

VATT-JULKAISUJA  
42  
VATT PUBLICATIONS

**SUOMI 10 VUOTTA  
EUROOPAN UNIONISSA  
TALOUDELLISET VAIKUTUKSET**

**Toimittaneet**

Jaakko Kiander  
Antti Romppanen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Helsinki 2005

ISBN 951-561-560-7 (nid.)  
ISBN 951-561-561-5 (PDF)

ISSN 0788-4990 (nid.)  
ISSN 1795-3332 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Gummerus Kirjapaino Oy  
Saarijärvi, 2005

Kansi: Markku Böök  
Taitto: Sari Virtanen

## ESIPUHE

Vuoden 2005 alussa tuli täyteen Suomen ensimmäinen 10-vuotiskausi Euroopan unionin jäsenenä. Jäsennyshanke virisi 1990-luvun alussa ja eteni nopeasti. Hakemus EY:lle jätettiin maaliskuussa 1992, liittymisehdoista neuvoteltiin pari vuotta ja kansanäänestyksessä syksyllä 1994 kansan enemmistö tuki jäsennyttä, joka toteutui vuoden 1995 alussa.

Euroopan unioniin liittymistä edelsi kuitenkin melkoinen kädenvääntö. Jäsennyden vaikutuksista käytiin välillä kiivastakin debattia. Tähän liittyen Valtion taloudellinen tutkimuskeskus sai vuonna 1991 tehtäväkseen selvittää pikaisesti mahdollisen EY-jäsennyden taloudellisia vaikutuksia. Selvitys valmistui seuraavan vuoden alussa ennen jäsenhakemuksen jättämistä. Myös muualla tehtiin jäsennyden vaikutuksia koskevia selvityksiä ja niistä käytiin vilkasta keskustelua.

Vaikka 10 vuotta on lyhyt aika talouden rakenteiden ja käyttäytymismallien muutoksille, on kiinnostavaa arvioida osuivatko ennako-odotukset tai pelot edes suurin piirtein kohdalleen. Kymmenen vuotta on jo niin pitkä aika, että siirtymäajat ovat umpeutuneet ja rakenteellisten vaikutusten pitäisi olla näkyvissä.

Tässä raportissa tarkastellaan Suomen talouden kehitystä EU-kaudella eri näkökulmista. Näkökulmat heijastavat aikanaan käytyä keskustelua EU-jäsennyden vaikutuksista. Selvityksessä tarkastellaan Suomen kokonaistaloudellisen kehityksen ohella niitä asia-alueita ja sektoreita, joihin EU-jäsennydellä arvioitiin olevan eniten vaikutusta. Näitä ovat muun muassa maatalous, verotus, pääoman liikkeit ja julkinen talous.

Raportin pääpaino on taloudellisissa vaikutuksissa. Luvussa 12 tarkastellaan kuitenkin EU-jäsennyden poliittisia seurauksia laajemmin. Tämän luvun on kirjoittanut tohtori Teija Tiilikainen Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen yksiköstä. Muilta osin raportti on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden laatima. Raportin painokuntoon saattamisessa on suuren työn tehnyt tutkimussihteeri Sari Virtanen.

Helsinki, huhtikuu 2005

Reino Hjerpe



# SISÄLLYSLUETTELO

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 1 | JOHDANTO   | 1   |
|   | <i>Jaakko Kiander – Antti Romppanen</i>                  |     |
| 2 | ETUKÄTEISARVIOITA EY-JÄSENYYDEN<br>VAIKUTUKSISTA SUOMEEN | 9   |
|   | <i>Antti Romppanen</i>                                   |     |
| 3 | SUOMEN TALOUDELLINEN KEHITYS EU-KAUDELLA                 | 23  |
|   | <i>Antti Romppanen</i>                                   |     |
| 4 | MAATALOUS EU:N YHTEISESSÄ MAATALOUS-<br>POLITIIKASSA     | 51  |
|   | <i>Tuomo Heikkilä – Sanna Nurmikko</i>                   |     |
| 5 | KOTIMARKKINA-ALOJEN AVAUTUMINEN JA<br>SOPEUTUMINEN       | 87  |
|   | <i>Pekka Mäkelä</i>                                      |     |
| 6 | MUUTOKSET VEROTUKSESSA                                   | 119 |
|   | <i>Timo Rauhanen</i>                                     |     |
| 7 | HINTATASO JA KULUTTAJIEN OSTOVOIMA                       | 153 |
|   | <i>Pekka Mäkelä</i>                                      |     |
| 8 | PÄÄOMALIIKKEIDEN VAPAUTTAMINEN                           | 175 |
|   | <i>Teuvo Junka</i>                                       |     |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 9  | SUOMEN EU-JÄSENYYPDEN VAIKUTUKSISTA<br>ULKOMAANKAUPPAAN SEKÄ TUOTANTO- JA<br>ALUERAKENTEESEEN | 197 |
|    | <i>Aki Kangasharju – Sari Pekkala – Risto Vaittinen</i>                                       |     |
| 10 | EU:N TOIMINNAN RAHOITUS JA SUOMEN<br>NETTOMAKSUT EU:LLE                                       | 223 |
|    | <i>Teuvo Junka</i>  |     |
| 11 | EMU-JÄSENYYS, KILPAILUKYKY JA JULKINEN<br>TALOUS  | 245 |
|    | <i>Jaakko Kiander</i>   |     |
| 12 | KYMMENEN VUOTTA SUOMALAISTA<br>EU-POLITIIKKA  | 271 |
|    | <i>Teija Tiilikainen</i>  |     |
| 13 | JOHTOPÄÄTÖKSET  | 295 |
|    | <i>Jaakko Kiander – Antti Romppanen</i>   |     |

# JOHDANTO

Jaakko Kiander  
Antti Romppanen

Euroopan yhdentymiskehitys vauhdittui 1980-luvun puolivälissä, kun Jacques Delors'n johtama komissio esitteli kunnianhimoisen suunnitelmansa eurooppalaisten sisämarkkinoiden luomisesta. EY:n Valkoinen Kirja ja Yhtenäisasiakirja (Single European Act) yhtenäisen sisämarkkinan synnyttämisestä EY-alueelle valmistuivat. Sisämarkkinoiden luomisella pyrittiin havahduttamaan EY pitkään jatkuneesta taloudellisesta horroksesta ja vastaamaan Japanin ja Yhdysvaltojen kilpailuun maailmantaloudessa. EY-maat olivat kärsineet hitaasta kasvusta ja kasvavasta työttömyydestä koko 1980-luvun alkupuolen – samaan aikaan kun Japanin ja Yhdysvaltain taloudet kasvoivat ennätysvauhtia.

EY-integraation syveneminen ja sisämarkkinoiden luominen aiheutti luonnollisena reaktiona huolestuneen pohdinnan EY:n ulkopuolisissa maissa siitä, mikä olisi paras tapa osallistua tulevaisuuden sisämarkkinoihin. Kiinnostus länsi-integraatioon vahvistui vuosikymmenen lopulla, kun Euroopan sosialististen maiden talousyhteisö (SEV) hajosi ja siihen kuuluneet maat alkoivat siirtyä markkinatalouteen. EY:n rooli maanosan talousveturina korostui entisestään.

## **ETA-sopimus väylänä integraatioon**

1980-luvulla EY:n ulkopuoliset eurooppalaiset markkinatalousmaat – Pohjoismaat Tanskaa lukuun ottamatta sekä Itävalta ja Sveitsi – kuuluivat Euroopan vakaakauppajärjestö Eftaan.

---

Efta-mailla oli ollut vapaakauppasopimus EY:n kanssa jo 1970-luvulta lähtien. Ne alkoivat 1980-luvun lopulla valmistella EY:n kanssa Euroopan talousaluesopimusta (ETA), joka määritteli EY:n sisämarkkinoiden ja Efta-maiden välisen taloudellisen yhteistyön. Samoihin aikoihin Efta-maissa virisi myös keskustelu liittymisestä EY:n jäseneksi. Ensimmäisenä jäsenhakemuksensa lähetti Itävalta vuonna 1989. Ruotsi seurasi vuonna 1991, Suomi, Norja ja Sveitsi vuonna 1992. Integraatioon osallistumisessa oli siten kaksi raidetta. Efta-maat kävivät integraatiokeskusteluja samanaikaisesti sekä ETA-sopimuksen pohjalta että suorina EY-jäsenyysneuvotteluina.

ETA-sopimuksen sisällön hahmottuessa oli selvää, että jo se toteuttaisi suurelta osin taloudellisen integraation Efta-maiden ja EY:n kesken. ETA-sopimus sisälsi tavaroiden, palvelusten, pääomien ja työvoiman vapaan liikkuvuuden ETA-maiden välillä. EY-jäsenyys toisi tähän useilla aloilla uutena piirteenä mukaan vain yhteiset tullit ja yhteisen kauppapolitiikan kolmansiin maihin päin. Kun sekä Suomen että EY:n tullitaso oli ennestään matala, tälläkään ei useimmilla aloilla olisi suuria vaikutuksia. Poikkeuksen muodostivat maatalous ja elintarviketeollisuus, jotka Efta-maissa olivat vahvasti suojattuja aloja. Ne eivät kuuluneet Efta-maiden ja EY:n välisten vapaakauppasopimusten piiriin ja ne olisivat ETA-sopimuksessakin jääneet edelleen kansalliseen ohjaukseen. Sen sijaan liittyminen EY:hun merkitsi olennaista muutosta tähän järjestelyyn: olihan kaikkien EY:n jäsenmaiden osallistuttava yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Verrattuna pelkkään teollisuustuotteiden vapaakauppasopimukseen, joka oli ollut Suomen ja EY:n välillä voimassa jo vuodesta 1973, ETA-sopimus ja EY-jäsenyys merkitsivät integraation oleellista syvenemistä. Yhdentymisen vaikutuksista käytiinkin kiivasta keskustelua 1990-luvun alussa. Keskustelu kohdistui nimenomaan EY-jäsenyyden vaikutuksiin. ETA-sopimuksen vaikutuksista ei juurikaan keskusteltu, mikä on ymmärrettävää. Vaikka ETA-sopimuksikin syvensi taloudel-



lista integraatiota, ei se kuitenkaan merkinnyt olennaista muutosta kansallisen talouspolitiikan päätösvaltaan. Sen sijaan EY-jäsenyys merkitsi välittömästi muutoksia maatalouden ja elintarviketeollisuuden suojattuun asemaan ja pidemmällä tähtäimellä myös osallistumista rahaliittoon ja siitä seuraavaan kansallisen päätösvalan kapenemiseen. EY-jäsenyydestä käyty keskustelu painottui suurelta osin maatalouden kohtaloon, koska maanviljelijät asettuivat jyrkimmin vastustamaan jäsenyyttä.

ETA-sopimuksen piti tulla voimaan jo vuoden 1993 alussa, mutta voimaantulo lykkääntyi vuodella, kun Sveitsi kansanäänestyksen jälkeen päätti jäädä ETA:n ulkopuolelle. Loppujen lopuksi ETA-ratkaisu ehti olla vain vuoden voimassa. Suomen, Ruotsin ja Itävallan osalta siitä tuli vain EY-jäsenyyden odotushuone. Sen sijaan Norjan kohdalla ETA-sopimuksesta muodostui toistaiseksi pysyvä järjestely.

### **EY-jäsenyyden vaikutusten arviointi**

Jäsenyysneuvottelujen aikana Suomessa tehtiin useita tutkimuksia, joissa pyrittiin kartoittamaan mahdollisen EY-jäsenyyden taloudellisia vaikutuksia. Näihin hankkeisiin osallistuivat muun muassa Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA.

Vaikutusarvioissa perusvaihtoehtona pidettiin Suomen ETA-jäsenyyttä, johon sitten verrattiin mahdollisen EY-jäsenyyden seurauksia. EY-jäsenyyden odotettiin paitsi muuttavan maatalouden taloudellisen toimintaympäristön ja aiheuttavan rahavirtoja Suomen ja EY:n välille, myös ajan myötä vaikuttavan välilliseen verotukseen, hyödykemarkkinoiden kilpailun asteeseen ja rahapolitiikkaan. Mahdollisen EMU-jäsenyyden arvioitiin alentavan pysyvästi korkotasoa. Jäsenyyden taloudelliset vaikutukset arvioitiin suotuisiksi.

---

Oman sävynsä keskustelulle EY-jäsenyyden vaikutuksista antoi ajankohtainen taloustilanne. Jäsenyyden hakeminen ajoitui Suomen historian vakavimpaan lamaan. Kokonaistuotanto supistui vuosina 1991–1993 eli kolmena vuonna peräkkäin ja työttömyys kasvoi vuoteen 1994 asti, jolloin se kohosi tuolloin käytössä olleen tilastoinnin mukaan yli 450 000 henkilön tasolle eli 18,5 prosenttiin työvoimasta. Tämä selittänee sen, että keskustelu oli musta-valkoista. Jäsenyyden kannattajien mielestä EY-jäsenyys tuki lamasta nousua, vastustajat pitivät siitä seuraavia sopeutumispaineita lisätaakkana taloudelle. Juuri koettu vakava korko- ja valuuttakriisi loi myös odotuksen, että jäsenyys toisi rahataloudellista vakautta.

EY-jäsenyyden vaikutusten arviointiin liittyi periaatteellinen ongelma: jos kerran EY-jäsenyyden mukanaan tuomat rakenteelliset muutokset saivat aikaan taloudellisia hyötyjä, miksi näitä muutoksia ei voitaisi myös tehdä ilman EY-jäsenyyttä.

Keskustelu EY-jäsenyyden taloudellisista vaikutuksista heijasteli poliittisia ja muita näkökohtia. Toiset pelkäsivät päätöksen teon loittonevan kansalaisista ja Suomen joutuvan hyväksymään mitä kummallisimpia direktiivejä, toisten mielestä Suomi pääsisi vasta EY:n jäsenenä vaikuttamaan päätöksiin, jotka joka tapauksessa koskevat Suomea. EY-jäsenyys nähtiin taloudellisestikin ratkaisevana valintana, vaikka jo ETA-sopimus toteutti suurelta osin EY-jäsenyyden taloudelliset vaikutukset. Kuitenkin ETA-jäsenyys otettiin itsestään selvyytenä eikä sen vaikutuksia juuri pelätty. Mittasuhteiltaan tasapainoisempaa voidaan pitää keskustelua siitä, millaisia vaikutuksia olisi liittymisellä talous- ja rahaliittoon. Näitä vaikutuksia ennakoitiin laajemmin vasta vuoden 1997 tienoilla, kun rahaliiton jäsenyydestä teetettiin Jukka Pekkarisen johtaman professoriryhmän asiantuntija-arvio.

## Miten arviot toteutuivat?

Kun jäsenyyden ensimmäiset 10 vuotta ovat kuluneet, on mielenkiintoista arvioida sitä, kuinka hyvin runsas vuosikymmen sitten ennakoitujen kehityskulut ovat toteutuneet. EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevien arviointien jälkikäteistutkailua vaikeuttaa se, että niissä vertailukohtana oli ETA-jäsenyys. ETA-ympäristössä toimimisesta ei kuitenkaan ollut kokemuksia, joten perusvaihtoehdonkin mukainen kehitys oli hypoteettinen. Useissa tapauksissa erot EY- ja ETA-vaihtoehtojen välillä jäivät varsin pieniksi ja vaikeasti perusteltaviksi. Toisaalta EY-jäsenyys toi aikaa myöten myös merkittäviä muutoksia, joita ei olisi tapahtunut ETA-vaihtoehdossa: näitä ovat maatalouspolitiikan uudistaminen, jäsenyys rahaliitossa, vakaus- ja kasvusopimus sekä odotettua myöhemmin tapahtunut välillisen verotuksen keveneminen.

Keskeinen tekijä, joka EY-jäsenyyden vaikutusarvioiden osuutta punnittaessa on muistettava, on yhteisön sisäinen kehitys. Integraatio on edennyt nopeammin kuin 1990-luvun alussa uskottiin. Euroopan integraation kiihtymistä kuvaa hyvin se, että Suomi haki vuonna 1992 jäsenyyttä EY:ssä, mutta liittyi vuoden 1995 alussa Euroopan unioniin (EU). Heti jäsenyyden alussa tuli myös ajankohtaiseksi pohtia Suomen asemaa Euroopan talous- ja rahaliitossa (EMU), jonka toteutuminen eteni vauhdikkaasti. Rahaliiton mahdollisuus huomioitiin kyllä vaikutusarvioissa, mutta siitä ei juurikaan keskusteltu EY-jäsenyydestä päätettäessä syksyllä 1994. EU:n itälaajeneminen, joka tapahtui vuoden 2004 vappuna, näytti vuosikymmenien päässä olevalta visioltä vielä 1990-luvun alussa.

Tämän päivän EU ja Suomen asema siinä ovat hyvin erilaisia kuin yleisesti kuviteltiin kymmenen vuotta sitten. Ensimmäisistä kymmenestä EU-vuodesta Suomi on ollut suurimman osan myös talous- ja rahaliiton jäsenmaa. Suomi otti ensimmäisten maiden joukossa käyttöön euron. Näin nopeaa markasta ja itsenäisestä rahapolitiikasta luopumista ei jäsenhakemusta en-

nen tehdyissä arvioissa juuri osattu ennakoida tai sitä ei tohdittu ottaa esille. Ajatus omasta rahasta luopumisesta ei nauttinut suurta suosiota vielä vuonna 1994 ja siksi koko aihe lakaisiin maton alle. Epäusko rahaliiton toteutumismahdollisuuksiin nähden oli tosin muutoinkin laajalle levinnyttä. Jälkikäteen tällainen suhtautuminen vaikuttaa erikoiselta, koska sekä rahaliiton synty että kaikkien EY-maiden (lukuun ottamatta Tanskaa ja Isoa-Britanniaa) liittyminen siihen oli kirjattu Maastrichtin sopimukseen ja vuonna 1995 liittyneiden maiden jäsenyysso-  
pimuksiin. Tehtyjen sopimusten valossa rahaliittojäsenyyden arviointi vasta vuonna 1997 oli tietysti jälkijättöistä.

### **Kirjan sisältö**

Tässä raportissa arvioidaan Suomen EU-jäsenyyden ensimmäistä kymmenvuotiskautta. Aluksi esitellään lyhyesti jäsenyyden vaikutuksista tehtyjä ennakoarvioita (luku 2) ja tarkastellaan Suomen kokonaistaloudellista kehitystä ennen EU-jäsenyyttä ja EU-kaudella (luku 3). Suomen kehitystä verrataan myös EU:n ulkopuolelle jääneiden Norjan ja Sveitsin kehitykseen. Suomen taloudellinen menestys EU-vuosina on ollut hyvä – paljon parempi kuin EU15-maiden keskimääräinen kehitys. Jäsenyys ei ainakaan näytä olleen haitaksi; toisaalta myös ETA:n jääneen Norjan talous on kasvanut voimakkaasti.

Maatalous ja elintarviketeollisuus kokivat toimialoista suurimman toimintaympäristön muutoksen EU-jäsenyyden seurauksena. Maatalouden sopeutumista EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan arvioidaan luvussa 4 ja muiden ns. suojattujen sektoreiden avautumista luvussa 5. Maatalouden voi katsoa selvinneen sitä kohdanneesta hintasopeutuksesta odotettua paremmin. Pelättyä romahdusta ei tapahtunut.

Suomen välillisen verotuksen harmonisoinnilla EU-maiden verotukseen arvioitiin jäsenyyden vaikutustutkimuksissa olevan huomattavia vaikutuksia sekä verotuottoihin että hinta- ja kustannuskehitykseen. EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen vero-

tukseen tarkastellaan luvussa 6 ja Suomen hintatason sopeutumista ja palkansaajien ostovoiman kehitystä luvussa 7. Suomen suhteellinen hintataso sopeutui lähemmäksi EU-tasoa jo ennen jäsenyyttä vuosina 1991–1992 tapahtuneen markan jyrkän devalvoitumisen vuoksi. Jäsenyyden ansioksi voi katsoa sen, että hinnat ovat pysyneet hyvin kurissa kilpailun kiristymisen vuoksi. Elintarvikkeiden hinnat laskivat heti jäsenyyden alussa, sen sijaan alkoholiverotus keveni vasta vuonna 2004.

Pääomamarkkinoiden vapautuminen toteutui jo ETA-sopimuksen perusteella. EU-jäsenyyden ennakoitiin kuitenkin vaikuttavan investointivirtoihin Suomesta ulkomaille ja sieltä Suomeen. Sitä, missä määrin näin on käynyt, arvioidaan luvussa 8. Luvussa 9 tarkastellaan EU-jäsenyyden vaikutuksia ulkomaankauppaan, tuotantorakenteeseen ja aluekehitykseen. Näissä kaikissa tapahtui suuria muutoksia kymmenvuotiskauden aikana. Suomen ulkomaankauppa kasvoi jopa ennakoitua nopeammin, mutta paradoksaalisesti kävi niin, että kauppa kasvoi eniten muiden kuin EU-maiden kanssa.

Luvussa 10 esitellään EU:n rahoituspohjaa ja Suomen rahoitusaseman muutoksia. Suomen jäsenyys Euroopan rahaliitossa vaikutti merkittävästi kansallisen talouspolitiikan harjoittamisedellytyksiin. Samalla julkisen talouden tasapainon ylläpitäminen ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyys vaaliminen korostuivat entisestään. Luvussa 11 arvioidaan EMU-jäsenyyden vaikutuksia sekä kokonaistaloudellisesta että erityisesti julkisen talouden ja hyvinvointipolitiikan näkökulmasta. Monien EY-jäsenyyden vastustajien pelkäämää hyvinvointivaltion purkamista ja verotulojen romahdusta ei tapahtunut. Päinvastoin, verotulot kasvoivat EU-vuosina nopeasti, ja myös julkinen sektori palasi laman jälkeen takaisin kasvu-uralle.

Raportti keskittyy EU-jäsenyyden taloudellisten vaikutusten arvioimiseen. Luvussa 12 pohditaan kuitenkin EU-jäsenyyden vaikutuksia myös muista näkökulmista. Siinä pyritään vastaamaan muun muassa siihen, onko jäsenyys vaikuttanut

---

ulko- ja turvallisuuspolitiikan sisältöön ja päätöksentekotapaan Suomessa ja onko suomalaisten suhtautuminen jäsenyyteen muuttunut.

Kirjan päättää yhteenvetoluku.

# ETUKÄTEISARVIOITA EY-JÄSENYYPDEN VAIKUTUKSISTA SUOMEEN

## 2

Antti Romppanen

Vuonna 1990 aloitettiin Efta- ja EY-maiden kesken neuvottelut Euroopan talousaluesopimuksesta (ETA), joka turvaisi Efta-maiden osallistumisen Euroopan tiivistyvään integraatioon. Ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa Suomi haki EY:n jäsenyyttä vuoden 1992 maaliskuussa. Jo aikaisemmin jäsenhakemuksen olivat Efta-maista jättäneet Itävalta (1989) ja Ruotsi (1991). Vuonna 1992 Efta-maista myös Norja ja Sveitsi jättivät hakemuksensa. Kumpikaan ei tosin liittynyt EU:n jäseneksi.

ETA-sopimuksen valmistelu ja Efta-maiden hakeutuminen EY:n jäseniksi liittyivät EY-integraation toiminnalliseen ja laadulliseen kehittämiseen. EY:n huippukokouksessa Milanossa vuonna 1985 oli hyväksytty ns. Valkoinen Kirja Euroopan sisämarkkinaohjelmasta. Tähän perustuen allekirjoitettiin vuonna 1986 Yhtenäisasiakirja (Single European Act), jonka keskeinen sisältö oli määräenemmistö päätösten käytön laajentaminen Eurooppa-neuvostossa. Tämä oli aikaisemminkin ollut periaatteessa mahdollista, mutta ns. Luxemburgin kompromissin mukaisesti määräenemmistö päätöksiä oli parinkymmenen vuoden ajan vältetty riidanalaisissa kysymyksissä. Tärkeä päätös oli, että pitkään paikallaan junnanneen sisämarkkinaohjelman toteuttamiselle laadittiin aikataulu, jonka mukaan lainsäädäntötyön oli oltava valmis vuoden 1992 loppuun mennessä ("EY 1992").

## 2.1 EY:n tulevaisuutta koskevia arvioita

Euroopan sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyi runsaasti sekä komission käynnistämää että muualla tehtyä tutkimusta. Komission laaja sisämarkkinatutkimus tunnetaan paremmin nimellä Cecchinin raportti, projektin johtajan professori Paolo Cecchinin vastuulla julkaistun kansantajuisen raporttiversion mukaan. Yksityiskohtainen taloudellinen analyysi sisältyy tutkimusraporttiin, joka valmisteltiin komission virkamiesten voimin Michael Emersonin johdolla ja julkaistiin komission talouspoliittisen pääosaston vastuulla (European Commission, 1988).

Komission raportissa on yksityiskohtaisella toimialajaotuksella arvioitu, millaisia hyötyjä sisämarkkinoista seuraa ennen kaikkea kaupan esteiden poistumisen, mittakaavaetujen paremman hyväksikäytön ja kilpailun voimistumisen seurauksena. Näiden ns. mikrotason hyötyjen arvioitiin kohoavan noin 5 prosenttiin alueen kokonaistuotannosta. Kun otetaan huomioon makrotason hyödyt rajakontrollin poistumisesta, julkisten hankintojen avautumisesta kilpailulle, rahoituspalvelujen vapautumisesta ja yritysten sopeutumisesta uuteen kilpailulliseen ympäristöön sekä se, että talouspolitiikan liikkumatila kasvaa, kokonaishyödyn voitiin arvioida kohoavan vielä parilla prosentilla.

Kansainvälisen tutkijayhteisön (CEPR) raportissa (Baldwin ym., 1992) käsitellään EY:n laajenemista otsikolla "Is Bigger Better?" Tutkijat arvioivat raportissa Efta-maiden ja Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) entisten sosialististen maiden ETA- ja mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutuksia. Heidän mielestään vauraiden Efta-maiden jäsenyys hyödyttäisi vanhoja EY-maita erityisesti rahoitettaessa yhteisön budjettia. Efta-maille lisähyöty EY-jäsenyydestä Euroopan talousaluevaihtoehtoon (ETA) verrattuna olisi vähäinen ja luonteeltaan poliittinen. Esimerkiksi osallistuminen EY:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan olisi selvästi huonompi vaihtoehto kuin globaali maatalouskaupan vapauttaminen.



Nykytilanteen valossa on kiinnostavaa, etteivät CEPR:n tutkijat pitäneet KIE-maiden EY-jäsenyyttä realistisena vielä pitkään aikaan. Niiden jäsenyyttä suositeltiin helpotettavaksi vapauttamalla ensin eräiden tärkeiden toimialojen, kuten maatalouden tuontia EY-maihin sekä helpottamalla työvoiman muuttoa KIE-maista EY-maihin. Lisäksi tutkijat näkivät välttämättömäksi muuttaa EY:n päätöksentekojärjestelmiä. Integraation laajeneminen edellytti tutkijoiden mukaan myös sen syvenemistä.

Sisämarkkinaohjelman hyväksymisen jälkeen talous- ja rahaliiton kehittäminen sai uutta vauhtia. Komissio julkaisi laajan kartoituksen rahaliiton kustannuksista ja hyödyistä (European Commission, 1990). Tutkimus tehtiin komission virkamiesten voimin Michael Emersonin johdolla. Parhaana vaihtoehtona talous- ja rahaliitoksi pidettiin sellaista, jossa mailla on yhteinen valuutta ja rahapolitiikasta vastaa itsenäinen keskuspankki. Tutkimuksen mukaan rahaliitto lisäisi mikrotaloudellista tehokkuutta, kun valuutanvaihtokustannukset ja valuuttaepävarmuudesta johtuvat kustannukset vähenevät. Se lisäisi myös makrotaloudellista vakautta, kun inflaatio hidastuu, korkotaso laskee ja hintavaihtelut vaimenevat. Rahaliitto olisi myös tasa-arvoinen ollessaan avoin kaikille tietyt ehdot täyttävillä mailla. Ainoana merkittävänä riskinä tutkimus näki maakohtaisten häiriöiden torjunnan ja niihin sopeutumisen vaikeutumisen kansallisen rahapolitiikan menettämisen seurauksena. Toisaalta tutkimuksessa arvioitiin, että rahaliitossa tällaiset häiriöt olisivat aiempaa vähäisempiä ja kansallinen finanssipolitiikka ja työmarkkinoiden sopeutuminen riittäisivät häiriöiden torjuntaan ja niiden seurauksien lievittämiseen.

