Lazio, Italia	82
Vlaams Gewest, Belgia	81
Centro, Italia	79
Madrid, Espanja	71
Noreste, Espanja	70
South-East, Iso-Britannia	68
Région wallonne, Belgia	66
Este, Espanja	66
Abruzzo-Molise, Italia	60
Scotland, Iso-Britannia	58
North-West, Iso-Britannia	58
Canarias, Espanja	58
North, Iso-Britannia	54
Yorkshire and Humberside, Iso-Britannia	53
East Midlands, Iso-Britannia	53
Sardegna, Italia	53
South-West, Iso-Britannia	53
Wales, Iso-Britannia	53
Noroeste, Espanja	52
East Anglia, Iso-Britannia	52
West Midlands, Iso-Britannia	52
Campania, Italia	50
Sicilia, Italia	49
Sud, Italia	48
Centro, Espanja	48
Northern Ireland, Iso-Britannia	47
Sur, Espanja	46

**LIITE 5. Alueiden väliset erot bruttokansantuotteen kasvussa
EU-jäsenmaissa vuosina 1986-1991**

Maa	Keskiprosentti					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgia	1,0	1,8	1,3	0,9	0,3	0,8
Saksa	1,4	1,5	0,7	1,2	1,1	1,2
Espanja	2,7	11,7	12,7	1,5	2,5	0,5
Ranska	1,6	0,9	0,8	0,8	1,0	0,8
Italia	2,8	1,5	1,5	1,5	1,0	1,2
Hollanti	9,4	9,4	3,5	1,2	0,9	1,9
Itävalta	1,2	1,7	0,2	0,8	0,4	1,1
Suomi	2,1	2,0	2,9	1,0	0,9	1,4
Iso-Britannia	1,9	1,8	2,2	2,5	2,0	2,6
Keskiprosentti – näiden maiden alueiden kasvuvuorissa on laskettu painotettuna keskilajus- tu kullekin vuodelle						
Lähteet: EUROSTAT, OECD						

**LIITE 6. Katsaus kauppablokkien taloudelliseen tehokkuuteen:
Euroopan unioni, Yhdysvallat ja Japani**

Kilpailun lisääntyminen maailmankaupassa on lisännyt uudistumisen painetta EU:n teollisuuden eri toimialoilla. Teollisuuden pitäisi pystyä saavuttamaan uusia markkina-osuuksia sekä lisää teknologista ja tuotetekniseen liittyviä investointeja.

Euroopan tuotavuusluvut ovat jälleet jälkeen tärkeimmistä kilpailijoista; ei pelkästään uusien teollistuvien Aasian maiden suhteen, vaan myös Yhdysvaltoihin ja Japaniin nähden. Viennin määrä suhteessa Euroopan alueelle tuotavaan tuontitavaroiden määrään on laskenut 1980-luvun alusta lähtien. USA:n suhteen tilannetta on selitetty siten, että valuuttakurssien muutokset ovat olleet epäedullisia Euroopan unionin jäsenmaille. Japanin suhteen tilanne on nähty siten, että Japanin teollisuuden toimialat ovat pystyneet mukautumaan uusiin markkinaolosuhteisiin nopeammin kuin Euroopan teollisuuden toimialat.

EU:n jäsenmaiden teollisuus on lisännyt markkinaosuuksia heikon kasvun toimialoilla kuten vaate- ja tekstiilialalla, elintarviketeollisuudessa ja kuljetusvälineiden valmistuksessa, kun taas korkean jalostusasteen omaavilla toimialoilla kuten informaatioteknologiassa, elektroniikassa ja lääketieteellisessä markkinaosuudet ovat pienentyneet. Rakenteellisilla muutoksilla tulisi siirtyä nopean kasvun toimialoille, joita varmistettaisiin työvoiman korkeampi tuotavuus, korkeampi palkkataso ja teknologian diffuusio uusille markkinoille.

Yrityssektorin investoinnit tutkimukseen ja tuotetekniseen ovat eräs painopistealue, johon toivotaan lisää panostusta. Vuosina 1987-1992 tutkimukseen ja tuotetekniseen käytettyjen varojen vuosikasvu on ollut suurinta Japanissa (10 %). EU:ssa T&K-menot ovat olleet suuremmat kuin (8,1 prosenttia) kuin USA:ssa (7,8 prosenttia). Kuitenkin 1990-luvulla T&K-menojen kasvu on hidastunut, jota pidetään huolestuttavana.