Mainitut ja muut samoihin aikoihin julkaistut tutkimukset herättivät laajaa keskustelua sekä vanhoissa jäsenmaissa että jäsenyyttä harkitsevissa maissa. Sisämarkkinaohjelmaa koskeva keskustelu lainehti etenkin ennakoitujen hyötyjen suuruuden ympärillä. Kiinnostavaksi teemaksi kohosi se, johtaako hyödykkeiden ja tuotannon tekijöiden vapaa liikkuvuus EY:n sisällä kasvavaan alueelliseen erikoistumiseen, kuten monet amerikk-

kalaistutkijat ennakoivat vai tuotantorakenteiden samankaltaistumiseen ja monipuolistumiseen, kuten Euroopassa yleensä arvioitiin. Rahaliiton hyötyjä ja kustannuksia koskeva keskustelu voidaan tiivistää näkemuseroihin siitä, muodostavatko EY:n jäsenmaat (riittävän) optimaalisen valuutta-alueen vai ovatko ne kehitystasoltaan ja rakenteiltaan liian erilaisia yhteisen rahapolitiikan kohteeksi.<sup>1</sup>

## **2.2 Miten jäsenyyden arvioitiin vaikuttavan Suomen talouteen?**

Suomessa Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT, 1992) ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (Alho ym., 1992) julkaisivat vuonna 1992 arvionsa Suomen EY-jäsenyyden vaikutuksista.<sup>2</sup> Molemmissa arvioissa pyrittiin kokonaiskuvan luomiseen ja ottamaan huomioon se, että EY todennäköisesti kehittyi tulliliitosta rahaliitoksi, jossa on yhteinen raha ja yhteinen rahapolitiikka. EY-jäsenyyden vaikutuksia on molemmissa arvioissa tarkasteltu sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti. Laadullisesti kuvattiin esimerkiksi Suomen osallistumista EY:n päätöksentekoon ja EY-jäsenyyden vaikutuksia Suomen talouspolitiikkaan.

Jäsenyyden kvantitatiiviset vaikutukset on molemmissa arvioissa tehty ETA-vaihtoehtoon verraten ja hahmoteltu seuraavien kanavien kautta.

1. Jäsenyys merkitsee osallistumista EY:n tulliliittoon eli kaupan esteet jäsenmaiden väliltä poistuvat ja muiden maiden

<sup>1</sup> Todettakoon, että ainakin virallinen syy Ison-Britannian jättäytymiseen edelleen euroalueen ulkopuolelle on juuri näkemys maiden liiallisesta heterogeenisuudesta ja joustavuuden puutteesta (HM Treasury 9.6.2003).

<sup>2</sup> VATT:n julkaisu ilmestyi vuoden 1992 alussa ja ETLAn saman vuoden lopulla. Väliällä Suomen markka oli päästetty kellumaan ja se devalvoitui reippaasti, joten Suomen hintakilpailukyky oli vuoden lopussa paljon parempi kuin vuoden alussa. Tämä heijastui luonnollisesti myös talousennusteisiin ja arvioihin EY-jäsenyyden vaikutuksista.

kanssa käytävään kauppaan kohdistuvat tullit ja muut kaupan esteet yhtenäistyvät. Tämän on lähtökohtaisesti arvioitu kasvattavan jäsenmaiden välistä kauppaa (kaupan luonti) ja vähentävän ulkokauppaa (kaupan siirtyminen), nettovaiikutuksen ollessa kuitenkin kaupan kasvu. Tämä on myös eräs jäsenyyden nettohyöty, joskin vähäinen verrattuna ETA-vaihtoehtoon. Molempien arvioiden mukaan osa hyödystä tulee siitä, ettei Suomi jää EY:n ulkopuolelle Ruotsin liittyessä siihen. Jos sekä Suomi että Ruotsi jäisivät ulkopuolelle, ero jäsenyyden ja ei-jäsenyyden välillä olisi jonkin verran pienempi. Myös kaupan ja tuotannon rakenteen muuttumisesta on esitetty arvioita. Molempien tutkimusten mukaan rakennemuutospaineet voimistuvat. VATT arvioi, että tuotannon kilpailukykyisyys kuitenkin kokonaisuudessaan voi kasvaa ja kauppa monipuolistua, kun toimialojen sisäinen kauppa kasvaa. ETLA korostaa myös rakenneuutokseen liittyviä sopeutumiskustannuksia ja yksipuolisen tuotantorakenteen varaan jäämisen riskiä.

2. EY-jäsenyyden myötä toteutuvalla osallistumisella yhteisiin sisämarkkinoihin arvioitiin olevan merkittäviä taloudellisia seurauksia sekä tuottajille että kuluttajille. Aikaisemmin kilpailulta suojattujen toimialojen tuottajille tämä merkitsee ainakin potentiaalisen kilpailun kiristymistä ja tarvetta tehostaa toimintaa. Kuluttajille tämä näkyy hintakehityksen hidastumisena. Aikaa myöten saman tuotteen hintojen pitäisi eri maissa lähestyä toisiaan (yhden hinnan laki). Sekä ETLA että VATT arvioivat inflaation hidastumisella ja resurssien käytön tehostumisella saatavan merkittäviä kokonaistaloudellisia hyötyjä. VATT:n arvion mukaan kuluttajahintojen nousu jäisi Suomessa EY-jäsenyyden myötä vuoteen 2005 saakka noin puoli prosenttia hitaammaksi kuin EY:n keskimääräinen inflaatio. Tämä ei kuitenkaan riittäisi hävittämään Suomen ja EY:n hintatasoeroa. ETA-ympäristössä hintaero suurenisi, koska hintojen nousuvauhti olisi Suomessa noin prosentin nopeampaa kuin EY-maissa keskimäärin. ETLAn arvio on tehty sen jälkeen, kun Suomen markka devalvoi-

---

tui syksyllä 1992, mikä kavensi Suomen ja EY:n hintaeroa. ETLAn arvioissa korostetaan myös, että ETA-ympäristössäkin Suomen suljetun sektorin on tehostettava toimintaansa, joten ero EY- ja ETA-vaihtoehtojen välillä ei ole niin selvä kuin VATT:n arvioissa.

3. Molempien laitosten arvioissa todetaan, ettei EY-jäsenyys todennäköisesti juurikaan vaikuta työvoiman liikkuvuuteen, koska se vapautuisi jo ETA-sopimuksessa. Pääomien liikkuvuuteen jäsenyydellä katsotaan olevan suurempi vaikutus. Suomi olisi houkuttelevampi ulkomaisten sijoitusten kohde EY:n jäsenenä kuin sen ulkopuolella. ETLA arvioi tästä aiheutuvan hyödyn olevan samaa suuruusluokkaa kuin ulkomaankaupan kasvusta aiheutuva kokonaistaloudellinen hyöty. VATT korostaa EY-jäsenyyden vaikutusta imagotekijänä.
4. EY-jäsenyys vaikuttaisi selvästi maatalouteen, kun kansallinen tukipolitiikka korvautuu EY:n yhteisellä maatalouspolitiikalla (CAP). Suomessa maataloustuotteiden hintataso oli 1990-luvun alussa noin kaksinkertainen EY:n tasoon verrattuna. Tuotteiden ja tuotantopanosten hintojen alenemisen arvioitiin aiheuttavan suuria sopeutumispaineita maatalouteen. Sekä ETLAn että VATT:n arvioiden mukaan maatalouden tuotanto ja työllisyys vähenisivät. Sen sijaan kokonaistaloudellinen vaikutus on positiivinen, kun maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden hintojen aleneminen ja kansallisen tuen pieneneminen kertautuu muussa taloudessa kustannusten alenemisena ja kuluttajien ostovoiman kasvuna. EY-jäsenyyden ja ETA-vaihtoehdon eron todettiin riippuvan myös siitä, mitä maatalouskaupasta sovitaan tuolloin käynnissä olleissa GATT-neuvotteluissa.
5. EY-jäsenyyden jatkona olevan jäsenyyden rahaliitossa katsotaan olevan Suomelle edullinen. Valuuttakurssiepävarmuuden poistuminen johtaa Suomessa korkotason laskuun.

Lisäksi valuuttojen vaihtokustannukset pienenevät. VATT:n ja ETLAn arviot kansantalouden hyödystä ovat suuruusluokaltaan samat.

6. Jäsenyys EY:ssä edellyttää myös välillisen verotuksen tietyn asteista harmonisointia. VATT arvioi tämän merkitsevän huomattavaa verotuksen kevenemistä, hintojen ja kustannusten nousun hidastumista ja siten kilpailukykyyn parantamista sekä kysyntäsysäystä talouteen. Talouden kasvu eliminoi aikaa myöten verotulojen alkuperäisestä väheneemisestä johtuvan julkisen velan kasvun. ETLA arvioi sen sijaan, että Suomen on ehkä korvattava välillisen verotuksen menetykset tuloverotuksen kiristämällä. Nettovaikutuksen ETLA näkee tällöin negatiivisena.
7. EY-jäsenyyden välittömänä hintana ovat maksut EY:n budjettiin. Toisaalta Suomi saisi maataloustukea ja erilaisia rakennetukia. ETLA arvioi nettomaksujen suuruudeksi 1990-luvun lopulla noin puoli prosenttia bruttokansantuotteesta ja VATT muutamia miljardeja markkoja eli samaa luokkaa olevan määrän.
8. Kokonaisuutena VATT päätyy sopeutumisajan jälkeen noin 8 prosentin suuruusluokkaa olevaan hyötyyn kokonaistuotannon tasossa ja noin 9 prosentin hyötyyn yksityisen kulutuksen tasossa. Jos vaikutus jaetaan kymmenelle ensimmäiselle jäsenyysvuodelle 1995–2005, on vaikutus vuotuisen tuotannon ja kulutuksen kasvuun vajaa prosentti. ETLA päätyy puolta pienempään hyötyyn siinäkin tapauksessa, että sopeutuminen uuteen ympäristöön onnistuu. Muuten hyöty jää olemattoman pieneksi. Arvioiden ero selittyy lähinnä verotuksen harmonisointia ja sen vaikutuksia koskevilla näkemyseroilla. VATT:n tutkimusta kritisoitiinkin siitä, että se ylikorosti EY-jäsenyyden merkitystä verotuksen muutosten taustalla (esim. Haaparanta, 1992). Jos välillisen verotuksen alennuksista saadaan arvioidun kaltainen

hyöty, niitä kannattaa tehdä riippumatta EY-jäsenyydestä. Samankaltaista kritiikkiä tosin esitettiin molempiin arvioihin myös maatalouden sopeuttamisen tai rahaliiton hyödyistä. Jos korkeahintapolitiikasta luopuminen ja maatalouskaupan vapauttaminen aiheuttaa suuria kokonaistaloudellisia hyötyjä, niiden poimimiseen ei tarvita EY-jäsenyyttä. Samoin arveltiin, että uskottavaa rahapolitiikkaa voidaan harjoittaa ja alhaisesta korosta nauttia EY:n ja rahaliiton ulkopuolellakin.

VATT:n ja ETLAn kokonaisarvioiden ohella Suomessa on tehty eri toimialoja tai talouden osa-alueita koskevia selvityksiä EY-jäsenyyden vaikutuksista. Etenkin vaikutuksia maatalouteen on tutkittu (esim. Törmä ja Rutherford, 1993). Myös vaikutukset sosiaaliturvaan (esim. Pakaslahti, 1992), idänkauppaan (Hahl, 1993), ulkomaisiin investointeihin (Puhakka, 1994) ja väestön liikkuvuuteen (Kom. 1990:46) ovat olleet kiinnostuksen kohteina.

Kun Maastrichtin huippukokouksessa vuoden 1991 lopulla päätettiin Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) vaiheittaisesta perustamisesta, rahaliiton jäsenyyden vaikutusten arviointi virisi uudelleen. Jo EY-jäsenyyttä koskevissa kokonaisarvioissa oli EMU-jäsenyyden vaikutukset pyritty hahmottelemaan sillä tarkkuudella kuin tuolloin oli mahdollista. Yksityiskohtainen arvio EMU-jäsenyyden vaikutuksista valmistui vuonna 1997, kun hallituksen asettama asiantuntijaryhmä julkaisi raporttinsa (Valtioneuvoston kanslia, 1997).

### **2.3 Onko EY vuonna 2005 sellainen kuin ennalla arvioitiin?**

Suomi haki vuonna 1992 jäsenyyttä Euroopan Yhteisöihin, mutta liittyi vuoden 1995 alussa Euroopan unioniin. Vuoden 1999 alusta lukien Suomi on ollut mukana Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa, jossa mukana olevilla 12

euromaalla on yhteinen raha ja yhteinen EKP:n hoitama rahapolitiikka.

Suomen EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevien arvioiden taustalla oli eräitä tärkeitä lähtökohtaolettamuksia. Näitä olivat muun muassa

- EY:n sisämarkkinaohjelma toteutuu eli tavaroiden, palvelusten, pääomien ja ihmisten liikkuvuus alueen sisällä on vapaata (4 vapautta),
- Efta-maista ainakin Ruotsi liittyy myös EY:n jäseneksi,
- Euroopan talous- ja rahaliitto toteutuu,
- EY:n yhteinen maatalouspolitiikka noudattaa tiettyjä periaatteita, joihin Suomi kuitenkin saa ainakin määräaikaaisia poikkeuksia,
- verotusta harmonisoidaan.

Lähtökohtaolettamukset ovat toteutuneet vaihtelevassa määrin. Sisämarkkinaohjelman toteutuminen vanhoissa jäsenmaissa on vielä pahasti kesken. Esimerkiksi energiasektorilla ja eräillä muilla aloilla on edelleen kaupan rajoituksia ja valtion tukien käyttö on laajempaa kuin ohjelman mukaan pitäisi olla. Jos ohjelman toimivuutta arvioidaan maiden välisten hintaerojen pienenemisen (yhden hinnan laki) kautta, niin tavoite on vielä kaukana. Alkuperäisistä tavoitteista on esimerkiksi yrityslainsäädännön ja verotuksen harmonisoinnin (mm. siirtyminen alkuperämaaperiaatteen mukaiseen arvonnäköveroon) osalta jouduttu selvästi tinkimään. Ilmeistä on, ettei EU-alue ole saanut ohjelmasta niin merkittävää kasvusysäystä kuin komission tutkimuksessa aikanaan ennakoitiin. Tosin EU-maiden myönteinen kehitys 1990-luvun lopulla voi olla osin seurausta sisämarkkinaohjelman toteuttamisesta ja rahaliittoon valmistautumisesta. Jatkoa ajatellen on muistettava, että uusien jäsenmaiden siirtymäajat pitkittävät yhtenäismarkkinan syntymistä edelleen.

---

Ruotsi liittyi Suomen mukana Euroopan unioniin, mutta on tois-  
taiseksi jäänyt euroalueen ulkopuolelle. Itävallan liittyminen,  
mutta Norjan ja Sveitsin jääminen EU:n ulkopuolelle ei juuri  
vaikuta arvioihin. Sen sijaan EU:n laajeneminen KIE-maihin jo  
vuonna 2004 on piirre, jota ei vaikutusarvioissa osattu enna-  
koida. Näiden maiden joskus myöhemmin ehkä toteutuvalla  
jäsenyydellä arvioitiin olevan esimerkiksi EY:n ja siten myös  
Suomen työmarkkinoihin huomattavia vaikutuksia.

Euroopan talous- ja rahaliiton toteutumisessa on keskeistä yh-  
teinen valuutta ja itsenäinen keskuspankki. Suomen korkotaso  
ei enää poikkea Saksan vastaavasta, jota ennakoarvioissa pi-  
dettiin vertailukohteena. Myös Suomen inflaatiovauhti on ollut  
maltillista ja julkinen talous pysynyt hyvin hallinnassa. Vaikka  
rahaliiton jäsenyys näyttää Suomen osalta vaikuttaneen enna-  
koidusti, EMU ei ole kokonaisuutena vastannut täysin siihen  
asetettuja toiveita. Kritiikki EKP:n rahapolitiikkaa kohtaan on  
ajoittain ollut kovaakin, mutta arvostelu on usein koskenut ta-  
paa, jolla rahapolitiikasta informoidaan tai sitä perustellaan, ei  
niinkään politiikan sisältöä. Riski maakohtaisten häiriöiden ja  
intressien korostumisesta näkyy etenkin finanssipolitiikan ku-  
rinalaisuuden lipsumisena. Tämä ei kuitenkaan vielä ole näky-  
nyt korkotasossa.

Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) on ollut sisäl-  
löltään kutakuinkin sellaista kuin ennalta arvioitiin. Painotus  
on siirtynyt tuotantomääriin perustuvasta tuesta suoraan tu-  
lotukeen. Suomi sai kansallisia poikkeuksia, jotka tosin jäivät  
tilapäisiksi, ja epävarmuus niiden jatkosta on edelleen suuri.  
Suomi olisi myös EU:n ulkopuolella joutunut GATT-sopimus-  
ten takia reivaamaan maatalouspolitiikkaansa, kuten arvioissa  
ennakoitiin.

EU-jäsenyys vaikutti Suomen verojärjestelmään. Suomi siirtyi  
arvonlisäverotukseen vuonna 1994, mikä oli jäsenyyden edel-  
lytys. EU:n arvonlisäverojärjestelmä ei kuitenkaan ole muuttu-  
nut sellaiseksi kuin aikanaan kaavailtiin eli alkuperämaaperi-



aatteeseen ei ole siirrytty ja verokantojen erot ovat säilyneet melko suurina. Valmisteverojen osalta EU:ssa on päätetty vain vähimmäisveroista, kuten myös vaikutusarvioissa ennakoitiin. Suomen osalta matkustajatuonnin vapautumisen arveltiin edellyttävän alkoholin hintojen laskemista niiden verotusta alentamalla. Tämä on Suomen saamien siirtymäsäädösten takia toteutunut vasta vuonna 2004. Voidaankin todeta, että Suomen verotukseen on arvonlisäveron käyttöönottoa lukuun ottamatta vaikuttanut enemmän yleinen verokilpailu kuin EU-jäsenyys.

EU vuonna 2005 on alueellisesti paljon laajempi ja maakoostumukseltaan erilainen kuin jäsenhakemusta tehtäessä ennakoitiin. Jäsenyyttä hakeneista Efta-maista Norja ja Sveitsi ovat edelleen ulkopuolella. Sen sijaan jäsenenä on kahdeksan Keskeisen Itä-Euroopan (KIE-) maata sekä Kypros ja Malta. Itä-laajenemista ei juuri nähty realistisena vaihtoehtona vielä tällä aikajänteellä. Esimerkiksi VATT:n raportissa "Avautuva Suomi" (Romppanen ja Leppänen (toim.), 1993) pohdittiin erilaisia skenaarioita Euroopan integraatiolle ja Suomen asemalle siinä vuoteen 2005 mennessä. Jälkikäteen arvioiden lähellä toteutunutta on skenaario, jossa EU on laajentunut Efta-maihin ja Suomi on EMU:n jäsen. Tässäkään skenaariossa ei itälaajenemista nähty realistisena vielä tällä aikavälillä.

Talous- ja rahaliitto sekä yhteinen raha saatiin aikaan yllättävän nopeasti, mutta osa jäsenmaista voi jäädä euroalueen ulkopuolelle pitkäksikin aikaa. Talouspolitiikan kokonaisuutta hämärtää myös se, että rahapolitiikasta vastaa itsenäinen keskuspankki, mutta finanssi- ja muun talouspolitiikan vastuu on jäsenmailla. Kurinalaisuus ja koordinointi tuottavat vaikeuksia. Euroalue on edelleen kaukana optimaalisesta valuutta-alueesta, jos mittarina käytetään maakohtaisia rakenne-eroja ja alueen sisäistä tuotannontekijöiden liikkuvuutta tai niiden hintojen joustavuutta.

Etenkin ETLAn arvioissa pohdittiin Suomen asemaa EY:n päätöksenteossa. Yhteisön päätöksentekojärjestelmä tarjo-

---

aa paljon mahdollisuuksia erilaisiin strategisiin liittoutumiin ja lehmänkauppoihin. Jälkikäteen näyttää siltä, ettei pysyviä alueellisia tai muita ryhmittymiä juuri ole syntynyt ja esimerkiksi pohjoismaat ovat asemoituneet asiakohtaisesti. EU:n perussopimuksia ollaan uudistamassa niin, että päätöksenteko laajassa unionissa olisi tehokasta. Mikäli tässä ei onnistuta, sekä sisämarkkinaohjelman loppuun vienti että talous- ja rahaliiton täydentäminen vaikeutuvat.

## **Lähteet**

Kts. luvun 3 lopussa.



Antti Romppanen

Useimmat ennakkoarviot EY-jäsenyyden kokonaistaloudellisista vaikutuksista tehtiin hyvin epävakaassa taloustilanteessa vuosina 1991–1992. Suomi oli juuri joutunut historiansa pahimpaan lamaan, joka ei näyttänyt loppuvan. Tuotanto oli supistumassa ja työttömyys jyrkässä kasvussa. Korot olivat välillä kaksinumeroisissa lukemissa. Markka oli ensin devalvoitu, ja päästetty sittemmin kellumaan. Talouskehityksen ennakkointi oli noissa oloissa vaikeaa. Kehitysarviot kuvaavat yleensä keskimääräistä kehitystä jollakin pitemmällä ajanjaksolla, joten hyvin oleellista on lähtöajankohdan tilanne. Esimerkiksi se tehtiinkö arviot ennen vai jälkeen Suomen markan arvon romahdusta heijastuu selvästi kehitysarvioihin.

EY-jäsenyyden vaikutuksia voi tarkastella paitsi arvioimalla ennakointien osuvuutta myös vertaamalla kehitystä yhtäältä Suomessa ja sen kanssa EU:hun liittyneissä Itävallassa ja Ruotsissa sekä toisaalta Suomessa ja ulkopuolelle jääneissä Norjassa ja Sveitsissä. Suomen, Ruotsin ja Itävallan vertailu (kehikko 3.1) perustuu suuressa määrin itävaltalaisen professorin Fritz Breussin (2003) tutkimukseen. Suomen, Norjan ja Sveitsin talouskehitysten vertailu (luku 3.2) on kiinnostava maiden erilaisen kansainvälisen asemoitumisen kannalta, vaikka maiden taloudet eroavat toisistaan rakenteellisesti hyvin paljon.

### 3.1 Ennakoidun kehityksen vertailu toteutuneeseen<sup>1</sup>

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) teki vuoden 1992 alussa arvion, missä ennakoitiin Suomen kansantalouden kehitystä pitkällä aikavälillä olettaen, että Suomi liittyy vuonna 1993 Euroopan talousalueeseen (ETA). Tämä arvio oli pohjana, kun ennakoitiin, millaisia muutoksia EY-jäsenyys toisi Suomen kansantalouden kehitykseen. Taulukossa 3.1 on eräitä keskeisten suureiden ennusteita verrattu toteutuneeseen kehitykseen. Ennustejakso kattaa vuodet 1992–2005. EY-jäsenyyden arvioitiin toteutuvan vuonna 1995, kuten myös tapahtui. Tämän vuoksi ennusteita verrataan myös vuosien 1995–2005 kehitykseen.

*Taulukko 3.1 Arvioitu talouden kehitys ETA- ja EY-vaihtoehtoissa vuosina 1992–2005 sekä toteutunut kehitys vuosina 1992–2005 ja 1995–2005, prosenttia vuodessa.*

|                    | ETA-ennuste<br>1992–2005 | EY-ennuste<br>1992–2005 | Toteutunut<br>1992–2005 | Toteutunut<br>1995–2005 |
|--------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Vienti             | 5                        | 5 ¾                     | 8 ¼                     | 7 ½                     |
| Investoinnit       | 2 ¼                      | 2 ¾                     | ¾                       | 4 ¼                     |
| Yksityinen kulutus | 2 ½                      | 3                       | 2                       | 3 ¼                     |
| Bruttokansantuote  | 2 ¾                      | 3 ¼                     | 3                       | 3 ½                     |

Lähde VATT, 1992 ja Tilastokeskus. Vuosien 2004 ja 2005 tiedot ovat valtiovarainministeriön marraskuun 2004 ennusteen mukaisia.

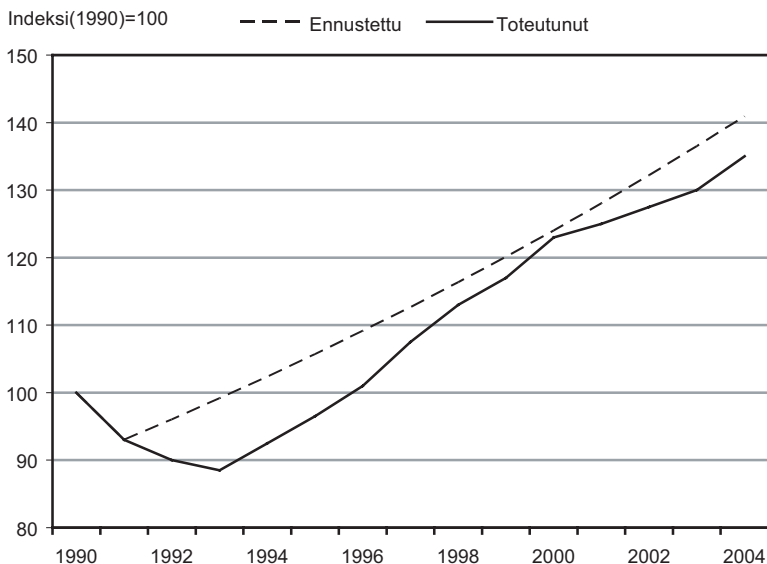
ETA-vaihtoehdossa kokonaistuotannon ennakoitiin kasvavan keskimäärin 2 ¾ prosenttia vuodessa vuodesta 1991 vuoteen 2005. EY-vaihtoehdossa kokonaistuotannon tason vuonna 2005 arvioitiin olevan 7,7 prosenttia korkeampi kuin ETA-vaihtoehdossa, jolloin bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvu

<sup>1</sup> Tehtyjen arvioiden osuvuutta tarkastellaan yksityiskohtaisesti myös raportin muissa luvuissa.

EY-vaihtoehdossa olisi noin 3 1/4 prosenttia vuodessa. Todellinen kasvu oli hiukan nopeampaa kuin ETA-vaihtoehdossa ennakoitiin eli lähes 3 prosenttia vuodessa. Kasvu oli laman vuoksi aluksi selvästi hitaampaa kuin kummassakaan vaihtoehdossa, mutta vuosien 1995–2005 keskkasvu ylitti hiukan EY-vaihtoehdonkin mukaisen arvion.

Tärkeistä kysyntäeristä vienti alkoi kasvaa jo vuonna 1992 ja sen kasvu on sekä koko ennustejaksolla että Suomen EU-kaudella oli selvästi nopeampaa kuin vaikutusarvioissa ennakoitiin. Sen sijaan investoinnit ja yksityinen kulutus kehittyivät ajallisesti samalla tavalla kuin kokonaistuotanto. Ennustejakson alussa ne supistuivat tai kasvoivat hitaasti. Koko jakson keskkasvut jäivät ennakoitua hitaammiksi, mutta EU-kaudella toteutunut kasvu oli ennusteita nopeampi.

*Kuvio 3.1 Ennustettu ja toteutunut bruttokansantuotteen kehitys vuosina 1990–2004, indeksi(1990)=100.*



Lähde: VATT, 1992 ja Tilastokeskus.

Kuvio 3.1. osoittaa, että EU-jäsenyyttä koskevat vaikutusarviot tehtiin laman keskellä 1990-luvun alussa. Lamavuosista pahin oli 1991, jolloin kokonaistuotanto supistui yli 6 prosentilla. Vuosina 1992–1993 tuotanto edelleen supistui, mutta vuosina 1994–2000 se kasvoi nopeasti. Kokonaistuotanto saavutti vuonna 2000 kutakuinkin ennustetun kasvu-uran, mutta vuosina 2001–2003 kasvuvauhti hidastui selvästi ja ennusteurasta jäätiin uudelleen jälkeen jonkin verran. Vuonna 2004 kasvu taas nopeutui.

ETLA ei omassa tutkimuksessaan tehnyt kvantitatiivista arviota talouden kehityksestä eri vaihtoehtoissa, vaan arvioi EY-jäsenyyden hyötyjä ja kustannuksia ETA-vaihtoehtoon verrattuna (Alho ym., 1992). ETLA arvioi EY-jäsenyyden kasvuvaiikutuksen jäävän noin puoleen siitä, mitä VATT ennakoி. Jos lähtökohtana on VATT:n arvion mukainen ETA-vaihtoehto, olisi ETLAn arvio johtanut noin 3 prosentin keskimääräiseen kasvuun EY-vaihtoehdossa.

Talouden nopeaa kasvua 1990-luvun loppupuolella ei voida panna EY-jäsenyyden ansioksi. Kasvu olisi todennäköisesti ETA-ympäristössäkin ollut nopeaa, koska Suomen ulkoinen kilpailukyky oli markan devalvoitumisen ansiosta hyvä ja tuotannon lähtötaso laman jälkeen matala. Nopean kasvun jatkuminen varsin pitkään voi kuitenkin olla yhteydessä EY-jäsenyyteen, sillä hyvän kilpailukyvyn säilymistä on voinut edesauttaa pyrkiminen myös talous- ja rahaliiton jäseneksi heti EU-jäsenyyden alusta lähtien.

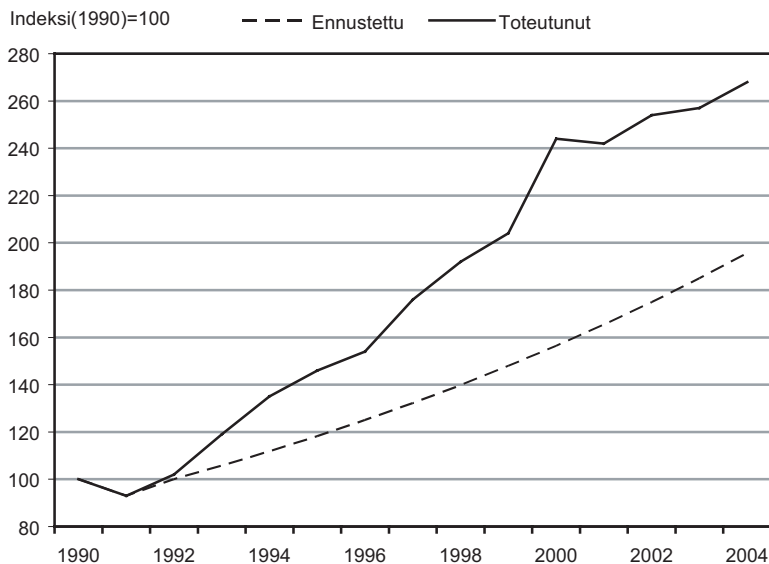
### **Vienti kasvun veturina**

Lamasta toipuminen tapahtui vientivetoisesti. Tämä näkyy myös verrattaessa toteutunutta viennin kasvua ennakoituun. Vienti on kasvanut vuodesta 1992 lähtien lähes yhtämittaisesti ja viennin määrä oli vuonna 2004 yli kaksi ja puolikertainen vuoden 1990 määrään verrattuna, kun sen EY-vaihtoehdossa ennakoitiin kohoavan noin kaksinkertaiseksi. Vaikka EY-jäse-



nyyden hyötyjen ennakoitiin tulevan myös ulkomaankaupan kasvun kautta, on viennin nopean kasvun taustalla kuitenkin lähinnä devalvaatioiden ja toisaalta ICT-teollisuuden läpimurrosta seuranneen nopean tuottavuuden kasvun aikaansaama hyvä hintakilpailukyky.

**Kuvio 3.2** Ennustettu ja toteutunut vienti vuosina 1990–2004, indeksi(1990)=100.



Lähde: VATT, 1992 ja Tilastokeskus.

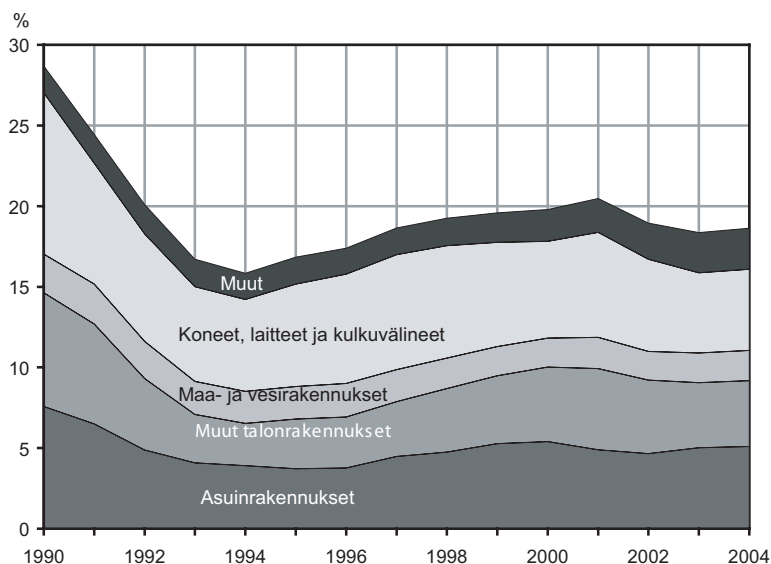
Nopein viennin kasvu tapahtui toisaalta ennen EU-jäsenyyttä vuosina 1992-1994, toisaalta vuonna 2000. Viimeksi mainittua kasvupiikkiäkään ei voida juuri laskea EU:n ansioksi, koska kasvu tuli valtaosaltaan muilta markkinoilta. Suomen ulkomaankaupan suuntautuminen onkin EU-jäsenyyden aikana ollut yllättävä. EU-alueen osuus on pienentynyt. Tämä selittyy lähinnä kahdella seikalla. Ensimmäinen EU:n osuus kohosi 1990-luvun alussa poikkeuksellisen suureksi, kun kauppa Neuvostoliittoon ja Venäjälle romahti. Toinen tekijä on ollut Suomen viennin no-

pea rakennemuutos. Elektroniikkateollisuuden osuus viennissä on kasvanut nopeasti ja tämän alan nopeimmin kasvavat markkinat ovat EU:n ulkopuolella. Ulkomaankaupan kehitystä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 9.

### Investoinnit romahtivat ennen EU-jäsenyyttä

EU-jäsenyyttä edeltäneiden lamavuosien aikana investointiaste romahti yli kymmenellä prosenttiyksiköllä (kuvio 3.3). Vuosina 1990–1994 eniten vähenivät investoinnit muihin talonrakennuksiin. Näiden teollisuus-, liike- ja muiden tuotannollisten rakennusten suhde bruttokansantuotteeseen supistui lähes kahdella kolmasosalla neljän vuoden aikana. Investoinnit asuinrakennuksiin sekä koneisiin, laitteisiin ja kuljetusvälineisiin vähenivät myös tuntuvasti. Maa- ja vesirakennusinvestointien osuus pieni suhteellisesti vähiten.

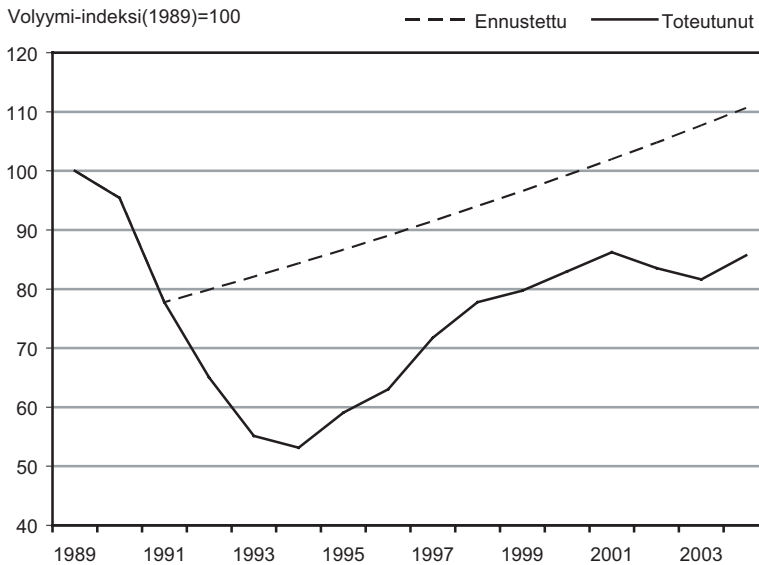
Kuvio 3.3 Investointiaste vuosina 1990–2004, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Vuodesta 1995 lähtien investointiaste kohosi vuoteen 2001 saakka, jolloin se nousi jo yli 20 prosentin. Vuosina 2002 ja 2003 investointiaste aleni uudelleen etenkin tuotannollisten investointien supistuksessa. Vuonna 2004 tapahtui lievää elpymistä, mutta vuoden 1990 tilanteeseen verrattuna investointiaste on edelleen noin 10 prosenttiyksikköä alhaisemmalla tasolla. Asuntoinvestointien suhteellinen osuus on viime vuosina ollut lievässä kasvussa.

*Kuvio 3.4 Ennustettu ja toteutunut investointien määrä vuosina 1989–2004, indeksi(1989)=100.*



Lähde: VATT, 1992 ja Tilastokeskus.

Investoinnit ovat suhdanneherkkä kysyntäerä. Ajanjaksoon 1992–2005 sisältyy sekä syvä lama että voimakas nousukausi. Jakson alussa investoinnit romahtivat lähes puoleen vuoden 1990 tasosta ja vaikka ne 1990-luvun puolivälistä lähtien ovat lisääntyneet, on niiden taso edelleen selvästi alempana kuin ennusteen mukainen ura edellyttäisi. Investointien määrä kasvoi tuntuvasti EU-jäsenyyden neljän ensimmäisen vuo-

den aikana vuosina 1995–1998 ja hiukan hitaammin vuosina 1999–2001. Tämän jälkeen investointien määrä kuitenkin väheni ja kehitys loittoni ennakoidulta uralta. Vuonna 2004 investoinnit kuitenkin lisääntyivät taas selvästi.

EU-jäsenyyden ennakoitiin vaikuttavan Suomen houkuttelevuuteen ulkomaisten investointien kohdemaana. Ulkomaiset suorat sijoitukset Suomeen ovatkin kasvaneet selvästi EU-kaudella. Samoin on käynyt suomalaisten yritysten sijoituksille ulkomaille. Suorat investoinnit ovat etupäässä yrityskauppoja ja suuri yksittäinen yritysjärjestely voi selittää suuren osan jonkin vuoden sijoitusvirroista.

Kun verrataan viittä ensimmäistä EU-vuotta viiteen niitä edeltävään vuoteen, on ulkomaisten suorien sijoitusten kasvu silmiinpistävä. Kumulatiiviset suorat sijoitukset Suomeen kuusinkertaistuivat ja samalla EU-maista tulleiden investointien osuus kaikista kohosi 67 prosentista 93 prosenttiin. Suomalaisten yritysten investoinnit ulos yli nelinkertaistuivat ja myös näissä EU-alueen osuus kohosi 75 prosentista 83 prosenttiin.

*Taulukko 3.2 Kumulatiiviset suorat sijoitukset Suomeen ja Suomesta jaksoilla 1990–1994 ja 1995–1999, miljardia euroa ja EU:n osuus, prosenttia.*

|                                  | 1990–1994 | 1995–1999 |
|----------------------------------|-----------|-----------|
| Sijoitukset Suomeen, mrd. euroa  | 3,1       | 18,7      |
| EU-maista, %                     | 67        | 93        |
| Sijoitukset Suomesta, mrd. euroa | 7,2       | 31,5      |
| EU-maihin, %                     | 75        | 83        |

Lähde: OECD.

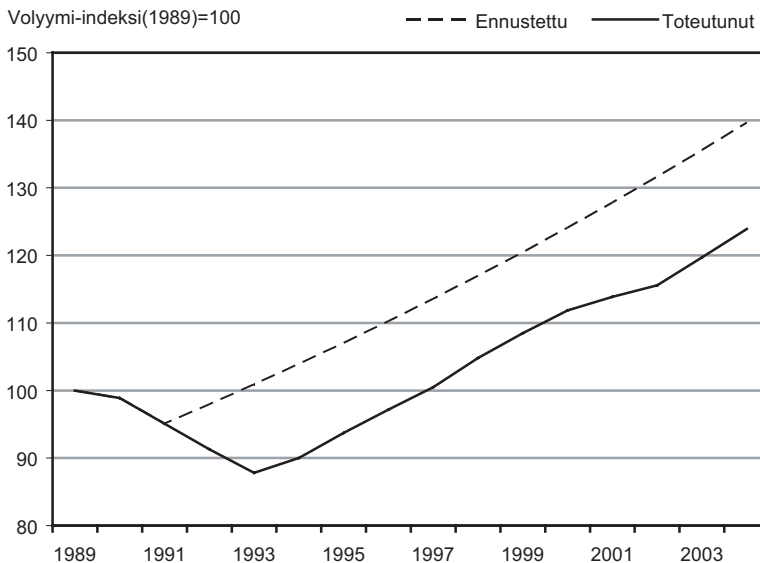
EU-maiden osuuden kasvu sekä investoinneissa Suomeen että Suomesta voi selittyä sillä, että Suomen jäsenyys on yhtäältä selkeyttänyt Suomen asemaa tuotannon sijaintialueena ja toisaalta kirkastanut suomalaisille yrityksille EU:n merkitys-

tä kotimarkkinana. Ensin mainittu piirre on voinut olla hallitsevampi, sillä sijoitukset Suomeen ovat kasvaneet nopeammin kuin sijoitukset Suomesta, vaikka viime mainitut ovatkin olleet suurempia. Ulkomaisia suoria sijoituksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 8.

### Yksityisen kulutuksen kasvu ollut verkkaista

Yksityinen kulutus supistui yli 10 prosentilla vuosina 1990–1993. Voimakas ja pitkään jatkunut kulutuksen supistuminen kuvaa hyvin Suomen kokeman laman vakavuutta. Vaikka kulutus on kasvanut vuodesta 1994 lähtien suunnilleen ennakoitulla vauhdilla, on kulutuksen taso edelleen selvästi ennusteuraa alempana.

*Kuvio 3.5 Ennustettu ja toteutunut yksityisen kulutuksen määrä vuosina 1989–2004, indeksi(1989)=100.*



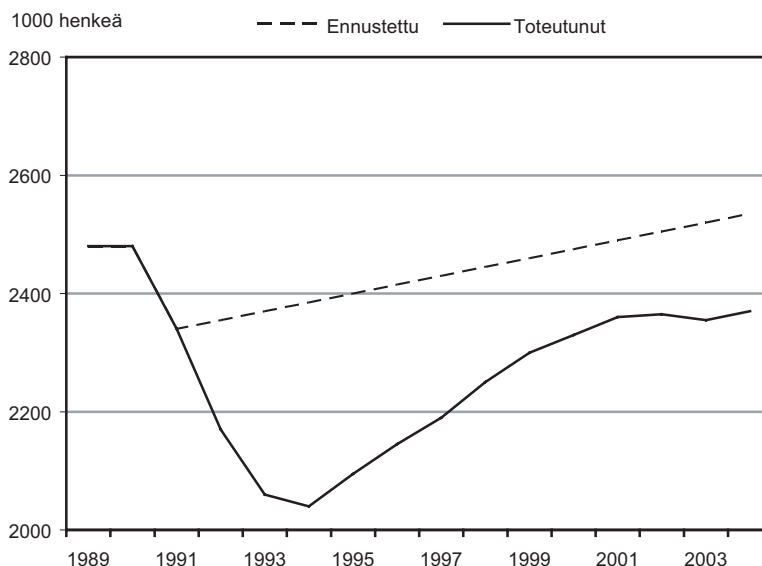
Lähde. VATT, 1992 ja Tilastokeskus.

Lamaa edeltävä kulutuksen taso saavutettiin vasta vuonna 1997. Kulutukseen on talouskasvun ohella vaikuttanut etenkin hintojen ja verotuksen kehitys sekä työllisyys. Verotuksen muutoksia tarkastellaan luvussa 6 ja hintoja luvussa 7.

### EU-jäsenyys ei selitä työllisyyden kehitystä

Toteutuneen työmarkkinakehityksen vertailu ennusteisiin on erityisen hankalaa. ETA-vaihtoehdossa työllisten määrän ennakoitiin kasvavan vuodesta 1991 vuoteen 2005 runsaalla 100 000 henkilöllä eli 7 500 henkilöllä vuodessa. EY-jäsenyyden arvioitiin kaksinkertaistavan työllisyyden kasvun noin 15 000 uuteen työpaikkaan vuodessa. Jos työllisyyttä parantava vaikutus kohdennetaan vasta jäsenyyden jälkeiseen aikaan, olisi työpaikkojen lisäys lähellä 20 000 työpaikkaa vuodessa.

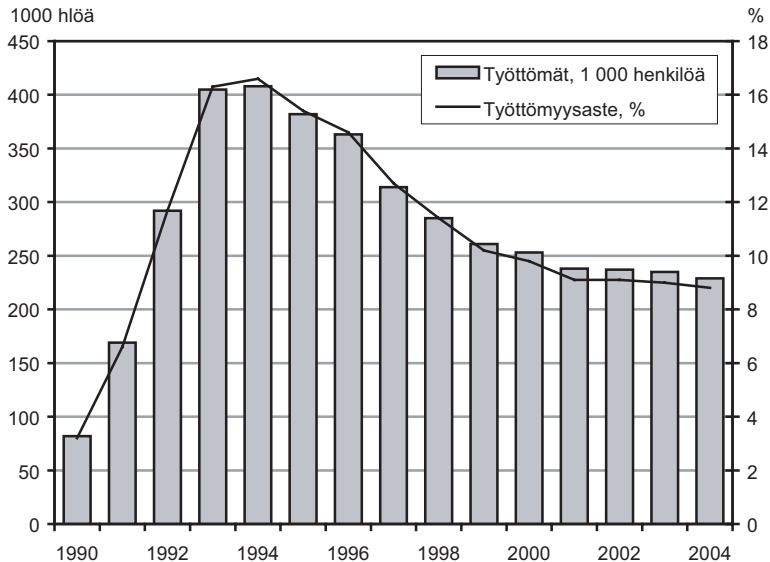
*Kuvio 3.6 Toteutunut ja ennakoitu työllisten määrä vuosina 1989–2004, tuhatta henkilöä.*



Lähde: Tilastokeskus.

Laman takia työpaikkojen määrä väheni Suomessa vuoteen 1994 saakka. Vuoden 2005 toteutuva työllisyyden taso jää suunnilleen vuoden 1991 tasolle eli työpaikkojen kokonaismäärä ei jaksolla 1992–2005 ole kasvanut ollenkaan. Jos toisaalta lähdetään EU-jäsenyyttä edeltävästä eli vuoden 1994 tilanteesta, työllisten määrä on kasvanut runsaalla 300 000 henkilöllä eli yli 30 000 vuodessa. Tämä on lähes kaksinkertainen vauhti EY-vaihtoehtoonkin verrattuna. Työllisyyskehityksessä näkyy sama ilmiö kuin investointien kehityksessä. Laman jälkeen lähestyttiin nopeasti ennakoitua kehitysuraa, mutta 2000-luvun alussa kehitys hidastui ja ennusteurasta jäätiin uudestaan jälkeen. Työllisten määrä säilyi vuosina 2002–2004 ennallaan.

*Kuvio 3.7 Työttömät (1000 henkilöä), ja työttömyysaste (%), vuosina 1990–2004.*



Lähde: Tilastokeskus.

---

Työpaikkojen väheneminen näkyi työttömyyden jyrkkänä kasvuna. Työttömien määrä viisinkertaistui vuodesta 1990 vuoteen 1994, jolloin työttömyys oli pahimmillaan. Työttömyysaste oli silloin 16,6 prosenttia ja työttömien määrä 408 000 henkilöä. Sen jälkeen työttömyys on vähentynyt melko tasaisesti, joskin 2000-luvun alkuvuosina vain hitaasti. Vuonna 2004 työttömyysaste oli lähes 9 prosenttia, joten EU-jäsenyyden aikana Suomen työttömyysaste on pudonnut noin 8 prosenttiyksiköllä. Työttömien määrä on vähentynyt 180 000 henkilöllä.

Ennen EY-jäsenyyshakemuksen jättämistä tehdyt arviot Suomen talouden kehityksestä vuoteen 2005 saakka näyttävät toteutuneen melko hyvin. Kun otetaan huomioon, että arviot tehtiin laman ollessa vielä pahenemassa, erot toteutuneen ja ennakoitun kehityksen välillä ovat kokonaistaloudellisella tasolla pienet. Vuodesta 1995 lähtien toteutunut kehitys on useimmilla mittareilla ollut jopa suotuisampaa kuin EY-vaihtoehdon mukaisessa arviossa. Tasoeroa ennusteen mukaiseen tilanteeseen vuonna 2005 jää lama-aikana kertyneen takamatkan vuoksi kuitenkin lähes kaikissa muissa suhteissa paitsi viennissä, joka on kasvanut kaikkia ennusteita ripeämmin.

Vertailu osoittaa, että Suomen kokonaistaloudellinen kehitys on EU-kaudella ollut kutakuinkin ennakoarvioiden mukaista. Kehitys olisi kuitenkin myös ETA-vaihtoehdossa voinut olla toteutuneen kaltainen. Suuri vaikutus toteutuneeseen kehitykseen on ollut laman jälkeen tapahtuneella kiinnikuromisella ja kilpailukyvyyn huomattavalla paranemisella ennen EU-jäsenyyttä. Kuitenkin mm. ulkomaisten investointien kehitys viittaa siihen, että jäsenyydellä on ollut ennakoitun suuntaisia vaikutuksia. Näitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin myöhemmissä luvuissa.



### *Kehikko 3.1 Suomi, Ruotsi ja Itävalta Euroopan unionissa<sup>2</sup>.*

EU laajeni neljännen kerran Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittyessä yhteisön jäseniksi vuonna 1995. Uudet jäsenet olivat kehittyneitä teollisuusmaita, joiden tulotaso oli EU:n keskiarvoa korkeampi. Liittyessään EU:n jäseniksi Suomi ja Ruotsi olivat toipumassa vakavasta lamasta. Itävaltaa 1990-luvun alun lama ei koetellut yhtä voimakkaasti. Suomen tilanne oli erityisen haastava Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Reaalinen bruttokansantuote supistui vuosina 1991–1993 yhteensä yli 10 prosentilla. Ruotsin bruttokansantuote supistui vuosina 1991–1992 yhteensä vajaalla kolmella prosentilla. Itävallan talous kehittyi tasaisemmin, eikä kokonaistuotanto pudonnut taantumien aikana.

Vertailtaessa EU-jäsenyyttä edeltäneitä ja sitä seuranneita seitsemää vuotta talouskasvun nopeutuminen oli Suomessa hyvin selvä. Jälkimmäisellä periodilla eli EU-jäsenyyden ensimmäisten seitsemän vuoden aikana reaalinen bruttokansantuote kasvoi Suomessa keskimäärin lähes 4 prosenttiyksikköä nopeammin kuin jäsenyyttä edeltäneinä seitsemänä vuotena. Myös Ruotsissa kasvu kiihtyi EU-jäsenyyden aikana ja oli keskimäärin noin 2 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin vuosina 1988–1994. Sitä vastoin Itävallan talous kasvoi vuoden 1995 jälkeisenä aikana noin 0,7 prosenttiyksikköä hitaammin kuin ennen jäsenyyttä.

Tulokehitys on ollut samankaltainen. Ostovoimakorjattu tulotaso eli reaalinen BKT per capita (PPS)<sup>3</sup> kasvoi Suomessa vuodesta 1995 lähtien noin 4 prosenttiyksikköä nopeammin kuin EU-jäsenyyttä edeltäneellä jaksolla. Ruotsissa vastaava ero oli noin 2,5 prosenttiyksikköä. Itävallassa eroa ei juuri ollut.

EU-jäsenyyden seurauksena kiristyneen kilpailun oletettiin ennakoarvioissa nopeuttavan tuottavuuden kasvua. Työn tuottavuuden kasvu kuitenkin hidastui kaikissa kolmessa maassa EU-jäsenyyden seitsemän ensimmäisen vuoden aikana verrattuna liittymistä edeltäneisiin seitsemään vuoteen. Kokonaistuottavuudenkin kasvu hidastui Ruotsissa ja Itävallassa. Sen sijaan Suomessa se nopeutui selvästi.

Näiden lukujen valossa Suomen talous näyttäisi kehittyneen myönteisimmin seitsemän ensimmäisen jäsenyyden vuoden aikana. Toisaalta lama koeteli ankarimmin juuri Suomea. Kasvuluvut eivät olekaan suoraa seurausta EU-jäsenyyden tuomista eduista, vaan poikkeuksellisen kovan laman jälkeisestä nopeasta kasvusta.

<sup>2</sup> Tämän vertailun on tehnyt Sanna Nurmikko ja se perustuu Fritz Breussin tutkimukseen Österreich, Finnland und Schweden in der EU. Wirtschaftliche Auswirkungen. WIFO Monatsberichte 7/2003.

<sup>3</sup> PPS eli Purchasing Power Standards on Eurostatin käyttämä, ostovoimaa kuvaava laskelma.

*Taulukko 3.3 Talouskehitys ennen ja jälkeen EU-jäsenyyttä Suomessa, Itävallassa ja Ruotsissa.*

| Suomi                |              |              |                |
|----------------------|--------------|--------------|----------------|
|                      | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| BKT, reaalin         | 0,45         | 4,34         | 3,89           |
| BKT per capita (PPS) | 0,01         | 3,95         | 3,95           |
| Kokonaistuottavuus   | 1,78         | 2,46         | 0,68           |
| Työn tuottavuus      | 2,45         | 2,15         | -0,30          |
| Työttömyysaste, %    | 8,89         | 11,89        | 3,00           |
| Itävalta             |              |              |                |
|                      | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| BKT, reaalin         | 3,01         | 2,29         | -0,72          |
| BKT per capita (PPS) | 2,16         | 2,11         | -0,05          |
| Kokonaistuottavuus   | 1,33         | 0,93         | -0,4           |
| Työn tuottavuus      | 2,36         | 1,84         | -0,51          |
| Työttömyysaste, %    | 4,57         | 5,32         | 0,75           |
| Ruotsi               |              |              |                |
|                      | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| BKT, reaalin         | 0,83         | 2,82         | 1,99           |
| BKT per capita (PPS) | 0,19         | 2,67         | 2,48           |
| Kokonaistuottavuus   | 1,52         | 1,43         | -0,09          |
| Työn tuottavuus      | 2,41         | 1,70         | -0,71          |
| Työttömyysaste, %    | 4,19         | 6,36         | 2,18           |

Lähde: Breuss, 2003.

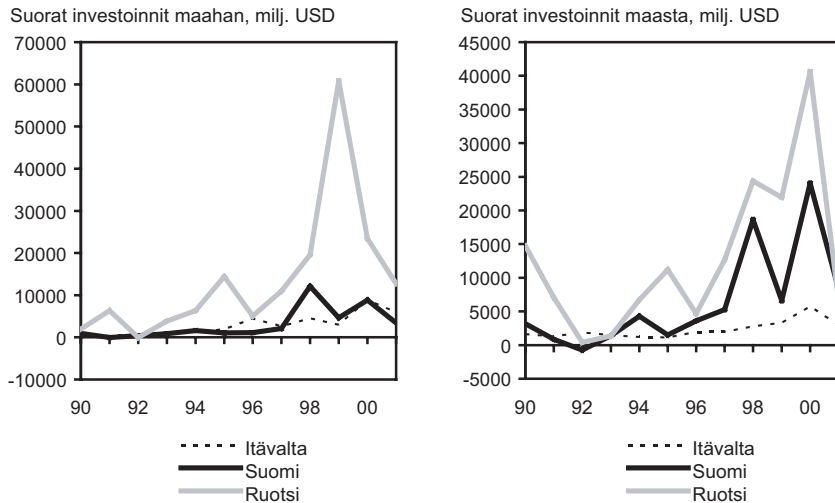
Huomattavan nopeasta talouskasvusta huolimatta Suomen työllisyystilanne ei ole palautunut ennen lamaa vallinneelle tasolle. Itävallassa työmarkkinatilanne on ollut parempi kuin Suomessa ja Ruotsissa. Työttömyysaste oli kuitenkin kaikissa kolmessa maassa vuosina 1995-2001 keskimäärin korkeampi kuin vuosina 1988-1994.

Taulukko 3.4 Inflaatio ja pitkät korot.

| Suomi            |              |              |                |
|------------------|--------------|--------------|----------------|
|                  | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| Kuluttajahinnat  | 4,36         | 1,57         | -2,80          |
| Pitkäaikaiskorot | 11,06        | 5,99         | -5,07          |
| Itävalta         |              |              |                |
|                  | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| Kuluttajahinnat  | 2,88         | 1,45         | -1,43          |
| Pitkäaikaiskorot | 7,56         | 5,59         | -1,97          |
| Ruotsi           |              |              |                |
|                  | 1988/1994, % | 1995/2001, % | Muutos, %-yks. |
| Kuluttajahinnat  | 5,88         | 1,53         | -4,35          |
| Pitkäaikaiskorot | 10,63        | 6,48         | -4,16          |

Lähde: Breuss (2003).