Vaikka kilpailukyky suhteessa muihin suuriin kauppablokkeihin on pienentynyt, niin sillä on myös seuraavia vahvuuksia. Teollisuuden velkaantuneisuus on matalampi kuin USA:ssa ja Japanissa. EU:ssa sijaitsevien yritysten velkaantuneisuuden suhte yritysten varoihin on 40 prosenttia kun se USA:ssa on yli 70 prosenttia ja Japanissa yli 60 prosenttia. Yritykset eivät siten ole herkkiä korkotason muutoksille. Lisäksi voittomarginaalit ovat vertailukelpoisia tärkeimpien kilpailijoiden kanssa. Kun kilpailu maailmanmarkkinoilla kiristyi 1980-luvun lopulla, niin USA:n yritysten voittomarginaalit pienenevät huomattavasti lähes 6 prosentista 3 prosenttiin. Japanissa voittomarginaalit ovatkin olleet alemmalla tasolla ja lasku oli 3 prosentista 1 prosenttiin ja EU:n alueella reagointi on ollut tasaisempaa.

Lähde: Euroopan Komissio (1994), Valkoinen kirja.

LIIITE 7. Emon hyödyt ja kustannukset

I. Mikroaloudelliset tehokkuushyödyt

1. Emon valuttojen keskinäiset valuuttojen vaihtokustannukset poistuvat.
 - i) välittömät vaihtokustannukset (osto- ja myyntikurssien erotus sekä toimitusmaksut) alenevat
 - ii) yritysten kirjanpito helpottuu valuuttojen määrän vähetessä
2. Valuutakurssiriskiä suojaavien kustannukset poistuvat Emon sisällä (säilyvät suhteessa EU:n ulkopuolisiin valuuttoihin)
3. rahoitusmarkkinoiden integraation lisääntymisestä aiheutuva tehokkaampi pääomien kehdeneminen EU-tasolla (johuu ennen kaikkea valuutakurssiriskin poistumisesta ja maaakohtaisten korkotasojen yhtäläistymisestä, mikä kasvattaa valuutta-aluetta ja synnyttää suurtuotannon etuja rahoituksen välityksessä)
4. kilpailu lisääntyy, kun hinnat esitetään samassa valuutassa (ns. läpinäkyvyys, transparency)
5. ulkomaankauppa lisääntyy mahdollisesti EU-valuuttojen keskinäisen kurssiriskin poistuessa

II. Makroaloudelliset hyödyt

6. Valuutakurssien mahdollisesta muuttamisesta ja tähän liittyvästä epävarmuudesta johtuvien uskotavuusongelmien poistuminen
 - i) nykyisen EMS-järjestelmän on epäilty olevan epästabiili pääoman liikkeiden rajoitusten poistuttua
 - ii) heikkoihin valuuttoihin liittyvän pysyvän koron liian poistuminen
 - iii) korkokeron poistumisen positiiviset rahdannevaikutukset
 - iv) valuutakurssiepävarmuuden vaikutuksen poistuminen palkkakäytäytymisestä (devalvaatio-odotukset ja palkkavaatimukset)
7. alhainen inflaatio Emon itsenäisen keskuspankin ansiosta
8. Emon rooli kansainvälisessä valuuttana
 - i) oikeudesta rahan luomiseen yhteisötaolle syntyvä ns. seigniorage-hyöty
 - ii) enemmän ulkomaankaupan laskutusta euroissa

Emon kustannukset

1. Optimivaluutta-alueen teoria
 - i) yhteinen valuutta altistaa jäsenmaiden teollisuuden entistä enemmän reaalisille shokeille
2. Emon sulkee pois kansallisen valuutakurssi- ja rahapolitiikan käytön talouspolitiikan keinoina
3. Emon sulkee pois myös kotimaisen koron automaattisen kansantuloa vakauttavan roolin
4. Talouden sopeutus palkkojen ja hintojen kautta
5. Talouspolitiikan pääasialliseksi keinoksi jää finanssipolitiikka
6. Päätöksen peruuttamattomuus