Kuvio 3.8 Ulkomaiset suorat sijoitukset, miljoonaa USD.



Lähde: OECD.

Hintojen nousuvauhti hidastui kaikissa kolmessa maassa EU-jäsenyyden aikana. Ruotsissa inflaatio jäi neljanteen ja Suomessa kolmanteen osaan siitä mitä se oli kaudella 1988–1994. Itävallassa jo ennestään hidas hintojen nousuvauhti puolittui. Inflaation hidastuminen vastasi osin yleismaailmallista trendiä. Myös USA:ssa ja muualla EU:n ulkopuolella inflaatio hidastui tuntuvasti samalla ajanjaksolla.

Inflaation hidastuminen heijastui myös korkoihin. Korkotasoa aleni huomattavasti etenkin Suomessa ja Ruotsissa. Itävallassa korot olivat alempana jo ennen EU-jäsenyyttä, ja siellä korkotasoa aleni vähemmän. Suomessa pitkät korot puolittuivat. Ruotsissa, joka on jäänyt toistaiseksi euroalueen ulkopuolelle, korkotasoa on laskenut hieman vähemmän.

Ruotsissa ja Suomessa suurten yritysten asema on hallitsevampi kuin Itävallassa, missä yrityskanta koostuu enemmän pk-yrityksistä (Breuss, 2003). Tämä selittää Suomen ja Ruotsin voimakkaasti kasvaneita suoria investointeja ulkomaille. Ruotsiin on tullut suoria investointeja enemmän kuin Suomeen ja Itävaltaan (kuviot 3.8).

Yhteenvedon Breuss toteaa kaikkien kolmen maan hyötynneen EU-jäsenyydestä. Mallilaskelmien mukaan eniten on hyötynyt Suomi. Hyöty tulee mm. kilpailun lisääntymisen aikaansaamasta hintojen nousun hidastumisesta. Sen sijaan EU-jäsenyys ei näytä lisänneen ulkomaankauppaa muiden EU-maiden kanssa. Kauppa on kasvanut etenkin Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa.

### **3.2 Voidaanko Norjan ja Sveitsin avulla arvioida EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomeen?**

Norja ja Sveitsi ovat pysyneet EU:n ulkopuolella. Norja muodostaa kuitenkin EU:n, Islannin ja Liechtensteinin kanssa Euroopan talousalueen (ETA). ETA perustuu EU:n sisämarkkinoahjelman mukaisesti tavaroiden ja palvelujen sekä tuotantotehtäjäiden vapaaseen liikkuvuuteen (neljä vapautta). Vuoden 1994 alussa voimaan tullut ETA-sopimus koskee myös yhteistyötä muun muassa sosiaalipolitiikan, tutkimuksen ja tuotekehityksen sekä koulutuksen alueilla. ETA ei ole kuitenkaan tulliliitto ja kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan ETA-maat voivat kohdistaa erilaisia sääntöjä. Myös niiden maatalous- ja kalastuspolitiikka on kansallista. Norjan asema ei poikkea muussa suhteessa kovin paljon euroalueen

ulkopuolelle jääneiden Iso-Britannian, Ruotsin tai Tanskan asemasta. Euromaihin verrattuna ero on suurempi. Sveitsi on toistaiseksi pysynyt ETA:n ulkopuolella.<sup>4</sup>

Norjan ja Sveitsin talouskehitystä verrataan seuraavassa Suomeen. Vertailua vaikeuttaa se, että Suomen EU-jäsenyyttä edeltävä 1990-luvun alkupuoli oli laman takia Suomessa poikkeuksellista aikaa. Tämän vuoksi Suomen talouden kasvu näyttää EU-kaudella voimistuneen rajusti. Tosiasiassa paluu positiivisiin kasvulukemiin olisi tapahtunut EU:n ulkopuolellakin. Vertailussa kiinnitetäänkin enemmän huomiota kehityseroihin Suomen EU-aikana. Vertailujaksolla tehdään lisäksi ero Suomen EU-ajan (1995–1998) ja EMU-kauden (1999–) välillä. Vertailussa huomiota kiinnitetään mm. seuraaviin asioihin:

- mahdollisiin eroihin talouskasvussa
- sisäiseen tasapainoon (inflaatio, työttömyys ja julkisen talouden tasapaino)
- ulkomaankaupan tasapainoon ja kaupan suuntautumiseen (EU-alueen osuus)
- suoriin ulkomaisiin investointeihin
- korkotasoon ja valuuttakurssien heilahteluun.

### **Vauhdittiko EU-jäsenyys Suomen kasvua?**

Laman takia tuotanto supistui Suomessa 1990-luvun alkupuolella keskimäärin puolitoista prosenttia vuodessa. Sen jälkeen kasvu on ollut ripeätä. Sveitsissä tuotannon kasvu on ollut hidasta koko tarkastelujakson. Norjassa kasvu on ollut kohtuullisen nopeaa ja tasaista. Tuotannon kasvu on 1990-luvun puolivälin jälkeen ollut Suomessa ripeämpää kuin vertailumaissa. EMU-aikana kasvueron on hiukan korostunut. Suomen nopeaa

<sup>4</sup> Sveitsi allekirjoitti ETA-sopimuksen, mutta kansanäänestys hylkäsi sen ratifioinnin. Sveitsi on solminut EU:n kanssa erillisiä sopimuksia, jotka koskevat mm. henkilöiden liikkuvuutta, maataloustuotteiden kauppaa, julkisia hankintoja, liikennettä ja tutkimusta.

kasvua 1990-luvun puolivälissä selittää osin lähtötilanne, la-  
masta toipuminen vahvasti devalvoituneen markkan vetoavun  
turvin.

Suomen vaihtotase oli vielä 1990-luvun alussa selvästi alijää-  
mäinen, mutta vuodesta 1994 lähtien se ollut ylijäämäinen.  
Myös vertailumaissa kasvu on koko ajan ollut vientivetoista ja  
vaihtotaseen ylijäämä on ollut suuri. Suomessakin ylijäämä on  
kasvanut ja vuosina 1999–2004 se kohosi jo keskimäärin 7  
prosenttiin bruttokansantuotteesta. Sveitsissä ylijäämä nousi  
runsaaseen 10 prosenttiin ja Norjassa yli 12 prosenttiin.

*Taulukko 3.5 Talouskasvu ja vaihtotase.*

|           | BKT:n vuosimuutos |         |       | Vaihtotase, % BKT:sta |         |       |
|-----------|-------------------|---------|-------|-----------------------|---------|-------|
|           | Norja             | Sveitsi | Suomi | Norja                 | Sveitsi | Suomi |
| 1990–1994 | 3,4               | 0,8     | -1,6  | 3,1                   | 5,7     | -3,1  |
| 1995–1998 | 4,4               | 1,4     | 4,8   | 4,2                   | 8,4     | 4,8   |
| 1999–2004 | 2,1               | 1,3     | 2,7   | 12,4                  | 10,5    | 6,7   |

Lähde: OECD/Economic Outlook no 75.

Kaikissa maissa tavaroiden ja palveluiden tase on ollut selvästi  
ylijäämäinen. Sveitsissä myös investointitulot ovat olleet hyvin  
suuret. Vuonna 2002 Sveitsin tavaroiden ja palveluiden taseen  
ylijäämä oli noin 20 miljardia dollaria ja nettoinvestointitulot 10  
miljardia. Norjassa oli vielä suurempi kaupan ylijäämä, mutta  
nettoinvestointitulot jäivät alle miljardin dollarin. Suomessa net-  
toinvestointitulot olivat puoli miljardia miinuksella, mutta kau-  
pan tase 11 miljardia ylijäämäinen. Norjassa öljytulot selittävät  
vahvan ulkoisen taseen. Sveitsin asemaa vahvistavat matkai-  
lu- ja muiden kaupan tulojen lisäksi myös investointitulot.

## Talouden tasapaino parantunut

Työttömyys on Norjassa ja Sveitsissä ollut perinteisesti vähäistä. Norjassa se tosin kohosi 1990-luvun alussa yli 6 prosentin tasolle, mistä se on tasaisesti alentunut. Sveitsissä työttömyysaste on pysytellyt alle 4 prosentissa. Suomessa työttömyysaste kohosi pahimmillaan lähes 17 prosenttiin, mistä se on laskeutunut alle 9 prosenttiin. Norjaan ja Sveitsiin verrattuna Suomen työttömyys on edelleen korkea.

*Taulukko 3.6 Työttömyys ja inflaatio (kulutushintojen nousu).*

|           | Työttömyysaste |         |       | Kulutushintojen vuosinousu |         |       |
|-----------|----------------|---------|-------|----------------------------|---------|-------|
|           | Norja          | Sveitsi | Suomi | Norja                      | Sveitsi | Suomi |
| 1990–1994 | 6,2            | 3,2     | 10,9  | 2,7                        | 3,9     | 3,8   |
| 1995–1998 | 4,4            | 3,8     | 13,5  | 2,1                        | 0,8     | 1,0   |
| 1999–2004 | 3,7            | 3,1     | 9,5   | 2,1                        | 0,8     | 1,8   |

Lähde: OECD/Economic Outlook no 75.

Kulutushintojen nousu oli 1990-luvun alussa nopeinta Sveitsissä ja Suomessa. Sen jälkeen inflaation kärjessä on ollut Norja, missä hinnat ovat nousseet vuosittain runsaat 2 prosenttia. Sveitsissä hintojen nousu on 1990-luvun puolivälin jälkeen jäänyt alle prosenttiin vuodessa. Suomessa hinnat nousivat hyvin hitaasti vuosina 1995–1998, mutta EMU-kaudella nousu on nopeutunut. Tämä johtuu hintojen nopeasta noususta vuosina 2000–2001. Sen jälkeen inflaatio on ollut taas hyvin hidasta.

Julkinen talous on kaikissa kolmessa maassa ollut viime vuosina hyvin hallinnassa. Suomessa valtion velka lisääntyi laman aikana jyrkästi, mutta kasvun elvyttyä julkinen talouskin tasapainottui nopeasti. Koko julkinen talous on ollut ylijäämäinen vuodesta 1998 lähtien, Norjassa on öljytulojen ansiosta ollut suuri ylijäämä ja Sveitsin julkinen talous on ollut viime vuosina keskimäärin tasapainossa.

Sveitsissä korkotaso on ollut selvästi alhaisempi kuin vertailumaissa, vaikka siellä 1990-luvun alussa inflaatio oli nopeampaa kuin Suomessa. Suomen korkotaso oli 1990-luvun alussa vertailumaiden korkein ja etenkin pitkien korkojen kohdalla ero oli selvä. Tämä kuvastaa paitsi valuuttakurssiriskiä myös Suomen valtion nopeaa velkaantumista laman aikana. Korkotaso on kuitenkin 1990-luvun puolivälin jälkeen alentunut nopeasti. Lyhyet markkinakorot olivat Suomessa vuosina 1999–2004 keskimäärin noin 2,5 prosenttiyksikköä alempana kuin Norjassa. Pitkissä koroissa ero oli pienempi.

*Taulukko 3.7 Lyhyt (3 kuukauden) markkinakorko ja valtion obligaatioiden (10 vuotta) korko.*

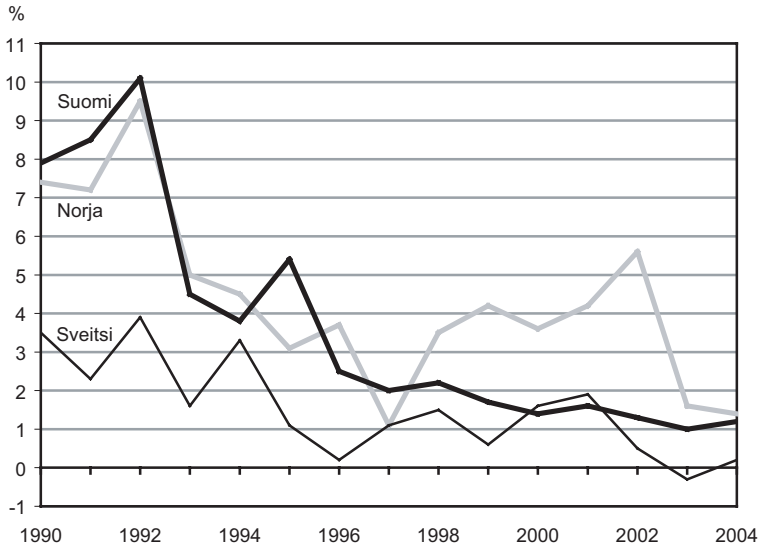
|           | Lyhyet korot |         |       | Pitkät korot |         |       |
|-----------|--------------|---------|-------|--------------|---------|-------|
|           | Norja        | Sveitsi | Suomi | Norja        | Sveitsi | Suomi |
| 1990–1994 | 9,4          | 6,8     | 10,7  | 8,9          | 5,7     | 10,9  |
| 1995–1998 | 5,0          | 2,0     | 4,0   | 6,4          | 3,7     | 6,7   |
| 1999–2004 | 5,6          | 1,6     | 3,2   | 5,6          | 3,2     | 4,7   |

Lähde: OECD/Economic Outlook no 75.

Reaalinen korkotaso oli 1990-luvun alussa Suomessa 8–10 prosenttia, kun se Sveitsissä jäi alle 4 prosentin ja oli Norjassakin alhaisempi kuin Suomessa. Jaksolla 1995–1998 Suomessa oli selvästi hitaampi inflaatio kuin Norjassa, ja alemmista nimelliskoroista huolimatta ei lyhyissä reaalikoroissa ollut eroa maiden välillä. EMU-kaudella tilanne on ollut toinen. Lyhyt reaalikorko oli Norjassa vuosina 1999–2004 keskimäärin 3,5 prosenttia, kun se Suomessa jäi 1,4 prosenttiin. Sveitsissä reaalikorko on yleensä ollut alempana kuin Suomessa. Poikkeuksen muodostavat vuodet 2000–2001, jolloin reaalikorko oli alempi Suomessa.



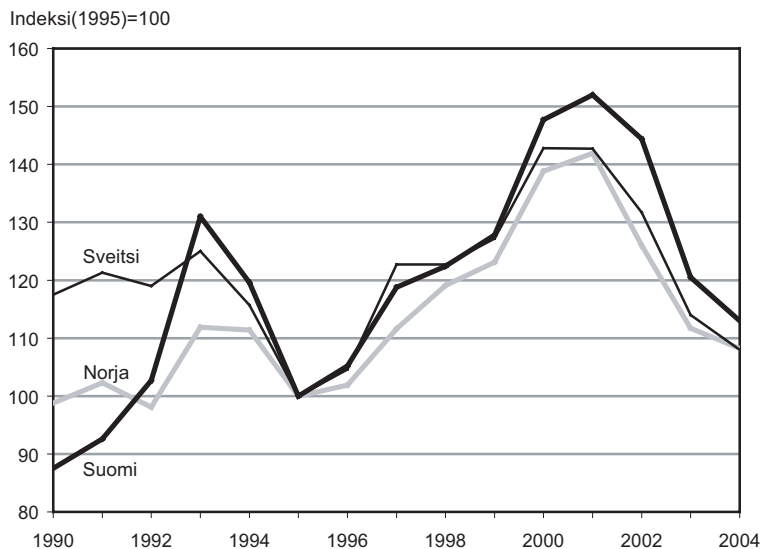
Kuvio 3.9 Lyhyt reaalikorko vuosina 1990–2004, prosenttia.



Valuutan dollarikurssin kehitys oli vertailumaissa 1990-luvun alussa melko erilaista. Suomen markka devalvoitui dollariin nähden vuosina 1991–1993 rajusti, mutta vahvistui parina seuraavana vuonna lähes yhtä paljon. Myös Norjan kruunu heikkeni selvästi vuonna 1993, mutta kurssi palautui parin seuraavan vuoden aikana. Sveitsin frangin dollarikurssi säilyi vuosikymmenen alussa kutakuinkin ennallaan, mutta vahvistui vuosina 1994–1995 lähes saman verran kuin Suomen markkakin. Vuosikymmenen puolivälistä lähtien kehitys on eri maissa ollut melko samanlaista. Norjan kruunu, Sveitsin frangi ja Suomen markka devalvoituivat vuosina 1995–1999 Yhdysvaltain dollariin nähden noin 25 prosenttia, kruunu hiukan tätä vähemmän ja frangi sekä markka hiukan enemmän. Vuosina 2000 ja 2001 kruunu ja frangi devalvoituivat edelleen niin, että niiden arvo oli heikentynyt noin 40 prosenttia vuodesta 1995 suhteessa dollariin. Myös euro devalvoitui näinä vuosina selvästi. Vuoden 2001 jälkeen kurssikehitys kuitenkin kääntyi. Dollari on heikentynyt ja vuoden 2004 puoliväliin mennessä kruunun, frangin

ja euron dollarikurssit ovat kukin vahvistuneet vuodesta 2001 noin neljänneksellä.

*Kuvio 3.10 Norjan, Sveitsin ja Suomen valuutan suhde Yhdysvaltojen dollariin, indeksi(1995)=100.*



Lähde. OECD. Suomen osalta kurssimuutokset kuvaavat markkan kurssia vuoteen 1999 saakka ja euron kurssia siitä eteenpäin.

### **Suomen kauppa suuntautuu EU:n ulkopuolelle, mutta suorat sijoitukset EU-alueelle**

EU:n merkitys kaikkien kolmen maan ulkomaankaupassa on suuri. EU:n sisällä sijaitsevan Sveitsin kaupasta yli kolme neljäsosaa käydään EU-maiden (EU15) kanssa. Osuus on pysynyt varsin vakaana eikä siinä ole havaittavissa selvää alenemis- tai kasvutrendiä. Norjan kaupasta kaksi kolmasosaa on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana suuntautunut EU-maihin. Vuotuiset vaihtelut EU:n osuudessa ovat kuitenkin olleet melko suuria. EU:n osuus Suomen kaupassa on alhai-

sempi. Vain hiukan yli puolet ulkomaankaupasta suuntautuu EU-maihin. Osuus on alentunut 1990-luvun puolivälistä, kun kauppa etenkin Venäjän ja Aasian maiden kanssa on kasvanut nopeasti. EU:n osuus oli 1990-luvun alkupuolella poikkeuksellisen suuri, kun Venäjän osuus oli Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen romahtanut.

*Taulukko 3.8 Suorat sijoitukset maahan ja maasta keskimäärin vuodessa, prosenttia bruttokansantuotteesta.*

|        | Norja     |           |           |
|--------|-----------|-----------|-----------|
|        | 1990–1994 | 1995–1998 | 1999–2002 |
| Maahan | 0,7       | 2,4       | 2,6       |
| Maasta | 1,2       | 2,7       | 2,9       |
|        | Sveitsi   |           |           |
|        | 1990–1994 | 1995–1998 | 1999–2002 |
| Maahan | 1,0       | 1,9       | 4,7       |
| Maasta | 3,2       | 5,9       | 10,7      |
|        | Suomi     |           |           |
|        | 1990–1994 | 1995–1998 | 1999–2002 |
| Maahan | 0,6       | 3,3       | 5,3       |
| Maasta | 2,1       | 5,7       | 10,2      |

Lähde: OECD.

Suorat ulkomaiset investoinnit ovat kaikissa maissa vilkastuneet. Ajanjaksolla 1990–1994 maahan suuntautuneet investoinnit olivat vertailumaissa bruttokansantuotteeseen suhteutettuna korkeintaan prosentin luokkaa vuodessa. Seuraavalla jaksolla ne olivat 2–3 prosenttia ja jaksolla 1999–2002 Sveitsissä lähes 5 prosenttia ja Suomessa yli 5 prosenttia vuodessa. Suomi on saanut ulkomaisia suoria sijoituksia suhteessa bruttokansantuotteeseen enemmän kuin Sveitsi ja Norja. Toisaalta Suomesta on myös investoitu ulkomaille selvästi enemmän kuin Norjasta ja lähes yhtä vilkkaasti kuin Sveitsistä.

---

Kaikissa maissa investoinnit ulkomaille ovat olleet suuremmat kuin maahan tulleet. Norjan investointivirrat ovat olleet lähempänä tasapainoa, mutta ne ovat olleet vähäisempiä kuin Suomen tai Sveitsin ulkomaiset suorat sijoitukset.

EU-maiden osuus Suomeen ja Norjaan suuntautuneissa investoinneissa on ollut vuosina 1995–2000 hallitseva, monina vuosina yli 80 prosenttia. Sveitsissä osuus on jäänyt selvästi pienemmäksi. Suomalaisyrietykset ovat myös investoineet noina vuosina lähinnä toisiin EU-maihin. Sen sijaan Norjasta ja Sveitsistä investoinnit ovat kohdistuneet myös muualle. EU-maiden osuus on useimpina vuosina jäänyt alle puoleen.

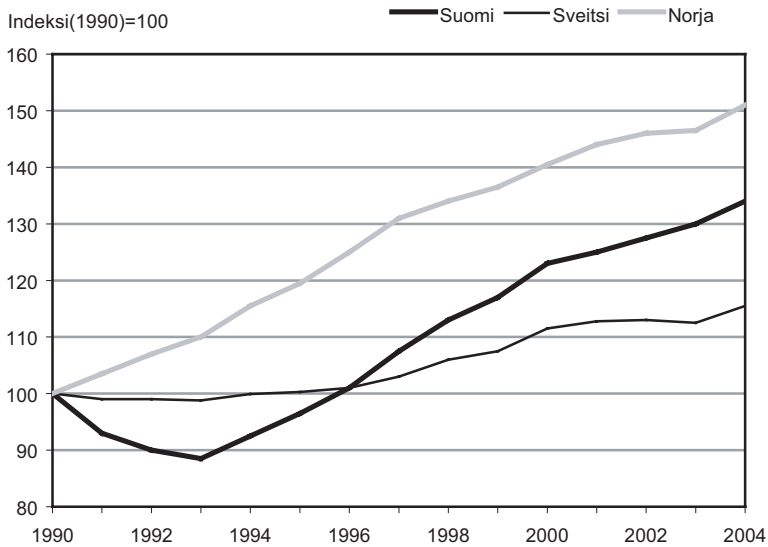
### **EU-jäsenyyden vaikutukset näkyvät erällä talouden lohkoilla**

Tämän suppean vertailun perusteella ei voida sanoa, että EU-jäsenyys olisi selvästi vauhdittanut Suomen kehitystä verrattuna EU:n ulkopuolelle jääneisiin Norjaan tai Sveitsiin. Vaikka Suomen talous on 1990-luvun puolivälin jälkeen kasvanut nopeammin kuin vertailumaiden, on tämä ainakin osittain seurausta 1990-luvun alun lamasta, joka koetteli Suomea poikkeuksellisen rajusti. Laman jäljiltä tuotantokapasiteettia ja muita voimavaroja oli runsaasti vapaana ja markan devalvoitumisen seurauksena hintakilpailukyky oli erinomainen. Kasvun edellytykset olivat poikkeuksellisen hyvät. EU-jäsenyys ehkä helpotti niiden hyväksikäyttöä.

Sveitsin ja Norjan kehityksen perusteella ei myöskään voida päätellä millainen Suomen kehitys olisi ollut EU:n ulkopuolella. Vertailumaat ovat ETA-sopimuksen puitteissa (Norja) tai erillissopimuksin (Sveitsi) ja etenkin omien erityisvahvuksiensa ansiosta pystyneet monessa suhteessa suotuisaan kehitykseen. Norjalla on suuret öljyvarat, joiden ansiosta julkisen talouden nettoasema on hyvin vahva. Sveitsiläisyrietysten aikojen kuluessa tekemät ulkomaiset sijoitukset puolestaan näkyvät suurena investointitulovirtana maksutaseessa. Lisäksi Norja

on öljyvarojensa ja Sveitsi sijaintinsa vuoksi tärkeitä kauppakumppaneita EU:lle.

*Kuvio 3.11 Bruttokansantuote vuosina 1990–2004 Suomessa, Norjassa ja Sveitsissä, indeksi(1990)=100.*



Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksia voidaan kuitenkin nähdä parissa ilmiössä. Toinen on Suomen korkotason nopea aleneminen EU-kaudella. Sekä nimelliset että etenkin reaalikorot ovat olleet viime vuosina esimerkiksi Norjaan verrattuna alhaiset. Korkotaso aleni jo ennen Suomen muodollista liittymistä euroalueeseen. EU-jäsenyyteen voi olla yhteydessä myös suurien sijoitusten kasvu Suomeen ja Suomesta. Etenkin 1990-luvun lopulta lähtien sekä sijoitukset Suomeen että Suomesta ovat olleet mittavia ja suuntautuneet valtaosin EU-alueelle ja tulleet sieltä. Samanlaista EU-keskeisyyttä ei ole havaittavissa Norjan ja Sveitsin ulkomaisten investointien kohdalla. EU-kaudella Suomeen on suuntautunut suhteessa talouden kokoon

---

enemmän ulkomaisia sijoituksia kuin Norjaan tai Sveitsiin, kun 1990-luvun alussa tilanne on päinvastainen.

## **Lähteet lukuihin 2 ja 3**

- Alho, K. – Kotilainen, M. – Widgren, M. (1992): Suomi Euroopan Yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA B 81.
- Baldwin, R. – Begg, D. – Danthine, J-P. – Grilli, V. – Haaland, J. – Neumann, M.J.M. – Norman, V.D. – Venables, A.J. – Winters, L.A. (1992): Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration 3. London, Centre for Economic Policy Research.
- Breuss, F. (2003): Österreich, Finnland und Schweden in der EU. Wirtschaftliche Auswirkungen. WIFO monatsberichte 7/2003.
- European Commission (1988): The economics of 1992. European Economy no 35.
- European Commission (1990): One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. European Economy no 44.
- Haaparanta, P. (1992): Laitos, joka osasi sanoa EY. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 88:1.
- Hahl, J. (1993): Suomen EY-jäsenyys ja itäkauppa. Itäkaupan tutkimus- ja koulutusyksikkö. Turun kauppakorkeakoulu. B3/1993
- HM Treasury (2003): UK membership of the single currency. 9.6.2003.
- Komiteanmietintö (1990:46): Suomi ja ihmisten liikkuvuus muuttuvassa Euroopassa. Siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintö XIV.
- Pakaslahti, J. (1992): Suomen sosiaalipolitiikka ja EY:n kehitys. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1992:10.
- Puhakka, M. (1994): Euroopan integraatio ja yritysstrategiat. ETLA B 92.
- Törmä, H. – Rutherford, T. (1993): Integrating finnish agriculture into EC. VATT-Tutkimuksia 13, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- VATT (1992): Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisu 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (1997): Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet. EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.





Tuomo Heikkilä  
Sanna Nurmikko

Suomen maataloustuotanto ja koko elintarvikesektori toimivat ulkomaiselta kilpailulta suojatussa asemassa ennen EU-jäsenyyttä. Jäsenyyden tiedettiin merkitsevän näiden toimialojen kohdalla huomattavia muutoksia toimintaympäristössä ja -edellytyksissä. Vaikka maataloustuotantoa tuettiin ja tuetaan EU:ssakin rajasuojan ja vientituen avulla eli samoin periaattein kuin Suomessa, erot rajasuojan ja tuottajahintojen tasossa sekä maatalouden tukijärjestelmän rakenteessa olivat suuret. Ennakkoarvioissa EU-jäsenyyden pelättiin heikentävän maatalouden tuotantoedellytyksiä selvästi ja johtavan joidenkin tuotteiden kohdalla jopa tuotannon loppumiseen kokonaan.

## **4.1 Toimintaympäristön muutos – tukijärjestelmästä toiseen**

Ennen EU-jäsenyyttä Suomen maatalouden tavoitehintatuotteiden hinnat määrättiin maataloustulolaisissa, joten tuottaja tiesi etukäteen tuotteistaan saamansa hinnan. Kun tuotannossa käytetyt tuotantopanokset korvattiin hintoihin täysimääräisinä, viljelijällä oli vain vähäiset kannustimet tehostaa tuotantopanosten käyttöä tai etsiä edullisempia hintavaihtoehtoja. Hintatukijärjestelmä suosi mahdollisimman suurta tuotantoa ja voimaperäistä viljelyä. Toisaalta käytössä oli myös tuotantoa rajoittavia toimenpiteitä.

Elintarviketeollisuus käytti suomalaisia raaka-aineita. Maataloustuotteiden hinnat olivat jalostavalle teollisuudelle käytän-

nössä lähellä maailmanmarkkinahintoja alkutuotevähennyksen<sup>1</sup> ansiosta. Myös rajasuoja vaikutti siihen, että suomalaiset elintarvikkeet tuotettiin ja jalostettiin kotimaassa. Tuontisuoja toteutettiin lisenssein, tuontimaksuin ja valmisteveroin. Suomen rajasuoja olikin Euroopan korkeimpia. Jalostus- ja jakelukustannukset sekä kaupan marginaalit olivat pääosin suojattuja ulkomaiselta kilpailulta ja ne määräisivät lopullisen kuluttajan maksaman hinnan. Kotimaisen kysynnän ylittänyt tuotanto vietiin ulkomaille valtion vientituen turvin.

Muutoksia etukäteen ennakoitaessa tiedettiin, että EU:n jäsenenä Suomen maataloussektoria ohjaisi Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka. Lisäksi elintarvikesektorin sisämarkkinakauppa vapautuisi ja suomalaiset tuotteet kilpailisivat koko EU:n elintarvikesektorin tuotteiden kanssa. Muutokset tulisivat voimaan yhdessä yössä, kun Suomi liittyisi jäseneksi. Kotimainen tukijärjestelmä korvautuisi Euroopan unionin yhteisellä järjestelmällä. Suhteessa maailmanmarkkinoihin Euroopan maatalouskauppa on kuitenkin suurelta osin edelleen säädelyä. Eurooppalaisten maataloustuotteiden hintoja ylläpidetään vientituilla, tuontitulleilla ja massiivisilla suorilla tuilla. Maatalousmenot muodostavat lähes puolet EU:n budjetista.

## **Suomalaisen maatalouden erityisjärjestelyt, kansallinen tuki**

Suomen maatalouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on tasoittaa hankalien luonnonolosuhteiden aiheuttamaa pysyvää kilpailukykyhaittaa. Tähän on pyritty vaikuttamalla EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehittymiseen Suomen tarpeita vastaavaan suuntaan sekä liittymisehtojen mukaisilla kansallisilla toimenpiteillä.

<sup>1</sup> Alkutuotteisiin, ml. maataloustuotteisiin, ei sisältynyt liikevaihtoveroa. Elintarviketeollisuus sai kuitenkin omassa liikevaihtoverotuksessaan tehdä ostamistaan kotimaisista raaka-aineista ns. alkutuotevähennyksen, jonka avulla alennettiin kuluttajan maksamien elintarvikkeiden hintoja (VATT, 1994).

#### *Kehikko 4.1 Suomen maatalouden tukijärjestelmä EU:ssa.*

Suomen maataloustuki muodostuu nykyisin kaikille jäsenmaille yhteisestä tuesta (CAP), luonnonhaittakorvauksesta (LFA) ja ympäristötuesta sekä Suomen EU:n kanssa sopimasta omista varoistaan maksamasta kansallisesta tuesta. Yhteisen maatalouspolitiikan mukainen tuki koostuu peltokasvien ja kotieläinten CAP-tuesta, epäsuotuisten maatalousalueiden luonnonhaittakorvauksesta (LFA-tuki) ja ympäristötuesta. EU rahoittaa CAP-tuet kokonaan. Luonnonhaittakorvauksesta EU maksaa noin kolmanneksen ja ympäristötuesta yli puolet. Loput maksetaan kansallisista varoista.

Suomen tukialueet jaetaan A-, B- ja C-alueisiin. A-alueet sijoittuvat aivan eteläisimpään Suomeen. B- ja C-alueiden väliseksi rajaksi määritettiin ennen jäsenyyttä käydyissä neuvotteluissa Pori-Imatra -linja. B-alueet ovat tämän linjan eteläisen puolen alueet lukuun ottamatta A-alueita. C-alueet ovat 62. leveyspiirin pohjoispuoliset ja siihen rajoittuvat alueet (C1, C2, C2 pohjoinen, C3 ja C4). Kaikkiaan Suomi on siis jaettu seitsemään tukialueeseen. Koko maassa tällä hetkellä maksettavia tukia ovat CAP-, LFA- ja ympäristötuet. Tukialueilla A ja B maksetaan liittymissopimuksen artiklan 141 perusteella neuvoteltua Etelä-Suomen kansallista tukea (ns. vakavien vaikeuksien tukea) sekä ympäristötuen kansallista lisäosaa. Pohjoista tukea maksetaan C-tukialueella.

CAP-tuet korvaavat maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä tehdystä tuottajahintojen alentamisesta syntyneen tulonmenetyksen suoralla tulotuelle. Kasvi tuotannon tuottajahintojen laskusta aiheutuneet tulojen menetykset vaihtelivat alueittain, ja CAP-tuki sidottiin alun perin alueellisiin keskisatoihin. Peltokasvien hehtaariperusteiseen CAP-tukeen oikeutettuja kasveja ovat viljat, valkuaiskasvit, öljykasvit ja öljypellava. Vuodesta 2000 alkaen tukea on myönnetty myös säilörehunurmelle ja vuodesta 2001 alkaen kuitupellavalle ja hampulle. CAP-eläintukea maksetaan emolehmillä, sonneilla ja uuhilla. Sitä maksetaan myös laajaperäistämisen- ja teurastamispalkkioina ja jäsenvaltiokohtaisista määrärahoista maksettavina lisätukina. Lisätukien tarkoitus on esimerkiksi tasoittaa tuotantomenetelmien ja viljelyolosuhteiden alueellisia eroja.

LFA-tuki on tarkoitettu maatalousoloiltaan hankalien alueiden tueksi. EU:n viljelyalalaisista maatalousmaista 52 % saa tätä tukea. Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin, että 85 % Suomen viljelyalasta (B- ja C-tukialueet) olisi oikeutettu tukeen. Kesäkuussa 2000 komissio hyväksyi Suomen esityksen alueen laajentamisesta koko maahan. Suomesta tuli ensimmäinen EU-maa, jossa LFA-tukea voidaan maksaa ehdot täyttävälle viljelijöille koko maassa. Tukimuotoja ovat luonnonhaittakorvaukset ja investointituet. Luonnonhaittakorvaukset maksetaan hehtaarien tai eläinmäärien perustella.

Ympäristötukea maksetaan maanviljelijöille korvauksena kustannuksista ja tulonmenetyksistä, jotka aiheutuvat ympäristönsuojelua edistävästä toimista. Ympäristötukea koskevat ratkaisut tehtiin erityisesti LFA-tuen ulkopuolelle jäävien viljelijöiden tulonmenetyksiä silmällä pitäen ja tuki porrastettiin alun perin siten, että ilman LFA-tukea jääneellä A-tukialueella maksettiin korkeampaa tukea kuin B-tukialueilla. C-tukialueilla hehtaarituki oli pienin.

Nykyinen ympäristötuki koostuu perus- ja lisätoimenpiteisiin perustuvasta tuesta sekä erillisiin sopimuksiin pohjautuvasta erityistuesta. Ympäristötuen ehtona on viisi pakollista toimenpidettä, koskien ympäristösuunnittelua ja -seurantaa, kasvien peruslannoitusta sekä pientareita ja suojakaistoja. Pakollisten toimenpiteiden lisäksi tilan on toteutettava yksi lisätoimenpide. Esimerkiksi kasvinviljelystiloilla tällainen on peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys. Vuoden 2002 lopussa 93 % aktiivitilojen peltoalasta oli oikeutettua ympäristötukeen. Muualla EU:ssa ympäristötukea ei ole samassa laajuudessa käytössä kuin Suomessa.

EU-jäsenyysneuvotteluissa sovittiin peruseriaatteista, joita sovelletaan kansallista tukea ja sen aluejakoja määritettäessä. Tuen avulla ei saa lisätä tuotantoa eikä tuen määrä saa ylittää liittymistä edeltänyttä kokonaistukitasoa. Tuki aleni siirtymäkaudella. Kansallinen tuki koostuu pohjoisesta tuesta, Etelä-Suomen kansallisesta tuesta, ympäristötuen kansallisesta lisäosasta ja eräistä muista tukimuodoista. Pohjoinen tuki koostuu maidon tuotantotuesta, kotieläinten lukumäärän perusteella maksettavista tuista ja viljelyalaan perustuvista tuista. Järjestelmä sisältää myös kasvihuonetuotannon tuen ja puutarhatuotteiden, metsämarjojen ja -sienten varastointituen sekä porojen eläinkohtaisen tuen. Vuodesta 2004 alkaen pohjoinen tuki korvaa myös osan vuonna 2003 lakkautetusta kasvinviljelyn kansallisesta tuesta.

Liittymissopimuksen 141-artiklan mukaan Suomi saa maksaa kansallista tukea tiloille, joissa kaikkien muiden tukimuotojen jälkeenkin esiintyy vakavia, liittymisestä johtuvia vaikeuksia. EU:n tulkinnan mukaan kyse ei ole pysyvästä tuesta ja siitä neuvoteltiin viimeksi vuonna 2003. Neuvottelutuloksen mukaan Suomi voi myöntää sekä kansallisia suorita tukia että korotet-

tua investointitukea Etelä-Suomen kotieläintaloudelle ja puutarhatuotannolle vuoden 2007 loppuun saakka. Edellytyksenä on, että tukia alennetaan asteittain vuoteen 2007 mennessä. Toisaalta Suomi voi maksaa Etelä-Suomen viljelijöille vuodesta 2005 lähtien aiempaa enemmän LFA-tukea. 141-artiklan tulkinta tuen pysyvyydestä ei siten ole vielä kukaan lopullisesti ratkennut.

Ympäristötuen kansallinen lisäosa otettiin käyttöön vuonna 2004. Tuki korvaa vuosina 1997–2003 maksetun kasvinviljelyn kansallisen tuen. Sitä koskevat säädökset muuttuivat vuonna 2000 EU:n uuden rahoituskauden alkaessa. Komissio totesi 141-neuvottelujen yhteydessä, etteivät aiemmat säädökset enää anna oikeutusta maksaa tukea. Uusi tuki määräytyy kokasvin ympäristötuen pohjalta. Tämä tukiosuus on pidettävä samalla tasolla koko sitoumuskauden ajan. Lisäosa maksetaan A- ja B-tukialueilla. Pohjoisen tuen alueella vastaava tukimäärä maksetaan pohjoisena tukena ottaen kuitenkin huomioon muutokset Etelä-Suomen kasvinviljelyn tuissa.

EU:n maatalouspolitiikkaa uudistettaessa vuoden 2000 alussa Suomen pyrkimyksenä oli saada uudistukseen tukimekanismeja, jotka parantaisivat pohjoisen maatalouden suhteellista kilpailukykyä sisämarkkinoilla (Marttila, 1998). Maanviljelijät saivat uudistuksesta aiheutuville tulonmenetyksille lähes täyden korvauksen. Viljanviljelyyn liittyen neuvoteltiin mahdollisuudesta korvata tuottajille viljan kuivatuksesta aiheutuvat kustannukset, jotka ovat Suomessa huomattavasti korkeampia kuin muualla EU:ssa. Suomelle myönnettiin erityinen viljan ja öljykasvien lisäkorvaus, joka neuvotteluvaiheessa tunnettiin kuivatustuen nimellä. Kyseessä on poikkeus EU:n markkinajärjestelyiden säännöksiin. Tuki tuli käyttöön myös pohjoisimpaan Ruotsiin.

Vuonna 2000 peltokasvien lisäkorvaus ulotettiin koskemaan myös öljypellavaa, kuitupellavaa ja -hamppua. Suomi ja Ruotsi saivat myös oikeuden maksaa peltokasvitukea säilörehunur-

melle korvauksena siitä, että EU:ssa parannettiin tuotanto-edellytyksiä maissisäilörehulle, jota Suomessa ei voida viljellä. Sekä kuivatustuki että tuki säilörehunurmelle räätälöitiin Suomen aloitteesta.

### **Maatalouden saamien tukien määrä kohonnut selvästi**

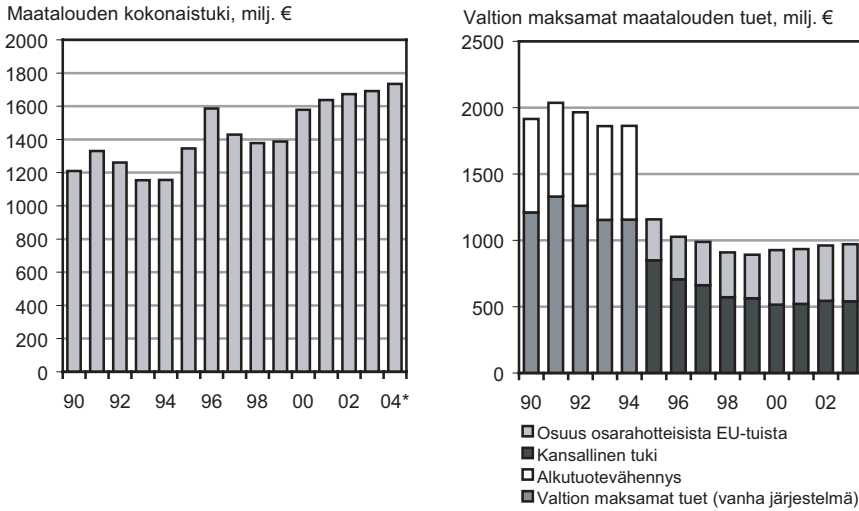
Kuviossa 4.1 vuosien 1990–1994 tuet sisältävät maatalouden hintapoliittiset ja muut vastaavat tuet sekä maataloustuotteiden markkinoiden edistämiseen liittyvät tuet, jotka maksettiin valtion varoista. Tukien kokonaismäärä oli noin 1 200 miljoonaa euroa 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Vuodesta 1995 eteenpäin maatalouden saama kokonaistuki on ollut selvästi suurempi. 1990-luvun loppupuoliskolla tukia kertyi kaikkiaan noin 300–400 miljoonaa euroa enemmän kuin saman vuosikymmenen viitenä ensimmäisenä vuonna. Uudelle vuosituhannele tultaessa tukimäärät ovat edelleen kasvaneet. Tuot ovat viimeisten neljän vuoden aikana olleet jo noin 1 700 miljoonaa euroa. Vuoden 2004 kokonaismäärä on noin 1 800 miljoonaa euroa.

Etukäteen arvioitiin, että Suomen kansallinen maataloustuki EU:ssa voisi olla 500–700 miljoonan euron suuruusluokkaa. Tällöin jäsenyyden myötä maatalousmenot valtion budjetista alenisivat noin 700–800 miljoonalla eurolla (VATT, 1992). Kuviossa 4.1 näkyy, että menojen aleneminen on jäänyt melko pieneksi, jos huomioon ei oteta alkutuotevähennystä, jota käytettiin alentamaan elintarvikkeiden kuluttajahintoja.

Ilman alkutuotevähennystä valtion tukimenot olivat 1990-luvun alkupuolella noin 1 200 miljoonaa euroa vuodessa. Sen jälkeen ne ovat vaihdelleet vajaasta miljardista reiluun miljardiin euroon. Alkutuotevähennys huomioon ottaen menot (ja tulojen menetykset) olivat kuitenkin huomattavasti korkeammat 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Törmä ym. (1995) arvioivat alkutuotevähennyksen olleen noin 700 miljoonaa euroa

vuodessa. Kokonaistuki olisi näin arvioituna ollut lähes kaksi miljardia euroa ennen EU-jäsenyyttä.

**Kuvio 4.1** *Maatalouden saama kokonaistuki vuosina 1990–2004\* sekä Suomen valtion maksama tuki vuosina 1990–2003, miljoonaa euroa.*



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005, Törmä et al., 1995.

Ennakoarvioiden mukainen 700–800 miljoonan euron pienennys valtion maatalousmenoihin on siten kutakuinkin toteutunut alkutuotevähennyksen lakkauttamisen seurauksena. Liittymisen yhteiseen maatalouspolitiikkaan näyttäisi tuoneen valtiolle selvää säästöä. Maatalouden kokonaistukimäärä on kasvanut merkittävästi samaan aikaan, joten maatalous ei ole joutunut säästöjen maksumieheksi.

Ennakoarvioissa erääksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan sopeutumista vaikeuttavaksi tekijäksi nähtiin Suomen ja silloisten jäsenmaiden välinen merkittävä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden hintatasoero. Vuoden 1992 valuuttakurssein mitattuna EU:n keskimääräiset tuottajahinnat olivat vain

---

puolet Suomen vastaavista hinnoista. Suomen maatalouden sopeutuminen uuteen hintatasoon olisi välttämätöntä, mutta edellyttäisi myös maatalouden kustannustason sopeutumista. Ennakkoarvioiden ja useiden tutkimusten mukaan toimialan tulevaisuus näytti uhkaavalta. Pahimpana uhkakuvana ennen jäsenyyttä oli se, että maataloustuotanto loppuisi Suomesta vähitellen kokonaan.

## **4.2 Maatalouden hinnat, tuotanto ja investoinnit**

### **EU-jäsenyys laski tuottajahintoja...**

Ennakkoarviot tuottajahintojen laskusta perustuivat Suomen ja EU-maiden välisiin hintaeroihin. Vielä 1990-luvun alussa maataloustuotteiden hinnat olivat huomattavasti korkeammat Suomessa kuin EU:n tärkeimmissä tuottajamaissa. Satovuonna 1990/91 vehnän hinta oli Saksassa ja Tanskassa vain kolmannes Suomen tasosta. Ohran hinta oli Suomessa yli kaksinkertainen Saksaan ja Tanskaan verrattuna. Viljan tuottajahintojen ennakoitiinkin laskevan yli kolmanneksen (VATT, 1992) tai peräti kaksi kolmasosaa (VATT, 1994).

Lihat tuotteiden tuottajahinnoissa oli myös odotettavissa tuntuva laskua. Naudanlihalla on merkittävä asema eurooppalaisten ruokavaliassa. Vuonna 1990/91 naudanlihan hinta oli Suomessa lähes kaksinkertainen EU:n keskimääräiseen verrattuna (VATT, 1992). Vielä vuonna 1994 naudanlihan arvioitiin maksavan EU:ssa noin kolmanneksen vähemmän kuin mitä suomalainen tuottaja sai tuotteestaan (VATT, 1994).

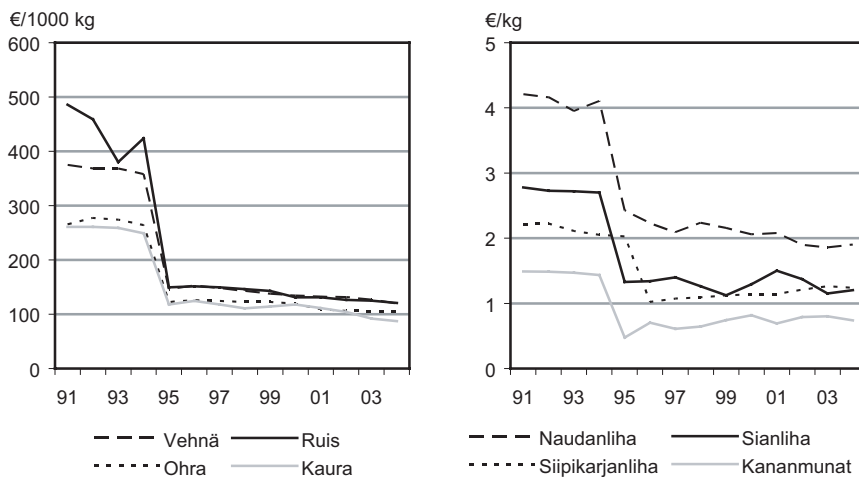
Sianlihan ja siipikarjanlihan tuotannossa käytetään viljarehuja, joten rehun hinnan muutokset näkyvät välittömästi lihan tuotantokustannuksissa. Sianlihan hinnan arvioitiin laskevan vajaan puoleen ennen jäsenyyttä vallinneesta tasosta. Myös siipikarjanlihan tuottajahinta oli Suomessa selvästi korkeampi



kuin keskeisissä EU-maissa, joissa tuottajahinnat olivat puolet tai vain kolmasosa Suomen silloisista hinnoista (VATT, 1992).

Kuvio 4.2 osoittaa, että viljan ja lihan tuottajahinnat laskivat voimakkaasti heti jäsenyyden ensimmäisenä vuonna. Kettusen (1996) mukaan viljan hinnat laskivat yli 50 prosenttia jo ensimmäisen jäsenyysviikon aikana. Erityisesti rukiin hinta putosi tuntuvasti, sillä sen tavoite- ja tuottajahinnat olivat olleet selvästi korkeammat kuin vehnällä. Vehnä puolestaan oli maksanut enemmän kuin ohra ja kaura<sup>2</sup>. Vuoden 1995 hintaromahduksen jälkeen viljojen tuottajahintojen kehitys on kuitenkin ollut vakaata.

**Kuvio 4.2** Viljojen, lihan ja kananmunien tuottajahinnat vuosina 1991–2004.



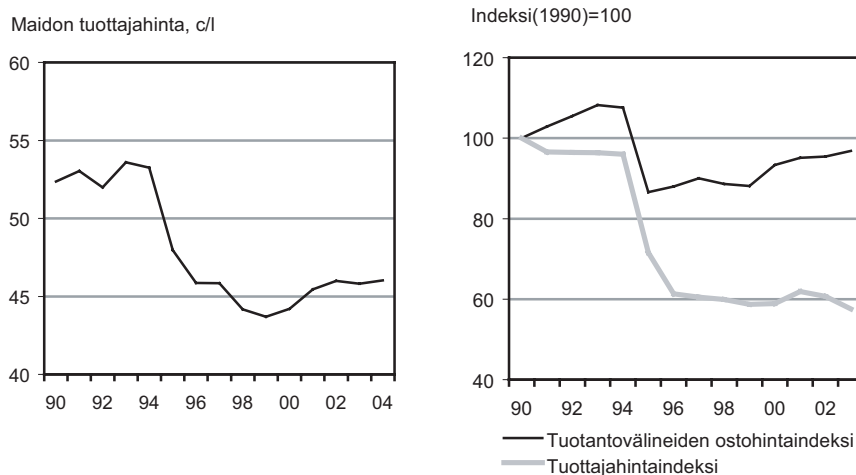
Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005.

<sup>2</sup> Hintojen tilastointi muuttui EU-jäsenyyden myötä. Aiemmin tilastot perustuivat tuottajahintoihin eli siihen, mitä tuottajat saivat. Nämä määräytyivät maanviljelijöiden saamien tilityshintojen mukaan, joihin oli lisätty kuljetuskustannukset. Näin laskettavia hintoja kutsuttiin "farm gate" hinnoiksi. Nykyiset hinnat ovat ns. markkinahintoja. Markkinahinnoista vähennetään kuljetus- ja käsittelykustannukset, jotta saadaan tuottajahinnat. (Kettunen 1996)

Myös lihan ja kananmunien hinnat alenivat jäsenyyden alussa voimakkaasti. Ne putosivat noin puoleen vuoden 1994 tasosta, kuten ennakkoon arvioitiin. Hintojen laskua vauhditti Kettusen (1996) mukaan laaja ylituotanto. Vuoden 1995 jälkeen lihan ja kananmunien tuottajahinnat ovat säilyneet melko vakaina tai lievästi kohonneet.

Suomen tärkeimmän maataloustuotteen eli maidon tuottajahinnan arveltiin alenevan noin neljänneksen eli vähemmän kuin viljan tai lihan hinnan (VATT, 1994). Maidon hinta asettuikin ennustetulle tasolle vuoden 1995 alussa (kuvio 4.3). Toteutunut hintataso oli myös lähellä EU:n keskiarvoa.

**Kuvio 4.3** *Maidon tuottajahinta sekä maatalouden tuottajahintaindeksi ja tuotantovälineiden ostohintaindeksi, indeksi(1990)=100.*



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia. Tilastokeskus. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005.

Maatalouden tuottajahintaindeksin kehitys 1990-luvun puolivälin jälkeen osoittaa, että hintojen lasku on ollut pysyvää. Indeksilasku lähes 40 prosenttiyksikköä vuosina 1994–1996 ja on siitä lähtien pysynyt miltei samalla tasolla. Tuotantovälineiden

ostohintaindeksi laski selvästi vähemmän. Se on myös lähtenyt hienoiseen nousuun vuoden 1995 jälkeen saavuttamatta silti ennen EU-jäsenyyttä vallinnutta tasoa.

Ostohintaindeksin vähäiseen laskuun vaikutti keskeisen tuotannon tekijän, rehun, hinnan ennakoitua pienempi aleneminen. Sen hinnan oli arvioitu laskevan 40 prosenttia. Rehun hinta laski asteittain vuoden 1995 aikana niin, että aleneminen oli noin 30 prosenttia. Tuotannon tekijöiden hintoja laski myös arvonlisäverojärjestelmän ulottaminen koskemaan myös alkutuotantoa. Ennen tätä muutosta tuotannon tekijöihin sisältyi noin seitsemän prosentin arvonlisävero.

### **... mutta ei vähentänyt tuotantoa**

Maataloustuotteiden hintojen laskun ja tukijärjestelmän muutosten ennakoitiin johtavan tuotannon supistuksiin, mikäli tuotantokustannuksia ei saataisi karsittua. Parhaassakin tapauksessa tuotanto vähenisi kolmanneksella. Tällöin oletettiin EU-hintojen olevan keskimäärin puolet Suomen jäsenyyttä edeltävistä tuottajahinnoista. Omavaraisuus jäisi noin 80–90 prosenttiin ennen jäsenyyttä vallinneesta tasosta (VATT, 1992).

Törmä ja Rutherford (1993) arvioivat maataloustuotannon muutoksia kahden vaihtoehdon pohjalta. Toisessa Suomi saisi erityiskohtelun pohjoisen sijaintinsa ansiosta. EU maksaisi suoraa tulotukea Suomen maataloudelle noin 680 miljoonaa euroa, kun Suomen maksuiksi EU:lle arvioidaan noin miljardi euroa. Toisessa vaihtoehdossa Suomella ei oleteta olevan poikkeuksellista asemaa ja EU maksaisi suoraa tulotukea vain puolet siitä, mitä ensimmäisessä vaihtoehdossa.<sup>3</sup> Molemmissa

<sup>3</sup> EU:n osuus Suomen maatalouden tuessa on vaihdellut noin 400 miljoonasta eurosta 800 miljoonaan euroon ja Suomen maksut EU:lle ovat kohonneet noin miljardista eurosta noin puoleentoista miljardiin euroon. Jäsenmaksujen ja saatujen maataloustukien suhde on siten ollut lähempänä ensimmäistä vaihtoehtoa.

---

vaihtoehtoissa tuottajahintojen oletettiin laskevan eurooppalaiselle keskitasolle.