Lähde: Kotilainen - Alho - Erkkilä (1994) s. 20-29

LIITE 8. Kyselylomake

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
EUROOPPA-INSTITUUTTI

Emun vaikutukset kunta- ja aluetalouteen

1. KUNTA JA VARAUTUMINEN Emuun

- a) Onko kunnassanne huomattu, että kansantalouden pyrkimykset Emu-kriteereihin (valtion velka 60 % BKT:sta, valtion budjettivaje 3 % BKT:sta) vaikuttaisi kunnan rahoitustilanteeseen?

- b) Onko valtion leikkausten vaikutukset kuntiin johtuneet pelkästään taloudellisesta tilanteesta vai osittain myös Emusta?

- c) Onko kunnassanne varauduttu Emun tuomiin käytännön järjestelyihin eli yhteisvalioutaan siirtymävaiheeseen (tilinpidonjärjestelmien ja maksuliikenteen muutoksen vaatimukset, valuuttavelkojen muutokset)?

2. KUNNAN TALOUDELLINEN TILANNE

- a) Pitäikö mielestänne paikkansa, että Enossa kunnat saavat etuja korkojen laskusta ja valtuustovaihto- yms. kustannusten vähenemisestä?

- b) Onko kunnalla valtuuttajainaan ja onko kunnassaanne pohdittu, miten kuntien vastustajapohjaiset lainajärjestelyt toteutetaan? Onko Enulla mielestänne vaikutusta kuntanne rahoitusrakenteeseen (verotus ja muut tulot, menotalous)?

3. KUNTA JA ALUEPOLTIikka

- a) Onko Euroopan integraatio vaikuttanut alueenne kehitykseen mm. EU:n alustuksen muodossa? Mitkälaisia kokemuksia teillä on EU:n aluepolitiikasta?

4. KUNTIEN TALOUSHALLINTO

- a) Aiheuttaako teidän mielestänne mahdollinen Erun jäsenyys uusia vaatimuksia myös kuntien taloushallinnolle. Ovatko kuntien taloudesta vastaavat henkilöt valmistautuneet Eruun?

5. KUNNAN ELINKEINORAKENNE

- a) Miten arvioitte Erun vaikuttavan kunnan elinkeinorakenteeseen? (monipuolistaa, yksipuolistaa, lisää häiriöalttiutta)

6. INFORMAATIO

- a) Onko teillä riittävästi informaatiota yhtenäisvaluuttaan siirtymisestä? Minkälaista informaatiota tarvitsisitte ja miltä taholta?

7. SKENAARIOT

- a) Muuta huomioitavaa?

LITE 9.