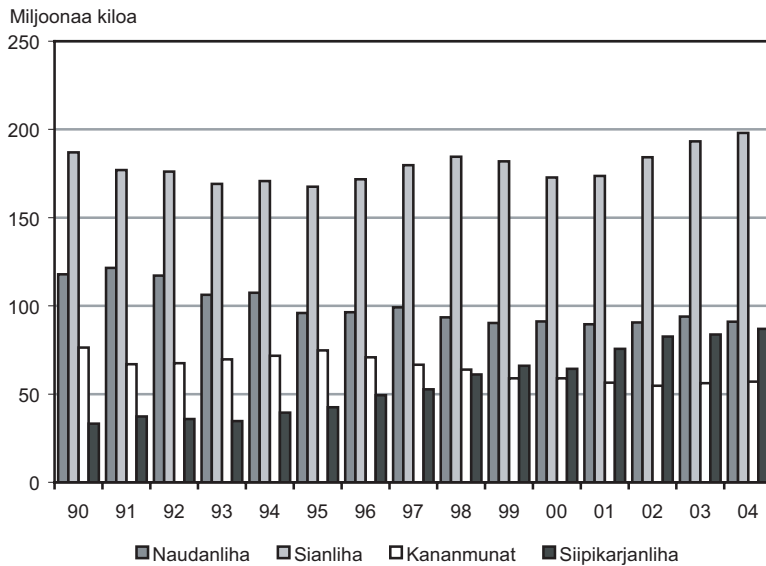
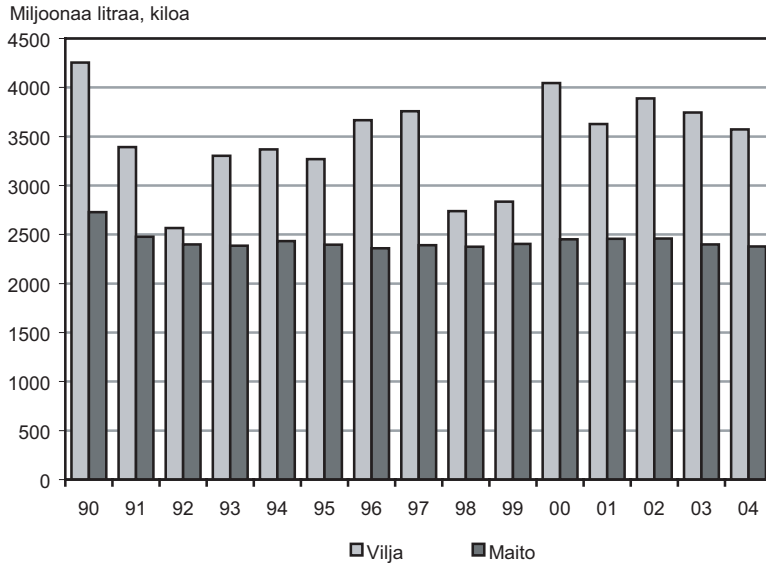
Törmän ja Rutherfordin (1993) tutkimuksen mukaan maataloustuotannossa ei olisi odotettavissa välittömästi suuria muutoksia lukuun ottamatta viljan tuotantoa. Molemmissa edellä mainituissa vaihtoehtoissa viljan tuotanto vähenisi noin 60 prosentilla, mutta muiden tuotteiden kohdalla vähennystä olisi alle 10 prosenttia. Pitkällä aikavälillä maataloustuotanto supistuisi kolmanneksella. Viljan tuotanto lakkaisi kokonaan. Siipikarjanlihan, kananmunien ja sianlihan tuotanto putoaisi noin puoleen. Vähiten jäsenyydestä kärsisivät maidon ja naudanlihan tuotanto, jotka supistuisivat noin kolmasosan. Joidenkin vihannesten tuotanto ei vähenisi juuri ollenkaan.

Vaittisen (1992) tutkimuksessa eri hyödykkeiden tuottajahinnan alennukset vaihtelivat maidon vajaan puolesta ja kotieläintuotteiden reilusta puolesta viljan hinnan lähes 70 prosentin alenemiseen. Lisäksi oletuksena oli, että tuet harmonisoidaan Euroopassa vallitsevalle tasolle. Maataloustuotanto supistuisi lyhyellä aikavälillä lähes kaksi kolmasosaa. Pitkällä aikavälillä tuotanto putoaisi yli 80 prosenttia eli jäsenyys lopettaisi suomalaisen maataloustuotannon lähes kokonaan.

Tärkeimpien maataloustuotteiden tuotannossa ei ole nähtävissä ennakoitua alenemista. Tuotetut määrät ovat pysyneet samalla tasolla kuin ennen jäsenyyttä tai kasvaneet. Ainoastaan kananmunien tuotanto on selvästi vähentynyt jäsenyysaikana. Maidon tuotanto supistui merkittävästi jo ennen jäsenyyttä 1990-luvun alussa, mutta on sen jälkeen pysynyt vakaana. Leipäviljan kokonaistuotanto on kasvanut EU-jäsenyyden aikana yli kymmenen prosenttia.

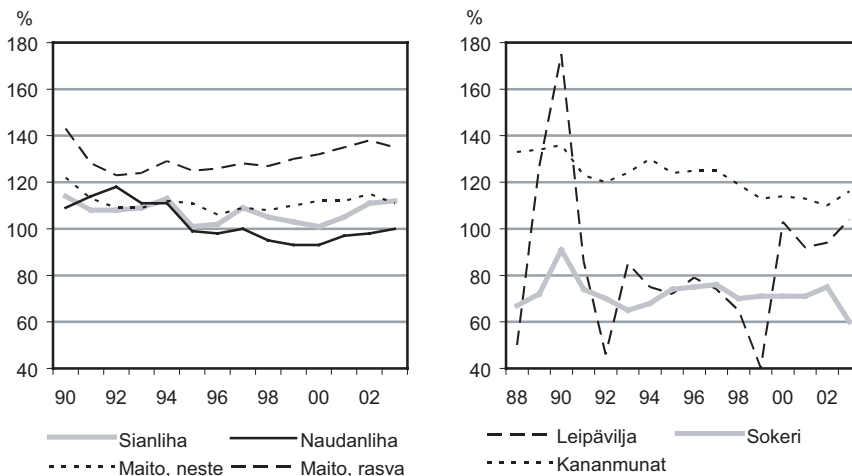
Sianlihan tuotantomäärissä ei ole nähtävissä selvää alenemista tai kasvusuuntaa. Naudanlihan tuotannossa on nähtävissä lievä suuntaus alaspäin. Siipikarjanlihan tuotanto kaksinkertaistui vuosien 1994–2004 välisenä aikana.

Kuvio 4.4 Leipäviljan, maidon, lihan ja kananmunien tuotanto vuosina 1990–2004, miljoonaa litraa tai kiloa.



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutu-elinkeinot 2005.

Kuvio 4.5 Maataloustuotteiden omavaraisuusaste vuosina 1988–2003, prosenttia.



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutu-elinkeinot 2005.

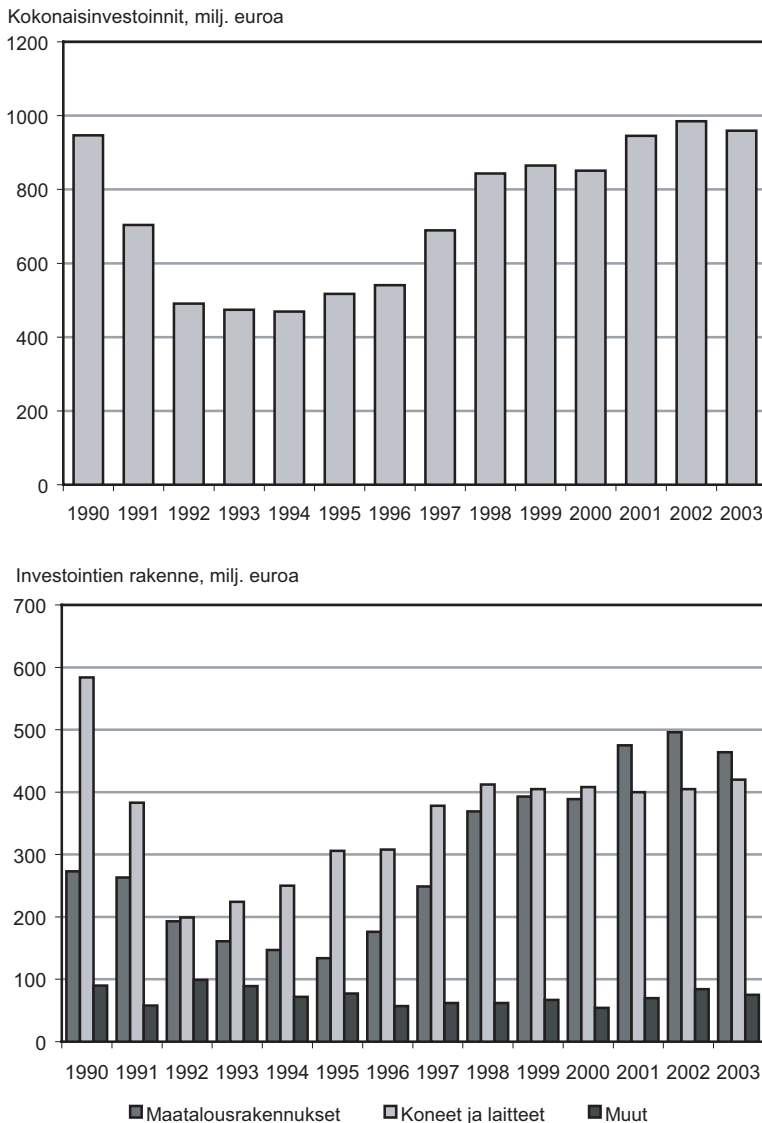
Maataloustuotteiden omavaraisuusaste on pysynyt korkeana EU-jäsenyyden aikana. Sianlihan, kananmunien, maidon ja maitovalmisteiden omavaraisuusaste on yli sadan. Naudanlihan tuotannossa Suomen tuotannon ja kulutuksen suhde eli omavaraisuusaste on laskenut hieman alle 100 prosentin liittymisen jälkeen. Leipäviljan omavaraisuusasteen kehityksessä on ollut paljon vaihteluita sekä EU-kaudella että ennen sitä. Vuodesta 2000 lähtien Suomen maatalous on tuottanut täyden omavaraisuuden verran leipäviljaa. Sokerin omavaraisuusaste on 1990-luvun alusta alkaen ollut vakaa ja pysynyt noin 70 prosentissa.

### Investoinnit elpyneet ja tuottavuuden kasvu jatkunut ripeänä

Maatalouden investoinnit ovat lisääntyneet voimakkaasti EU-jäsenyyden aikana. Niiden taso tosin putosi merkittävästi 1990-luvun alussa, sillä kansantaloutta koetellut lama ulottui myös maatalouteen. Tuotantokoneisto vanheni ja sen kunto heikkeni, kun uusien koneiden hankintaa lykättiin ja vähen-

nettiin. Maatalouden investointipäätöksiä jarrutti laman lisäksi epätietoisuus tulevista tuotteiden ja panosten hintasuhteista (Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2002).

**Kuvio 4.6** *Maatalouden kokonaisinvestoinnit ja investoinnit kohteittain vuosina 1990–2003, miljoonaa euroa.*



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja 2004.

Vuodesta 1994 lähtien investointien kasvu on ollut erittäin voimakasta. Kokonaisinvestointien määrä yli kaksinkertaistui vuosina 1994–2002, ja investoinnit alkavat olla samalla tasolla kuin ennen lamaa. Investointien rakenne on kuitenkin muuttunut. Maatalousrakennusten osuus kokonaisinvestoinneista on kasvanut, samalla kun koneiden ja laitteiden osuus on supistunut. Pyykkösen (2001) mukaan yksittäisten investointien koko on myös kasvanut.

Maatalousrakennuksiin kohdistuneet investoinnit ovat yli kolminkertaistuneet vuosina 1994–2002. Myös 1990-luvun alun tasoon verrattuna rakennuksiin oli sitoutunut huomattavasti enemmän pääomaa. Tähän vaikutti osaltaan se, että vakavien vaikeuksien tuki toteutettiin investointitukena. Kone- ja laiteinvestoinnit olivat vuonna 2002 yli puolitoistakertaiset verrattuna vuoteen 1994, mutta suhteessa vuoden 1990 tasoon kolmanneksen pienemmät.

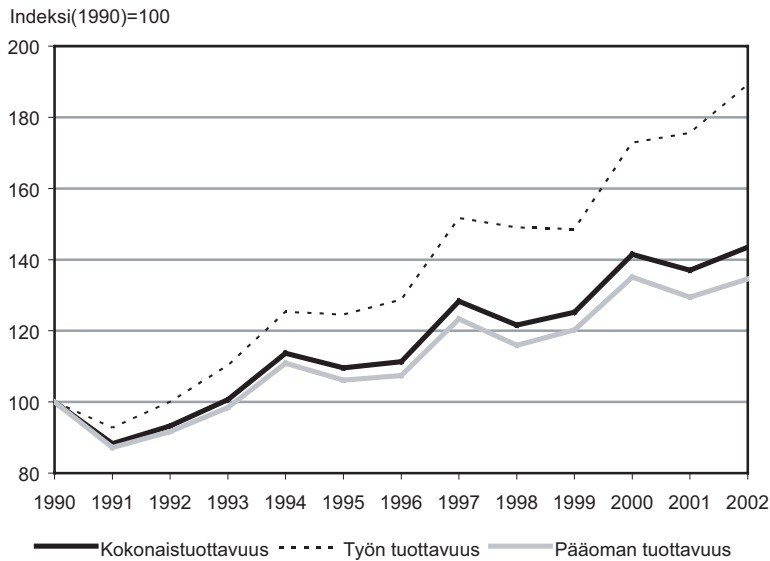
Maa- ja metsätalouden tuottavuus on kohonnut huomattavasti vuosina 1991–2002. Työn tuottavuus on lähes kaksinkertaistunut 1990-luvun alun tasosta vuoteen 2002. Pääoman tuottavuus ja kokonaistuottavuus ovat kehittyneet melko samaan tahtiin. Nekin ovat huomattavasti korkeammalla 2000-luvun alussa kuin kymmenen vuotta aiemmin. Kehityksessä ei näy selvää muutosta EU-jäsenyyttä edeltävien ja jäsenyytsvuosien välillä.

Tuottavuuskehityksessä on ollut melko suuria eroja tuotanto-suuntien välillä. Nopeinta kokonaistuottavuuden kasvu on ollut naudanlihantuotannossa. Maidon- ja sianlihantuotantoon erikoistuneilla aktiivituloilla tuottavuus on kasvanut hitaammin, mutta 1990-luvun loppupuoliskolla on tapahtunut selvä muutos parempaan. Kotieläintuotannon investointitukijärjestelmä yhdessä muiden tekijöiden kanssa on tuotantomäärien kasvattamisen lisäksi kannustanut tehokkaampaan panosten käyttöön. Viljantuotannossa erityisesti pääoman tuottavuus on heikentynyt. Aktiivituloilla on 1990-luvun lopulla jouduttu sitomaan 3,3-kertainen määrä pääomaa (kiintein hinnoin), jotta pääs-



täisiin samaan tuotantomäärään kuin vuonna 1990. Kasvanut pääoma ei ole korvannut työtä ja muita tuotannontekijöitä siinä määrin, että kokonaistuottavuus olisi kasvanut. Tuottavuuden kasvua voi hidastaa maatalouspolitiikka, joka estää maksamasta tukea tuotantomäärien perusteella (Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2002).

*Kuvio 4.7 Tuottavuuden kehitys maa- ja metsätaloudessa vuosina 1990–2002, indeksi(1990)=100.*



Lähde: Tilastokeskus.

### 4.3 Maataloustuottajien tulot

Viljelijöiden tulotasossa ja etenkin tulojen rakenteessa arvioitiin tapahtuvan muutoksia liittyttäessä EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Tuloihin vaikuttaisivat ennen kaikkea tuottajaintojen lasku ja tukijärjestelmän muutos siirryttäessä hintatuesta eri tyyppisiin suoriin tukiin. Tällaista tukea olisi esimerkiksi tilakoon mukaan maksettava tuki. Samansuuruiset tilat saisivat samansuuruiset tuet riippumatta tuotannon määrästä. Tukien

---

osuus maataloustuottajien tuloista tulisikin nousemaan merkittävästi.

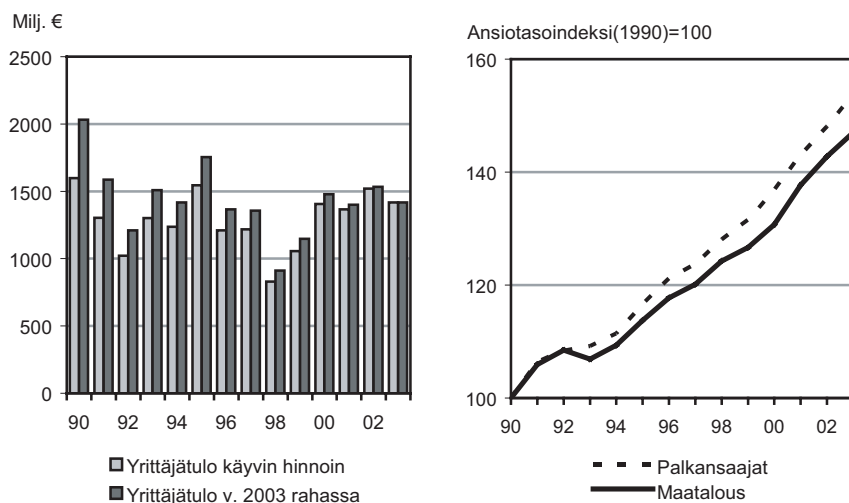
Törmä ja Rutherford (1993) arvioivat, että verrattuna EU:n ulkopuolelle jäämiseen maanviljelijöiden tulot laskisivat lyhyellä aikavälillä yli kaksi prosenttia, jos Suomi ei saisi erityiskohtelua pohjoisen sijainnin perusteella. Mikäli Suomi saisi tämän perusteella enemmän tukea, maanviljelijöiden tulot nousisivat yli 2 prosenttia. Pitkällä tähtäimellä viljelijöiden tulot nousisivat hieman myös ensimmäisessä vaihtoehdossa (alle 1 %), ja selvästi jälkimmäisessä vaihtoehdossa (yli 4 %). Vaittisen (1992) tulosten mukaan maatalousyrittäjien tulot putoaisivat radikaalisti.

Todellisuudessa pelättyä tulojen romahdusta ei tapahtunut. Maatalouden yrittäjätulo<sup>4</sup> vaihteli vuosittain paljon 1990-luvun alussa ja on vaihdellut entiseen tapaan myös jäsenyysvuosina. Korkeimmillaan nimellinen yrittäjätulo oli ensimmäisenä jäsenyysvuonna 1995, jolloin maataloudelle maksettiin korvausta varastossa olleista edellisen satovuoden tuotteista ja rehuista. Seuraavina vuosina yrittäjätulo laski ja oli alhaisimmillaan huonona satovuonna 1998. Uudella vuosituhannella maataloustulon kokonaismäärä on ollut melko vakaa. Tilaa kohden yrittäjätulo lähes kaksinkertaistui vuodesta 1994 vuoteen 2002. Tilojen määrä on vähentynyt, joten kokonaissumma jakaantuu harvempien tilojen kesken.

Kiintein hinnoin mitattuna yrittäjätulo on niin ikään vaihdellut melko paljon. Vuonna 1990 reaalin tulo oli korkeimmillaan, noin 2 miljardia euroa. EU-jäsenyyden aikana se on ollut korkeimmillaan ensimmäisenä jäsenyysvuonna, jolloin tuloa kertyi noin 1,7 miljardia euroa. Seuraavina vuosina reaalin maataloustulo jäi tätä selvästi alhaisemmaksi. Viime vuosina tulotaso on kohonnut lähelle puolentoista miljardin euron tasoa.

<sup>4</sup> Maataloustulo on viljelijäperheen maataloustyölle ja maatalouteen sijoitetulle pääomalle saatu korvaus. Se saadaan, kun kokonaistuotosta vähennetään kokonaiskustannukset, ml. velkojen korot, vuokrat ja eläkkeet.

**Kuvio 4.8** Maatalouden yrittäjätulo vuosina 1990–2003, miljoonaa euroa ja maatalouden palkansaajien ja kaikkien palkansaajien ansiotasoindeksi vuosina 1990–2003, indeksi(1990)=100.

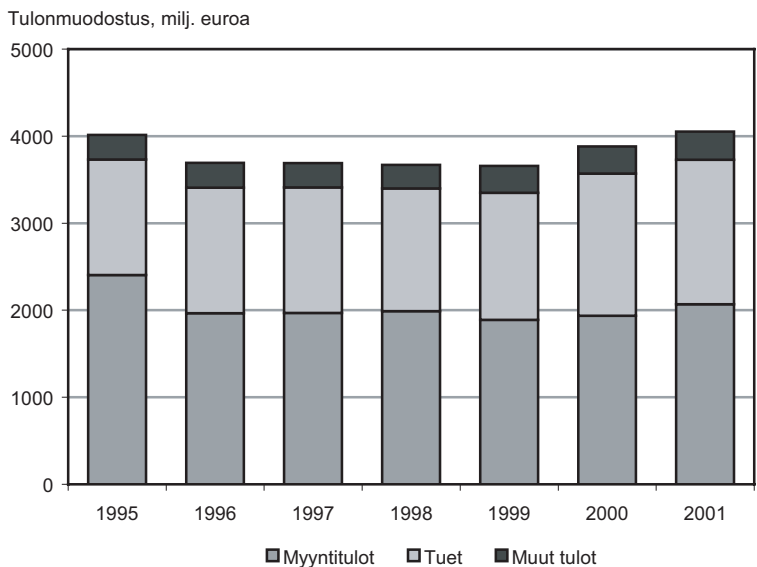
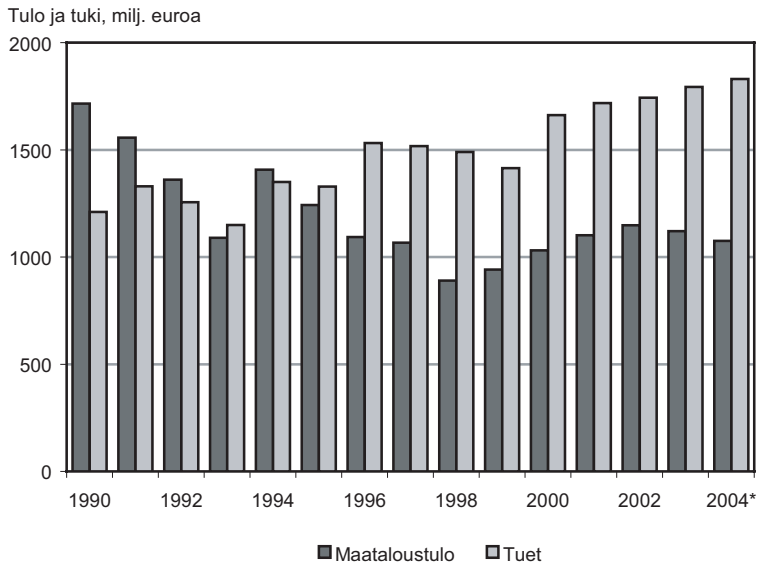


Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia. Tilastokeskus.

Nimellisen ansiotasoindeksin mukaan maataloudesta palkansaajien ansiotaso on noussut noin 30 prosenttia EU-jäsenyyden aikana. Kehitys on ollut hitaampaa kuin kaikkien palkansaajien, joiden ansiotaso on noussut noin 38 prosenttia saman ajanjakson aikana.

Siirtyminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja uuteen tukijärjestelmään näkyy selvästi maanviljelijöiden tulojen rakenteessa. Vielä 1990-luvun alkupuolella maataloustulo ylitti tuen kokonaismäärän. Vuodesta 1995 lähtien tuki on ollut suurempi kuin maataloustulo. Tuen merkitys maataloustuloon verrattuna on koko ajan noussut. Vuonna 1995 tukisumma oli vajaat kymmenen prosenttia suurempi kuin maataloustulo. Sen jälkeen tukien määrä on ylittänyt maataloustulon 40–65 prosentilla.

**Kuvio 4.9** Maataloustulo ja tuki vuosina 1990–2004\* sekä maatilojen tulonmuodostus vuosina 1995–2001.



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutu-  
elinkeinot 2005.

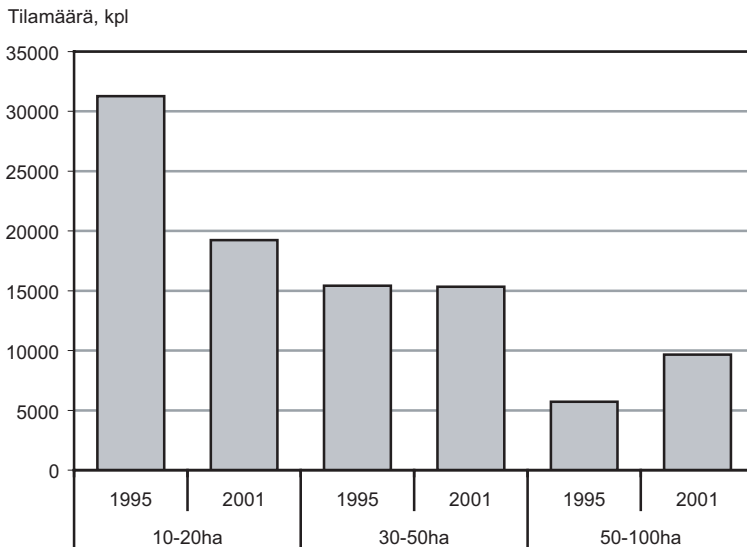
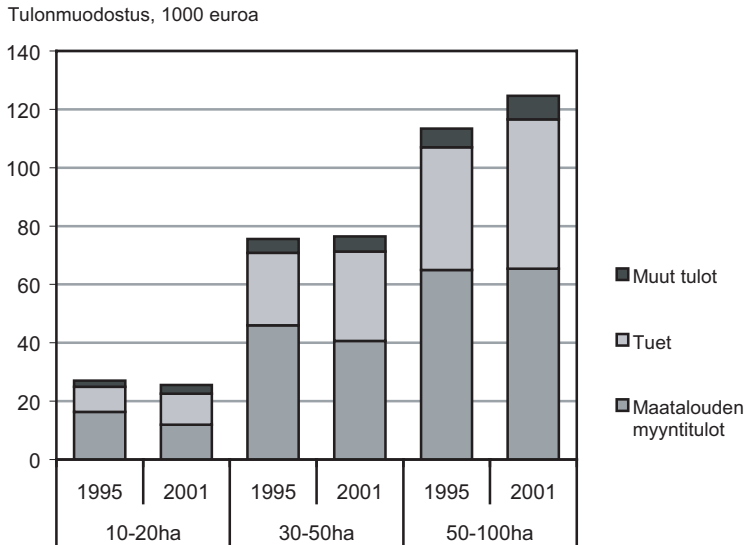
Kun tarkastellaan maatalojen kaikkia tuloja, niiden määrä aleni EU-jäsenyyden ensimmäisinä vuosina, mutta on kasvanut vuodesta 1999 lähtien. Maataloustulon ja muiden myyntitulojen merkitys on edelleen suurin, vaikka niiden määrä ja osuus on pienentynyt vuodesta 1995. Tukien määrä on kasvanut. EU-jäsenyyden aikana tukien osuus kokonaistuloista on ollut noin 40 prosenttia. Muiden tulojen määrä on säilynyt kutakuinkin ennallaan.

#### *Kehikko 4.2 Tulonmuodostus erikokoisilla tiloilla.*

Ennen EU-jäsenyyttä tilan maataloudesta saama tuki ja viljelijöiden maataloudesta saama kokonaistulo kasvoivat tilakoon mukaan. Näin on myös EU-jäsenyyden aikana. Pääosin pinta-alaperusteinen tuki suurenee sitä mukaa kun tilakoko kasvaa. Maatalouden myyntitulot kasvavat myös tilakoon mukana. Bruttomääräisinä ne ovat kaikissa tilakokoluokissa suuremmat kuin maataloustuet. Tilanne muuttuu päinvastaiseksi, kun tarkastellaan maatalouden nettotulosta. Maataloudelle maksettu tuki on kaikissa tilakokoluokissa suurempi kuin maataloudesta saatavat tulot vähennettyinä maatalouden menoilla. Pienillä ja keskikokoisilla tiloilla maatalouden myyntitulot (brutto) ovat vähentyneet EU-jäsenyyden aikana. Suurilla ja keskikokoisilla tiloilla tukien kasvu on kompensoinut tämän, mutta pienillä tiloilla kaikki maatalouteen liittyvät tulot ovat vähentyneet (kuvio 4.10).

Pienien (10–20 hehtaarin) maatalojen määrä on vähentynyt yli kolmanneksella vuosien 1995 ja 2001 välillä. Keskikokoisten (30–50 hehtaarin) tilojen määrä on säilynyt ennallaan ja suurien (50–100 hehtaaria) tilojen lukumäärä on lähes kaksinkertaistunut. Pienillä tiloilla maatalouden sivuansioiden merkitys on kasvanut, mutta sekään ei ole riittänyt estämään maatalouteen liittyvien kokonaistulojen vähenemistä. Tulojen aleneminen on puolestaan luonnollinen syy tuotannon lopettamiseen.

**Kuvio 4.10** Maatalouden tulonmuodostus ja tilojen lukumäärä eräissä tilakokoluokissa vuosina 1995 ja 2001.



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja 1997 ja 2003.

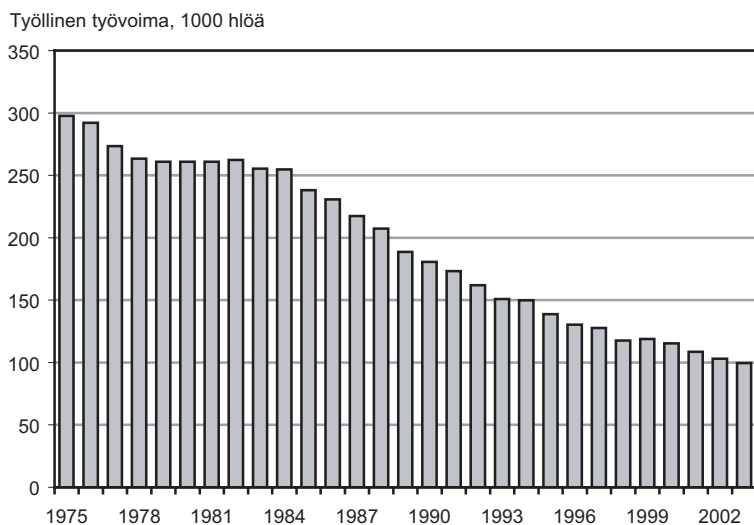
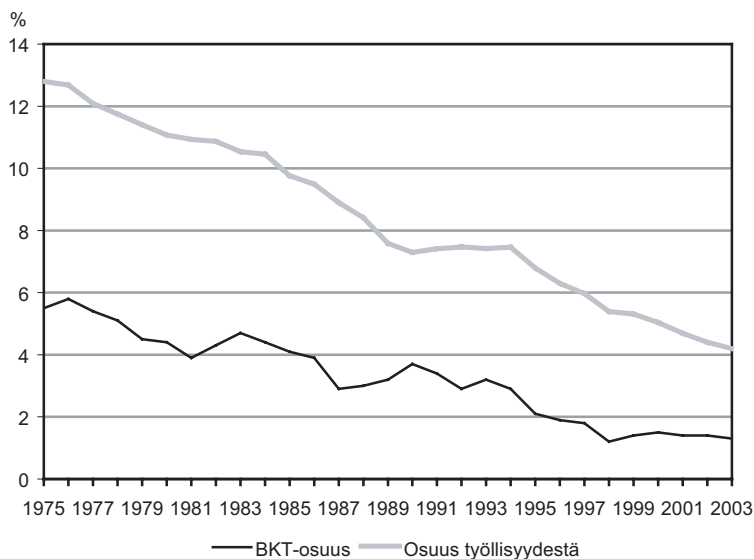
## **4.4 Maatalouden osuus kansantaloudessa**

Ennako-odotukset EU-jäsenyyden vaikutuksista maatalouteen ja erityisesti viljanviljelyyn olivat synkät. Arvioiden mukaan pääosa viljanviljelystä tulisi kannattamattomaksi. Vilja-ala painottuisi jatkossa entistä enemmän Etelä- ja Lounais-Suomeen ja viljanviljelyä olisi mahdollista jatkaa lähinnä osa-aikaviljelynä. Toisaalta vaihtoehtoiset ja tilan ulkopuoliset ansiomahdollisuudet etenkin Etelä-Suomessa voisivat turvata maatalon säilymisen asumiskäytössä. Tuotannon supistuminen vähentäisi maatalouden piirissä työskentelevien ja siitä ansionsa saavien lukumäärää tuntuvasti ennen kaikkea Itä- ja Pohjois-Suomessa. Törmä ja Rutherford (1993) arvioivat maatalouden työpaikkojen vähenevän noin 30 prosentilla pitkällä tähtäimellä.

Maatalouden osuus kansantaloudessa oli vähentynyt pitkään jo ennen EU-jäsenyyttä. Sama kehitys on jatkunut jäsenyyden aikana. Maatalouden osuus kokonaistuotannosta on pudonnut alle puoleen ennen jäsenyyttä vallinneesta tasosta ja oli vuonna 2003 enää 1,3 prosenttia. Maatalouden osuus työllisyydestä on jäsenyytsuosien aikana pudonnut noin kolme prosenttiyksikköä. Maatalouden parissa työskentelevien määrä supistui noin kolmanneksen eli 139 000 henkilöstä 100 000 henkilöön vuoteen 2003 mennessä. Vuodesta 1975 työllisten määrä on pudonnut noin kolmannekseen.

Tuotanto- ja työllisyysosuuksilla mitattuna EU-jäsenyys ei näytä kiihdyttäneen jo aiemmin käynnistynyttä muutosta. Esimerkiksi työllisten määrä on vähentynyt kutakuinkin samaa vauhtia jo 1980-luvun puolivälistä alkaen. Tosin jäsenyys lienee vaikuttanut jo etukäteen jossain määrin, kun tulossa olevat muutokset ovat lisänneet epävarmuutta.

**Kuvio 4.11** *Maatalouden osuus bruttokansantuotteesta ja työllisyydestä (prosenttia) sekä maatalouden työllinen työvoima (1000 henkilöä) vuosina 1975–2003.*



Lähde: Tilastokeskus.



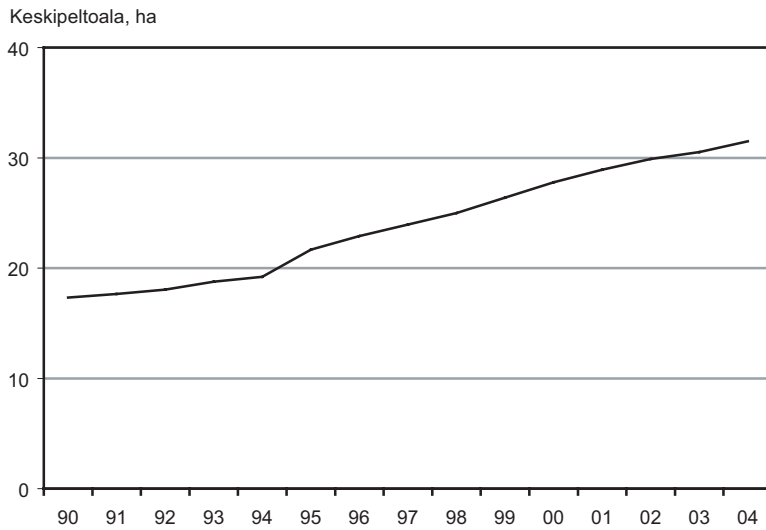
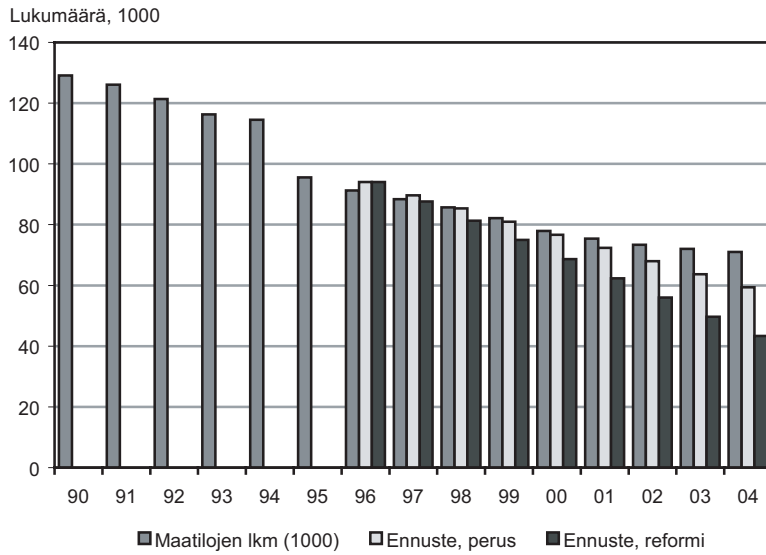
## **Maatilojen lukumäärä ei romahtanut**

Vuosina 1974–1994 maatilojen määrä väheni 260 000 maatilasta 190 000:een. Aktiivituloja näistä oli vuonna 1994 kuitenkin vain 60 prosenttia eli noin 114 500 tilaa. Suomalainen maatalous on perinteisesti ollut pientilavaltaista. Maatilojen lukumäärän vähentyessä niiden koko on kuitenkin kasvanut tasaisesti. Vuosina 1974–1994 keskimääräinen tilakohtainen viljelyala kasvoi vajaasta 10 hehtaarista 13,5 hehtaariin. Aktiivitulojen keskipeltoala oli huomattavasti suurempi, yli 19 hehtaaria.

Niemi ja Linjakumpu (1996) arvioivat EU-jäsenyyden seurauksena tapahtuvia maatalouden rakennemuutoksia. Perusvaihtoehdossa oletettiin, että valtio maksaisi vuosittain 500 miljoonaa euroa tukea maataloussektorille vuoteen 2005 asti. Reformivaihtoehdossa kansallinen tuki vähenisi asteittain, ja poistuisi kokonaan vuoteen 2005 mennessä. Lähtökohtana oli oletus, jonka mukaan maatilojen määrä ja koko sopeutuisivat niin, että maanviljelijöiden tulotaso säilyisi ennallaan.

Perusvaihtoehdossa maanviljelyä harjoittavien tilojen määrän tulisi vähentyä noin 94 000:sta noin 55 000:een vuosina 1996–2005, jotta entinen tulotaso voisi säilyä. Tämä olisi merkinnyt noin 4 300 maatilan luopumista tuotannosta vuosittain. Reformivaihtoehdossa maatilojen lukumäärä vähenisi alle puoleen vuoden 1994 tasosta, jolloin perusviljelyä harjoittavia tiloja olisi 37 000 vuonna 2005. Tässä skenaariossa tuotannon lopettaisi vuosittain noin 6 300 maatilaa. Tulokset perustuivat oletukseen tuotannon säilymisestä vuoden 1994 tasolla. Jos perustuotanto vähenisi 30 prosentilla vuoteen 2005 mennessä, tilojen määrä putoaisi alle 40 000:een perusvaihtoehdossa ja noin 25 000:een reformivaihtoehdossa.

**Kuvio 4.12** Maatilojen ennustettu ja todellinen määrä sekä maatilojen keskipeltoala vuosina 1990–2004.



Lähde: Maatilatilastollinen vuosikirja, eri vuosia, Suomen maatalous ja maaseutu-  
elinkeinot 2005.

Maatilahallituksen vuonna 1991 laatimassa maatalouden rakenneohjelmassa – siis ennen kuin EU-jäsenyydestä vielä keskusteltiin – arvioitiin Suomen maatilojen määrän laskevan yli 129 000 tilasta vuonna 1990 noin 76 000 tilaan vuonna 2000 ns. ajautumisvaihtoehdossa, jossa ei tehtäisi aktiivista rakennepoliittista ohjausta. Muutosvaihtoehdossa, jossa rakennepoliittikkaa toteutettaisiin, vuonna 2000 olisi jäljellä 44 500 maatilaa. Laskelmissa oletettiin maatalouden omavaraisuustason olevan 100 prosenttia.

Maatilojen lukumäärä väheni noin 40 000:lla jäsenyyden ensimmäisten yhdeksän vuoden aikana. Ensimmäisen jäsenyysvuoden aikana tiloista lopetti peräti 14 500. Sitä seuraavina vuosina lukumäärä on pienentynyt vuosittain noin 2 900 tilalla, mikä on selvästi hitaammin kuin maatalouden rakenneohjelmassa tai jäsenyyden vaikutuksia koskevissa selvityksissä arvioitiin. Se on myös selvästi vähemmän kuin vuosina 1990–1994, jolloin tuotannosta luopui keskimäärin 3 700 maatilaa vuodessa.

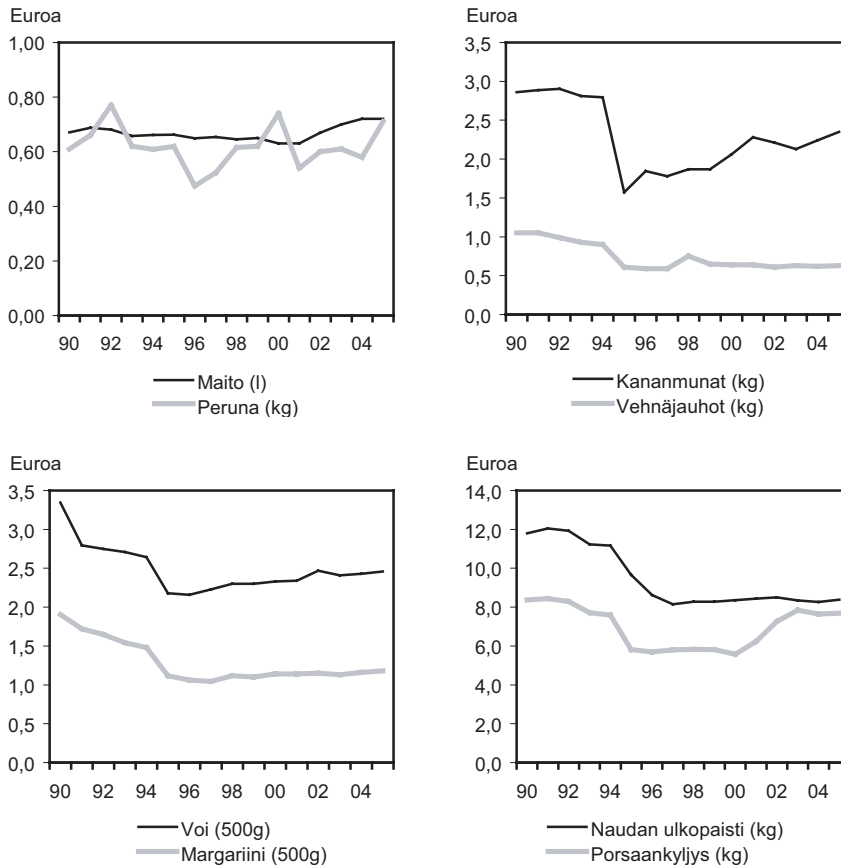
Samalla kun tilojen lukumäärä on vähentynyt, keskipeltoala on kasvanut. Vuonna 1994 aktiivitilojen keskimääräinen peltoala oli 19,2 hehtaaria ja vuoteen 2004 mennessä se oli kasvanut runsaat kymmenen hehtaaria (31,5 ha). Keskipeltoala kasvoi vielä 1990-luvun alkupuolella maltillisesti, alle puoli hehtaaria vuodessa. Vuodesta 1994 alkaen kasvuvauhti on ollut kolminkertainen, lähes 1,5 hehtaaria vuodessa. Kokonaispeltoala on lisääntynyt vuoden 1990 noin 2,2 miljoonasta hehtaarista 100 000 hehtaarilla.

## **4.5 Ruoan hinta ja kulutus**

EU-jäsenyys vaikuttaa kuluttajahintoihin sekä tuottajahintojen alenemisen että kilpailun muutosten kautta. Kotimaisten hintojen arvioitiin sopeutuvan merkittävimpien EU-maiden hintatasoon, koska jäsenyys avasi Suomen rajat vapaalle viennille ja tuonnille. Lyhyellä aikavälillä hinnat määräytyisivät muiden jä-

senmaiden tuontipyrkimysten mukaan. Painetta hintojen nousuun tulisi alkutuotevähennyksen poistamisesta (VATT, 1994).

*Kuvio 4.13 Eräiden maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vähittäishinnat vuosina 1990–2005, euroa.*



Lähde: Tilastokeskus.

VATT (1994) arvioi, että elintarvikkeiden kuluttajahinnat laskisivat keskimäärin viisi prosenttia. Yksittäisistä tuoteryhmisistä leipä- ja viljatuotteiden sekä lihan ja sokerin kuluttajahinnat laskisivat noin kymmenen prosenttia, margariinien ja öljyjen

neljänneksen ja muiden ravintoaineiden kuusi prosenttia. Hedelmien ja vihannesten hintojen odotettiin sitä vastoin nousevan neljällä prosentilla. Pasanen (1992) puolestaan arvioi EY-täysjäsenyyden alentavan elintarvikkeiden kuluttajahintoja 20 prosentilla.

Useiden maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vähittäishinta laski tuntuvasti ensimmäisen jäsenyysvuoden aikana. Kananmunien hinta putosi lähes puoleen. Leipäviljan tuottajahintojen lasku näkyi myös kuluttajhinnoissa. Margariinin ja sianlihan hinnat laskivat yli viidenneksen ja voin hinta lähes viidenneksen. Naudanlihan hinta aleni reilulla 10 prosentilla. Ruokapeuran ja kulutusmaidon hinnat sen sijaan nousivat noin prosentilla.

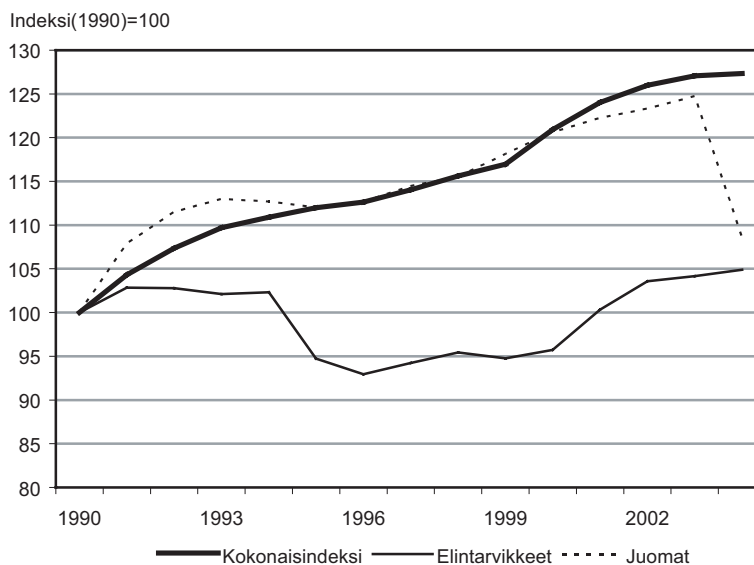
Viime vuosina joidenkin tuotteiden hinnat ovat kääntyneet nousuun. Kananmunien ja porsaankyljysten hinta nousi yli kolmanneksella jäsenyyttä seuranneiden kahdeksan vuoden aikana. Naudan ulkopaistin kilohinta sen sijaan laski noin 14 prosenttia vielä vuodesta 1995 vuoteen 2002.

Elintarvikkeiden hintaindeksi pysyi jo 1990-luvun alun lähes samalla tasolla, nousua oli vain muutama yksikkö. Vuonna 1995 indeksi laski peräti 7,5 prosenttia ja seuraavana vuonna vielä hiukan lisää. Vuodesta 1997 alkaen indeksi on noussut. Nousu oli erityisen merkittävää vuosina 2001 ja 2002. Elintarvikkeiden hintakehitys poikkeaa selvästi kokonaishintaindeksin ja juomien hintaindeksin kehityksestä. Molemmat indeksit ovat olleet jatkuvassa nousussa 1990-luvun alusta lähtien. Juomien hintaindeksissä näkyy kuitenkin selvästi alkoholiveron alentaminen vuonna 2004.

Tärkeimpien kotieläintuotteiden kulutuksessa ei ole muutamaa tuotetta lukuun ottamatta tapahtunut merkittäviä muutoksia 1990-luvun alun jälkeen. Maidon kulutus on laskenut koko viime vuosikymmenen ajan. Juuston ja siipikarjanlihan menekki on puolestaan lisääntynyt tasaisesti vastaavana aikana. Mo-

lempien tuotteiden kulutuksen kasvu on nopeutunut selvästi EU-jäsenyyden aikana.

*Kuvio 4.14 Kuluttajahintaindeksi 1990–2004, indeksi(1990)=100.*



Lähde: Tilastokeskus.

#### **4.6. Sopeutuminen toimintaympäristön muutoksiin jatkuu**

Kun ennen EU-jäsenyysneuvotteluja ja niiden aikana arvioitiin jäsenyyden mahdollisia vaikutuksia Suomen maatalouteen, tiedettiin, että meneillään olevan GATT:n Uruguayn kierroksen onnistuessa maatalouden kokonaistukea jouduttaisiin kaikissa tapauksissa vähentämään. Ero liittymisen ja unionin ulkopuolelle jäämisen välillä pienenisi, vaikka EU:kin joutuisi sopeutumaan Uruguayn kierroksen tuloksiin. Tämä ei kuitenkaan juuri hälventänyt EU-jäsenyyteen liittyviä uhkia ja pelkoja.

Ennen liittymistä arvioitiin, että maatalouteen ja elintarviketeollisuuteen kohdistuu valtavia muutospaineita. Siirtyminen yhteisen maatalouspolitiikan piiriin merkitsi tukijärjestelmän täydellistä muuttumista ja tuottajahintojen rajua laskua. Samalla maatalous- ja elintarviketuotanto tuli osaksi eurooppalaista sisämarkkinaa ja sen kilpailua. Uhkakuvissa näkyivät autioituva maaseutu ja kuihtuva kotimainen maataloustuotanto.

Ensimmäiset kymmenen jäsenyysvuotta näyttävät ainakin kokonaistasolla sujuneen jopa yllättävän hyvin. Maataloustoimiala näyttää sopeutuneen jäsenyyden mukana tullessiin muutoksiin. Sektorin osuus kansantaloudessa on supistunut ja työllisten määrä on vähentynyt, mutta EU-jäsenyys ei näytä ainakaan kiihdyttäneen tätä kehitystä. Myöskään maatilojen lukumäärä ei ole romahtanut. Niiden määrä on vähentynyt hitaammin kuin etukäteen arvioitiin. Pieniä tiloja on tosin poistunut runsaasti tuotannosta. Kokonaispeltoala, suurten tilojen lukumäärä ja maatilojen keskikoko ovat kasvaneet. Suomalaiset syövät edelleen kotimaisia peruselintarvikkeita.

Keskimääräisen maataloustuottajan näkökulmasta katsottuna tilanne ei myöskään ole lohduton. Vaikka tuottajahinnat ovat laskeneet nopeammin kuin tuotantokustannukset, tuotantomäärät ja tulotaso ovat kehittyneet ennakoarvioita suotuisammin. Tähän on vaikuttanut yhtäältä tukimäärien kasvu sekä toisaalta tilakoon kasvu ja tuottavuuden kehitys. Tuottavuus on parantunut erityisesti kotieläintuotannossa. Työn tuottavuus on huomattavasti korkeammalla tasolla kuin vuonna 1990. Myös investointeja on tehty enenevässä määrin, mikä osoittaa viljelijöiden pitkäaikaista sitoutumista toimintaansa. Osasyynä investointihalukkuuteen on ollut investointeihin sidottu rahoitustuki.

Kuluttajan kannalta hyödyllistä on ollut elintarvikkeiden hintojen lasku. Elintarvikkeiden hinnat putosivat tuntuvasti vuonna 1995. Vuoteen 2000 asti hinnat olivat alempana kuin mitä ne olivat 1990-luvun alussa. Sen jälkeen ruoan hinta on kuitenkin

---

jonkin verran noussut. Juomien hintaindeksi on noussut huomattavasti nopeammin, tosin alkoholiveron alennus on laskenut sitä vuonna 2004.

Maatalouden vanha tukijärjestelmä korvautui EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla siihen neuvotelluin kansallisin erityispiirtein. Valtion osuus maatalouden tuesta on vähentynyt uuden tukijärjestelmän myötä. Tukien kokonaismäärä ei ole kuitenkaan pienentynyt, kun osa tuista tulee suoraan EU:n budjetista.

Tukien merkitys maanviljelijöiden tulonmuodostuksessa on korostunut. Tuet määräytyvät monimutkaisen alue- ja tuotantosuuntaakohtaisen sekä tuen kohteen mukaisen kriteeristön pohjalta. Yksittäisten viljelijöiden kohdalla tilanne onkin voinut heikentyä aikaisempaan verrattuna. Tuet ovat myös entistä selvemmin suoraa toimeentulotukea. Tämän vaikutuksia maatalouden yrittäjätoiminnan luonteeseen ja tuotantoon sitoutumiseen on vielä varhaista arvioida.

Tukijärjestelmä lisäsi huomattavasti viljelijöiden tuen hakemiseen ja tukien valvontaan liittyvää byrokratiaa verrattuna ennen jäsenyyttä vallinneeseen tilanteeseen. Tuolloin hintatuki tuli viljelijälle ilman erillistä hakua automaattisesti tilityksen mukana. Valtio on joutunut lisäämään huomattavasti maataloushallinnossa työskentelevien virkamiesten määrää tukien maksatuksen ja valvonnan työmäärän lisääntyneen jäsenyyden myötä. Suora tuki eli tuotannosta riippumaton tulonosa on toisaalta merkinnyt viljelijöille tulokehityksen vakautta ja ennustettavuutta ja vähentänyt tulojen riippuvuutta satovaihteluista.

Maatalouden toimintaympäristö on edelleen epävarma. Yhtäältä epävarmuutta luo EU:n maatalouspolitiikan uudistuminen. Osa Suomen saamista tuista on edelleen neuvottelun alaisia ja niiden sisältö ja jatkuvuus epävarmoja. Uusien maatalousvaltaisten maiden, kuten Puolan ja Unkarin tulo EU:n jäseneksi, ja edessä oleva Bulgarian ja Romanian liittyminen johtavat



EU:n maatalouspolitiikan muutoksiin, joita on vaikea ennalta arvioida.

Toinen epävarmuutta aiheuttava tekijä on WTO:n neuvottelujen pyrkimys maataloustuotteiden ulkomaankaupan esteiden karsimiseen tai poistamiseen. Tällainen toimenpide alentaisi EU:n tuottajahintoja ja supistaisi EU:n maatalousvientiä merkittävästi. Tuontitullien leikkaukset ja tuonnin vapauttaminen puolestaan mahdollistaisi kolmansien maiden pääsyn EU:n sisämarkkinoille. EU on ilmoittanut olevansa valmis poistamaan maatalouden vientituet kokonaan. Vientituet ovat kuitenkin vain noin 10 prosenttia kaikista tuista. Maatalouden poliittinen merkitys on EU:ssa niin suuri, että rajasuojan nopeaa purkamista on vaikea kuvitella.

## Lähteet

- Kettunen, Lauri (1996): Adjustment of Finnish agriculture in 1995. Julkaisussa Kettunen, Lauri (toim.): First experiences of Finland in the CAP. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTTL julkaisuja No. 81. MTTL, Helsinki. 123–141.
- Maatilahallitus (1991). Maatilatalouden rakenneohjelma. Helsinki.
- Maatilatilastollinen vuosikirja 1994, 2001 ja 2003. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, Helsinki.
- Marttila, Juha (1998): Agenda 2000 ja Suomen maatalous. Julkaisussa Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 1998. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTTL julkaisuja No. 91. MTTL, Helsinki. 55–56.
- Niemi, Jyrki – Linjakumpu, Hannu (1996): Regional structural development of Finnish agriculture until 2005. Julkaisussa Kettunen, Lauri (toim.): First experiences of Finland in the CAP. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTTL julkaisuja No. 81. MTTL, Helsinki. 123–141.
- Pasanen, Pentti (1992): EY-täysjäsenyyden vaikutukset elintarvikemarkkinoihin ja valmisteverotukseen. VATT-Keskustelualoitteita 19. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Pyykkönen, Perttu (2001): Maatalouden rakennemuutos eri alueilla. Pelleron taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 180. PTT, Helsinki.
- Sovala, Markus (1994): Suomen EU-jäsenyys ja maataloustuki. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia No. 53. PT, Helsinki.
- Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 1998. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTTL julkaisuja No. 91. MTTL, Helsinki.
- Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2002. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTTL julkaisuja No. 101. MTTL, Helsinki.
- Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2004. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. MTT julkaisuja No. 104. MTTL, Helsinki.
- Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. MTT julkaisuja No. 105. MTTL, Helsinki.
- Törmä, Hannu – Rutherford, Thomas (1993): Integrating Finnish Agriculture into EC. VATT-Tutkimuksia 13, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Törmä, Hannu – Rutherford, Thomas – Vaittinen, Risto (1995): What will EU membership and the value-added tax reform do to Finnish food economy? A computable general equilibrium analysis. VATT-Keskustelualoitteita 88. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Vaittinen, Risto (1992): Maatalouden tuontisuoja ja sen kustannukset Suomessa. TTT, Tutkimuksia No. 39. TTT, Helsinki.

VATT (1992): Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

VATT (1994) Elintarviketalouden sopeuttaminen EU-kilpailukykyiseksi. Rolf Myhrman (toim.), VATT-Keskustelualoitteita 65. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.



Pekka Mäkelä

Suomen EY-jäsenyyden arvioitiin muuttavan oleellisesti myös aikaisemmin ulkoiselta kilpailulta suojatun, ns. suljetun sektorin toimintaympäristöä. Elintarvikesektorin ja palvelukaupan vapauttaminen, julkisten monopolien purkaminen, julkisten rakennus- ja muiden hankkeiden kilpailuttaminen ja vapaa matkustajatuonti sisämarkkinoilla heijastuisivat lisääntyvän kilpailuna kaupassa, palvelualoilla ja rakentamisessa. Vaikka jäsenyys ei suoranaisesti vaikuttaisi julkisiin palveluihin, myös näihin kohdistuisi sopeutumispaineita verotuksen ja palkanmuodostuksen muutosten kautta. Näiden muutosten odotettiin alentavan kuluttajahintoja ja lisäävän tuotannon tehokkuutta.