Suomen NUTS-aluejako

NUTS 1

Manner-Suomi
Ahvenanmaa

NUTS 2

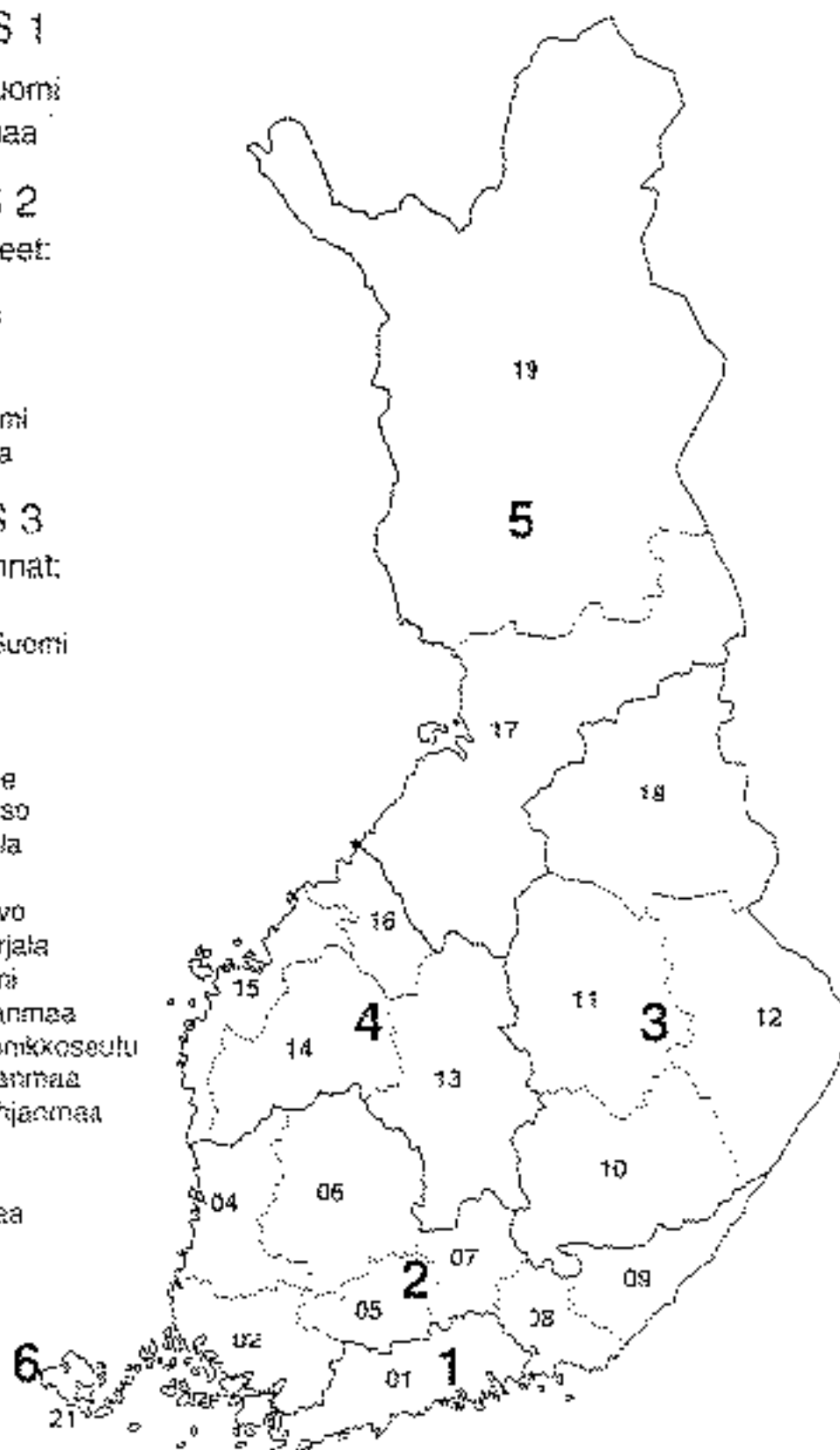
Suurlaueet:

- 1 Uusimaa
- 2 Etelä-Suomi
- 3 Itä-Suomi
- 4 Veli-Suomi
- 5 Pohjois-Suomi
- 6 Ahvenanmaa

NUTS 3

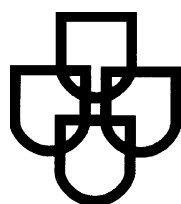
Maakunnat:

- 01 Uusimaa
- 02 Varsinais-Suomi
- 04 Satakunta
- 05 Häme
- 06 Pirkanmaa
- 07 Päijät-Häme
- 08 Kymenlaakso
- 09 Etelä-Karjala
- 10 Etelä-Savo
- 11 Pohjois-Savo
- 12 Pohjois-Karjala
- 13 Keski-Suomi
- 14 Etelä-Pohjanmaa
- 15 Vaasan rannikkoseutu
- 16 Keski-Pohjanmaa
- 17 Pohjois-Pohjanmaa
- 18 Kainuu
- 19 Lappi
- 21 Ahvenanmaa



*Kunnallisalan kehittämissätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen – Jouni Kaipainen – Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari – Pauli Niemelä – Olli Pusa – Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki – Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin – Markku Hyypiä – Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari – Tuula Laukkanen – Antti Miettinen – Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen – Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)



Kunnallissalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista.

Tutkimustiedote, jossa on tietoa säätiön kaikista tutkimuksista ja hankkeista.

Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 624 112
Telekopio	(09) 624 113
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 624 115
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 624 117
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 624 116