## 5.1 Kilpailun edistäminen EU:ssa

Kilpailu tuotemarkkinoilla tehostaa tuotannontekijöiden kohdentumista pakottamalla hinnat lähemmäksi kustannuksia.<sup>1</sup> Voimakkaampi kilpailu parantaa myös talouden makrohallintaa lisäämällä palkkojen ja hintojen reaktioherkkyyttä markkinaolosuhteiden muutoksiin (OECD, 2003a).

### **Sisämarkkinaohjelman toteutuminen verkkaista – ei kuitenkaan Suomessa**

EY:ssä käynnistettiin 1980-luvun puolivälissä Jacques Delors'n puheenjohtajakaudella sisämarkkinaohjelma ("EY 1992").

<sup>1</sup> Hintojen ja rajakustannusten eroksi on arvioitu eri tutkimuksissa 15–20% USA:ssa ja jopa noin 50% euroalueella. Bayoumi, Laxton ja Pesenti (2004) arvioivat, että erot kilpailun intensiteetissä aiheuttavat puolet henkeä kohden lasketun kansantuotteen erosta USA:n ja EU:n välillä.

Markkinoiden vapauttamisella ja hallinnollisilla uudistuksilla on pyritty vähentämään ja muuttamaan sääntelyä niin, ettei se estä, rajoita tai vääristä kilpailua.

EU:n komissio seuraa ja arvioi sisämarkkinaohjelman toteutumista. Komission tuoreimmassa arviointiraportissa (Komissio, 2004) todetaan, että sisämarkkinaindeksillä mitaten EU:n kehitys kohti täysin toimivia sisämarkkinoita on hidastunut vuoden 2000 jälkeen. Komission mukaan sisämarkkinoilla on välttämätöntä jatkaa tiukkaa kilpailupolitiikkaa. Tällä alalla onkin edistytty muun muassa pienentämällä valtiontukien keskimääräistä suuruusluokkaa.

Sisämarkkinoiden tilaa arvioidaan raportissa kuitenkin varsin kriittisesti:

*”Tuotemarkkinoiden integraatio on hidastunut EU:ssa. Sisämarkkinat ovat yhä varsin hajanaiset palvelualalla, erityisesti jakelusektorilla sekä vähittäiskaupassa. Teollisuuden rajat ylittävä kauppa on taantunut vuosina 2001 ja 2002. Lisäksi hintojen lähentyminen on pysähtynyt unionissa viimeksi kuluneiden 5–6 vuoden aikana. Myös rajat ylittävät investoinnit ovat vähäisiä. Unionin rahoitusmarkkinoiden pirstoutuneisuus kuuluu tärkeimpiin tekijöihin, jotka haittaavat yritystoimintaa unionissa, varsinkin kun tilannetta verrataan Yhdysvaltoihin. Verotuksen vääristymien poistaminen on edelleen ensisijaisen tärkeää.”*

Komission (2004) raportin mukaan noin 9 prosenttia sisämarkkinadirektiiveistä on vielä saattamatta voimaan kaikissa jäsenmaissa, mutta Suomea ei voi laimin lyönneistä moittia. Samoin Suomen osalta on erittäin vähän menossa jäsenveloitteiden rikkomismenettelyjä, joiden lopputulos voi olla sakko.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Jäsenveloitteiden rikkomismenettelyjä (perussopimuksen artiklat 226–228) on Italiassa vireillä yhtä paljon kuin Tanskalla, Ruotsilla, Suomella, Portugalilla ja Luxemburgilla yhteensä.

***Kehikko 5.1 Suomen sääntelyuudistuksia viime vuosina.***

- datasiirtoa koskevan kilpailun avaaminen (1988)
- yleisen hintavalvonnan purkaminen (1988)
- raakaöljytuotteiden tuonnin vapauttaminen
- tarveharkinnan poistaminen maantieliikenteen tavarakuljetuksista (1991)
- kioskitoiminnan vapauttaminen (1991)
- ravintola- ja hotellitoiminnan alalle tulon vapauttaminen (1991)
- sokerin tuontimonopolin kumoaminen (1992)
- ulkomaista omistusta koskevien rajoitusten poistaminen (1993)
- tarveharkinnan poistaminen kotimaan ilmaliikenteen henkilökuljetuksista (1993)
- tietoliikennepalvelujen kilpailun avaaminen (1994)
- ajokoulujen tarveharkinnan poistaminen (1994)
- autokatsastuksen alalle tulon vapauttaminen (1995)
- uusi sähkömarkkinalaki (1995)
- almanakka- ja kalenterimonopolin kumoaminen (1995)
- Valtion viljavaraston yhtiöittäminen (1995)
- alkoholi tuotteiden tuonnin ja tukkumyynnin vapauttaminen (1995)
- Postipankin yksinoikeuden kumoaminen valtion rahaliikenteessä (2000)
- läpinäkyvyyden ja monopolivalvonnan lisääminen vesihuollossa (2001)
- julkisten hankintojen sähköinen, kaikille avoin markkinapaikka avattiin (2001)
- uusi erityistuomioistuin, markkinaoikeus, aloitti toimintansa (marraskuu 2002)
- arvonlisäverotusta muutettiin kuntien terveyden- ja sairaanhoitoon ja sosiaali- huoltoon liittyvien palvelujen oston veroneutraalisuuden lisäämiseksi (2002)
- sähkön oston kilpailuttamismahdollisuus ulotetaan kuluttajiin, jotka ostavat sähkönsä vuokranantajalta tai taloyhtiöltä (2002)
- esitys, jolla avataan EU:n sisäinen kansainvälinen rautatieliikenne kilpailulle yhteisöläinsäädännön mukaisesti (2002)
- lakiesitys, joka parantaa Rahoitustarkastuksen toimintaedellytyksiä (2002)
- pankkilait on säädetty lähemmäksi yleistä osakeyhtiö- ja osuuskuntalainsäädäntöä
- valtiovarainministeriön asetukset tarjousesitteestä, listalleottoesitteestä ja arvopaperin liikkeeseenlaskijan säännöllisestä tiedonantovelvollisuudesta (kesäkuu 2002)
- lait arvopaperimarkkinalain ja kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetun lain muuttamisesta tulivat voimaan (2002)
- uuden eläkelaitoksen perustamista helpotettiin (2002)
- Valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettiin niin, että pankille annettavan julkisen pääomatuen ehdoksi on asetettava, että pankin tappiot on ennen julkisen pääomatuen antamista katettava pankin osakepääomasta.
- osuuskuntien toimintaedellytykset saatettiin yritystoiminnan vaatimusten mukaisiksi yhteisöläinsäädännön osalta uudella osuuskuntalaille (2002). Lainsäädäntöä yhdenmukaistettiin suhteessa osakeyhtiölakiin

- rahoituspalveluiden tarjonnan monipuolistamiseen tähtäävä laki luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta tuli voimaan helmikuussa 2003
- rahoitustarkastuksen toimintaedellytysten kehittämiseksi säädettiin uusi laki Rahoitustarkastuksesta. Siinä säädetään Ratan toiminnan tavoitteista ja tehtävistä ja tehostetaan Ratan toiminnan yhteiskunnallista valvontaa. Laki kehittää Ratan päätöksentekojärjestelmää ja lisää sen valvontavaltuuksia. Uusi laki tuli voimaan 1.7.2003
- uusi viestintämarkkinalaki, jonka tavoitteena on edistää verkkoliiketoimintaa, radio- ja televisiotoimintaa sekä sisältötuotantoa, tuli voimaan 25.7.2003
- valmiuslain uudistamisen jälkeen valtioneuvostolla on toimivaltuudet säännöstellä rahoitusmarkkinoita ja rahoitusalaa poikkeusoloissa. Valmiuslaki tuli voimaan 1.8.2003
- sähkönmyyjän vaihtamista helpottava sähkömarkkinalain muutos tuli voimaan 1.9.2003
- uudella rautatielailla pantiin täytäntöön EU:n ns. I rautatiepaketti. Lain mukaan EU:n jäsenmaiden sisäistä kansainvälistä liikennettä voi harjoittaa laissa tarkoitettu rautatieyrittäjä, joka on saanut toimiluvan jossakin EU:n jäsenvaltiossa. Kotimaan henkilö- ja tavaraliikennettä ei ole avattu liikenteelle. Laki tuli voimaan 15.3.2003.
- kilpailunrajoituksista annettua lakia muutettiin niin, että laissa kielletyt kilpailunrajoituksen määriteltäisiin samalla tavalla kuin EU:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä. Kansalliselle kilpailuviranomaiselle annetaan valtuudet soveltaa EU:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä kokonaisuudessaan. Uusi laki tuli voimaan 1.5.2004. EU:n kilpailusääntöjen uutta täytäntöönpanoasetusta sovelletaan myös 1.5.2004 alkaen
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY 1606/2002) kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta tuli voimaan syyskuussa 2002. Kaikkien julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten konsernitilinpäätös olisi laadittava vuodesta 2005 lukien IAS-standardien mukaisesti.

Lähde: Reimavuo, 2003 ja valtiovarainministeriö, 2002 ja 2003.

Suomi onkin viime vuosina toteuttanut suuren joukon markkinoiden vapauttamiseen ja kilpailun edistämiseen tähtäviä uudistuksia. EU-jäsenyyden vaikutusten kannalta kiinnostavaa on, olisiko Suomi tehnyt vastaavat uudistukset myös ilman EU-jäsenyyttä. Kokemukset muista OECD-maista viittaavat siihen, että Suomi olisi purkanut markkinoiden sääntelyä myös ja ehkä erityisesti EU:n ulkopuolella. Paine uudistuksiin olisi EU:n ulkopuolella voinut itse asiassa olla suurempi kuin nyt, kun Suomi on kuulunut EU:n suojan piiriin. EU-jäsenyys suojaa kolmansista maista tulevalta kilpailulta.



Suomi oli aloittanut kilpailua lisäävien uudistusten teon jo ennen EU-jäsenyyden hakemista. Osa uudistuksista, kuten ulkomaalaisomistuksen vapauttaminen liittyi ETA-sopimukseen. Uudistusten jatkuminen EU:n ulkopuolella olisi ETA-sopimuksen takiakin ollut ilmeistä. Maatalous- ja elintarvikesektorin muutoksiin on kuitenkin suuressa määrin ollut syynä EU:n jäsenyys.

## **5.2 Millaisia vaikutuksia EY-jäsenyyden ennakoiin tuovan kotimarkkina-aloilla?**

Kansainvälisen kaupan teorian mukaan eri maiden hinta- ja kustannustasojen tulisi vapaan kilpailun, vapaakaupan sekä yhtäläisen teknologian oloissa heijastella lähinnä kuljetuskustannusten eroja. Käytännössä hinta- ja kustannustason yhtäläistyminen oli EY:n sisällä ollut varsin puutteellista. Se oli Suomen jäsenyyshakemuksen aikoihin kuitenkin selvästi pitemmällä EY:n keskeisten maiden kuin näiden ja muiden jäsenmaiden ja Efta-maiden välillä.

Alhon ym. (1992) mukaan Suomen korkean hintatason taustalla oli keskeiseltä osin suljetun sektorin heikko tuottavuus. EY:n jäsenyydessä suljettuun sektoriin odotettiin kohdistuvan muutospainetta kahta kautta. Ensinnäkin tuontitarjonta ennen ulkoiselta kilpailulta suojatuilla aloilla kasvaa. Toisaalta suljetulle sektorille tulee julkisen talouden tasapainotavoitteiden takia paine kohottaa tuottavuuttaan.

Integraatiossa avoin sektori laajenee ja suljettu sektori eli se osa kansantaloutta, joka ei suoraan osallistu kansainväliseen vaihdantaan, supistuu. VATT:n tutkimuksessa (1992) arvioitiin jäsenyyden vaikutuksia eräille aikaisemmin tyypillisille kotimarkkina-aloille: rahoituspalveluksiin, liikenteeseen, elintarviketeollisuuteen, kotimaan kauppaan ja rakennustuotantoon.

*Rahoituspalvelualan* todettiin EY:ssä kuuluvan tiukan kilpailulainsäädännön piiriin, mikä estää kilpailurajoitukset ja hallit-

sevan markkina-aseman syntyminen. Länsi-Euroopan rahoitusintegraatio voi johtaa maailman suurimman rahoituspalvelujen vapaakauppa-alueen syntyyn. Kilpailu tällä alueella tulee olemaan maantieteellisesti ja myös erilaisten yritystyyppien välillä oleellisesti vapaampaa kuin esimerkiksi koko Yhdysvaltojen alueella. Toisaalta todetaan, että rahoituspalvelualaa ja koko rahoitusjärjestelmää uhkaavat riskit ovat yhdentymisen ja säännöstelyn purkamisen myötä lisääntymässä. Sisämarkkinaohjelman toteutumisen arvioitiin komission selvityksen mukaisesti alentavan rahoituspalvelujen hintatasoa 7–21 prosenttia (Voipio, 1992 ja Huttunen, 1992).

*Maantiekuljetuksissa* EY-jäsenyyden todettiin edellyttävän, että määräykset ajoneuvojen enimmäismitoista ja -painoista kansallisessa liikenteessä harmonisoidaan EY-säädösten mukaisiksi. EY-jäsenyys voi johtaa myös moottoriajoneuvoverotuksen uudistamiseen. Mäkelän (1994) tutkimuksessa tarkasteltiin pakokaasumääräyksiä ja ajoneuvojen mitta- ja painomääräyksiä. Edellisten osalta Suomen määräysten arvioitiin olevan tiukempia kuin EY:n vastaavien. Toisaalta EY:n suunnitelmien mukaisilla kuorma-autojen mitta- ja painonormeilla olisi ollut kuorma-autoliikenteen päästöjä ja energiankulutusta nostava vaikutus. Suomi ja Ruotsi saivat kuitenkin neuvoteltua poikkeuksia näihin normeihin.

*Ilmaliikenteen* arvioitiin integraation edellyttämässä liberalisoinnissa joutuvan rationalisoimaan ja tehostamaan toimintaansa. Mäkelä (1995) tarkasteli Suomen USA:n kanssa solmimaa kahdenvälistä Open Skies -sopimusta EU:n kauppapoliittisen toimivallan näkökulmasta. Hän arveli, että sopimus voi olla ristiriidassa EU:n kauppapoliittisten periaatteiden kanssa. Vaikka EU:n kauppapoliittinen toimivalta on asteittain laajentunut, sopimus on edelleen voimassa.

*Tietoliikenteeseen* ja Suomen tietoliikennemarkkinoihin EY-jäsenyyden arvioitiin vaikuttavan melko vähän. Yhteisöön luotavat markkinaolosuhteet vallitsivat Suomessa jo ennen jäse-

nyyttä. Kansainvälisen teleliikenteen mahdollinen avaaminen kilpailulle nähtiin uhkana Posti- ja telelaitoksen kannattavalle ulkomaan teleliikenteelle. Tietoliikenteen alalla ETA-sopimuksella ja EY-jäsenyydellä ei nähty olevan eroa, koska Suomessa on omin päätöksin omaksuttu EY:n säännöt ja osittain edetty pidemmälle.

*Elintarviketeollisuuden* arvioitiin tarvitsevan samanlaisia siirtymäkauden järjestelyjä kuin maatalous. Suomen maataloudelle puolestaan siirtymäkauden järjestelyjen todettiin olevan välttämätön elinehto. Kotimaisen maataloustuotannon ennakoitu supistuminen kaventaisi Suomen elintarviketeollisuuden raaka-ainepohjaa. Toisaalta suomalainen teollisuus voi hankkia raaka-aineensa vapaasti muualta sisämarkkinoilla, minkä nähtiin antavan suomalaiselle teollisuudelle tasavertaiset mahdollisuudet kilpailla tuonnin kanssa. Maataloustuotteiden hintojen alenemisen oletettiin laskevan elintarviketeollisuuden tuotteiden hintatasoa 30 %.

*Kotimaankaupan* eri toimialoilla Euroopan taloudellisen yhdenytymisen vaikutukset ovat varsin erilaisia. Keskusliikkeiden vahvan aseman ja päivittäistavarakaupan huonojen kasvunäkymien arvioitiin takaavan kotimaisten yritysten hallitsevan aseman säilymisen ainakin lähivuosina. Niille tyyppilliseksi toimintamalliksi arvioitiin defensiivinen strategia, jolla pyritään markkinaosuuksien puolustamiseen.

*Rakennustuotannon* osalta VATT katsoi, että markkinat avautuvat jo ETA-sopimuksen myötä. EY-jäsenyys ei enää suuresti muuttaisi tilannetta. Rakennustuotannon kansainvälistyminen lienee joka tapauksessa varsin rajallista. Varsinainen tuotanto alalla on luonteeltaan paikallista. Läntisen Euroopan rakennusmarkkinoista oli 1990-luvun alussa vasta 4–5 prosenttia kansainvälisen kilpailun piirissä.

### 5.3 Kokemuksia markkinoiden avautumisesta

EU:n komissio seuraa markkinoiden avautumista jäsenmaissa etenkin sisämarkkinadirektiivien omaksumisen ja noudattamisen kannalta (ks. luku 5.1). OECD:n (2003) arvioinneissa markkinoiden avoimuuden kriteereitä ovat päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus, syrjinnän puute, tarpeettomien kaupan esteiden välttäminen, kansainvälisesti harmonisoidut politiikkatoimenpiteet, muiden maiden säätelytoimenpiteiden vastaavuuden tunnustaminen ja 'kilpailun periaatteiden soveltaminen'.

Poliittinen asenne ja hallintokulttuuri ovat OECD:n (2003) raportin mukaan Suomessa myönteisiä kansainvälistä kauppaa kohtaan. Suomen hallituksen asenne ulkomaisiin investointeihin on myönteinen. Suomen markkinat ovat suhteellisen kevyesti säännellyt viime vuosikymmenien uudistusten jälkeen. Telekommunikaatio- ja energiamarkkinoiden sääntelyn uudistamisen tapaa ja nopeutta pidetään esimerkkinä muille maille. Sähkön ja viestintäpalvelujen hinnat ovat laskeneet huomattavasti uudistusten ansiosta ja niiden hinnat ovat alhaisimpia OECD-maissa.

OECD:n raportissa määritetään muutamia politiikkalohkoja, joilla markkinoiden avaaminen ja sääntelyn uudistaminen voivat tuottaa edelleenkin hyötyjä. Tällaisia ovat muun muassa rakennusmateriaalien markkinat, joilla kansalliset standardit vallitsevat ja vähittäiskauppa, joka on varsin keskittynyttä.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä talouden sektoreita, joita ennen EU-jäsenyyttä pidettiin ainakin jossain mielessä kilpailulta suojattuina. Elintarviketeollisuuden ja vähittäiskaupan kehitystä on tarkasteltu muita yksityiskohtaisemmin.

*Elintarviketeollisuudelle* Suomen EU-jäsenyyden merkitys oli suurempi kuin muille teollisuuden aloille, koska vuoden 1973 vapaakauppasopimus Suomen ja EY:n välillä ei koskenut maa-

taloutta eikä elintarviketeollisuutta. Jäsenyys yhteisössä toi alalle siten suuremmat muutokset kuin muuhun teollisuuteen.

EU-kaudella elintarviketeollisuudelle leimaa-antavaa on ollut voimakas rakennemuutos ja investoinnit moderniin teknologiaan. Rakennemuutos on edennyt yritysostoin. Markkinointi ja tuotekehitys ovat aktivoituneet, tuotemerkkejä on rakennettu systemaattisesti. Alan avoimuus (viennin ja tuonnin osuus) on lisääntynyt ja yritykset ovat siirtyneet nopean kansainvälistymisen vaiheeseen, joka etenee ripeästi ennen kaikkea Itämeren piirissä. Vienti ja etabloituminen ulkomaille toteutuvat rinnakkain. Erityisesti Venäjällä markkinoille pääsy edellyttää sinne etabloitumista (Paatelainen, 2004).

Tuotannon keskittyminen on ollut voimakasta sekä yritysten että toimipaikkojen välillä. Maidonjalostuksessa on kaksi merkittävää yritystä ja esimerkiksi meijereiden lukumäärä on pudonnut dramaattisesti. Panimoteollisuudessa on sama tilanne ja molemmat isot yritykset ovat ulkomaalaisomistuksessa. Lihanjalostuksessa lähestytään myös 2–3 päätuottajan mallia ja tuotanto keskittyy muutamiin toimipisteisiin. Myös monilla muilla aloilla sekä yritysten että toimipaikkojen lukumäärä on vähentynyt nopeasti.

Elintarvikesektorilla sekä raaka-aineketjun hallinta että kuluttajien tottumukset ovat tärkeitä tekijöitä. Raaka-ainehankinta edellyttää pitkäjännitteistä yhteistyötä maatalousyriyten kanssa. Tutkimusten mukaan kuluttajille tärkeitä ovat tuotteiden alkuperämaa, hintavertailut, säilyvyys, tuoreus ja koostumus. Viimeisen 10 vuoden aikana alkuperämaan ja hinnan merkitys on korostunut.

Elintarvikesektorin kehitys vuoden 1990 jälkeen käy ilmi taulukosta 5.1.

*Taulukko 5.1 Elintarviketeollisuus ja maatalous vuosina 1990, 1995 ja 2003.*

|   | Elintarviketeollisuus |      |      | Maatalous |      |      |
|---|-----------------------|------|------|-----------|------|------|
|   | 1990                  | 1995 | 2003 | 1990      | 1995 | 2003 |
| Arvonlisäys milj. € vuoden 2000 hinnoin         | 1570                  | 1681 | 1881 | 1745      | 1467 | 1638 |
| Tuotannon volyymi, ind(1990)=100                | 100                   | 107  | 120  | 100       | 84   | 94   |
| Työlliset, 1000 henkeä                          | 58                    | 46   | 41   | 181       | 139  | 100  |
| Kulutuksen ravintoryhmän volyymi, ind(1990)=100 | 100                   | 102  | 117  |           |      |      |
| Tuotanto per työntekijä                         | 100                   | 135  | 170  | 100       | 109  | 170  |

Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

Elintarviketeollisuuden tuotannon arvonlisäys on jo selvästi suurempi kuin maataloustuotannon, mutta työllisten määrä on vain puolet maatalouden vastaavasta. Maataloustuotanto supistui 1990-luvun alussa, mutta on EU-kaudella kasvanut samaa tahtia kuin elintarviketeollisuuden tuotanto. Elintarviketeollisuuden tuotanto on puolestaan kasvanut suunnilleen samaa tahtia kuin suomalaisten elintarvikkeiden kulutus. Näin tarkasteltuna markkinaosuuksia (nettomielessä) ei ole menetetty ja elintarviketuotannon omavaraisuusaste on pysynyt korkeana. Panos-tuotosaineiston mukaan elintarviketeollisuuden avoimuus on lisääntynyt jaksolla 1995–2000. Tuontipanosten käyttö (tuontipanokset kerrannaisvaikutuksineen suhteessa kokonaistuotoksen arvoon), samoin kuin viennin osuus tuotannosta ja tuonnin osuus kulutuksesta ovat kasvaneet. EU:n osuus viennistä ja tuonnista on kasvanut.

Elintarviketeollisuuden työllisyys on alentunut ja työn tuottavuus ja kokonaistuottavuus ovat kasvaneet nopeasti. Työn tuottavuuden kasvu oli erityisen nopeaa 1990-luvun alussa, kun lama pakotti yritykset tehostamaan toimintojaan. Laman jälkeenkkin alan tuottavuus on kasvanut nopeammin kuin kansantaloudessa keskimäärin. Elintarviketeollisuudessa työn

tuottavuuden kasvuun on entistä enemmän vaikuttanut kokonaistuottavuuden kohoaminen. Maataloudessakin työn tuottavuuden kasvu on EU-jäsenyyden jälkeen voimistunut huomattavasti. Merkille pantavaa on, että sekin on aiheutunut ennen kaikkea kokonaistuottavuuden kohoamisesta. Pääomavaltaitumisen vaikutus on jopa pienentynyt.

*Taulukko 5.2 Työn tuottavuuden muutoksen osatekijät maataloudessa, elintarviketeollisuudessa ja koko kansantaloudessa vuosina 1975–2002.*

|                       | Työn tuottavuuden keskikasvu, %/v |       |       | Pääomavaltaisuuden kontribuutio, %-yks. |       |       | Kokonaistuottavuuden kontribuutio, %-yks. |       |       |
|-----------------------|-----------------------------------|-------|-------|---|-------|-------|---|-------|-------|
|                       | 75-90                             | 90-95 | 95-02 | 75-90                                   | 90-95 | 95-02 | 75-90                                     | 90-95 | 95-02 |
| Maatalous             | 3,7                               | 3,8   | 5,3   | 3,5                                     | 3,3   | 2,3   | 0,1                                       | 0,4   | 3,0   |
| Elintarviketeollisuus | 3,4                               | 6,3   | 3,3   | 1,6                                     | 2,5   | 0,3   | 1,9                                       | 3,7   | 3,0   |
| Kansantalous          | 2,9                               | 2,7   | 2,1   | 1,5                                     | 2,4   | -0,1  | 1,4                                       | 0,3   | 2,2   |

Lähde: Jalava, 2004.

*Kotimaankaupassa* EU:n vaikutukset ovat tulleet esiin hitaasti. Kotimaisten kauppaketjujen asema on edelleenkin vankka Suomen vähittäiskaupan markkinoilla. Pieniä merkkejä EU:n jäsenyyden mukanaan tuomasta ulkomaisesta kilpailusta ja sen vaikutuksesta hintatasoon alkaa kuitenkin elintarvikaupassakin näkyä. Ulkomaalaisten omistamien myymälöiden (SPAR, Lidl) markkinaosuus on noin 10 prosenttia. Muilla kaupan aloilla, kuten vaatekaupassa ja kodinkoneissa ulkomaisen kilpailun merkitys on ainakin suurimmissa keskuksissa lisääntynyt nopeammin.

Vähittäiskauppaan kohdistuva sääntely voidaan jakaa kolmeen ryhmään: (a) alalle pääsyn esteet, kuten kaavoitusrajotukset; (b) yritysten juoksevaa toimintaa koskevat rajoitukset,

---

esim. kauppojen aukioloajat ja (c) hintojen sääntely. OECD:n mukaan vähittäiskauppa on Suomessa varsin säänneltyä verrattuna esimerkiksi Saksaan, Irlantiin ja Ruotsiin. Suomessa on ennen kaikkea runsaasti yritysten juoksevaan toimintaan, kuten aukioloaikoihin kohdistuvia rajoituksia (Boyland ja Nicoletti, 2001).

OECD:n (2004) mukaan Suomen vähittäiskauppa on erittäin keskittynyttä. Jakelupisteitä 1000 asukasta kohden on vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Suuret kauppaketjut ovat merkittävässä asemassa elintarvikkeiden vähittäiskaupassa. Kolmen suurimman yrityksen markkinaosuus elintarvikkeiden vähittäiskaupassa on Suomessa 69%, kun se EU:ssa keskimäärin on 10%. Ruotsissa vastaava luku on 60% ja Norjassa 86%. Elintarvikkeiden tukkumyyntiä hallitsee Suomessa kaksi yritystä.

Aalto-Setälä (1999) on tutkinut suomalaista päivittäistavara-kauppaa. Tulosten mukaan yrityksen koon vaikutus markkinahintoihin ei ole yksiselitteinen vaan riippuu suurtuotannon etujen suuruudesta sekä kysynnän hintajoustoista. Esimerkiksi päivittäistavarakaupassa myymäläkoon kasvu ja myymälöiden välinen keskittyminen normaalisti laskee markkinahintoja, koska myymäläkohtaiset suurtuotannon edut ovat huomattavat. Sen sijaan kaupparyhmien koon kasvaminen ja niiden välinen keskittyminen yleensä nostaa markkinahintoja. Päivittäistavarakaupassa ei kaupparyhmän tasolla ole merkittäviä suurtuotannon etuja.

Vaikka ruoan vähittäiskaupassa tapahtui nopeita rakennemuutoksia 1990-luvulla, kaupan marginaalit ovat vähentyneet vain hieman. Toinen merkki kilpailun heikkoudesta on samanlaisten tuotteiden laaja hintahajonta (Aalto-Setälä, 2001).

Markkinaosuus- tai keskittymisluvut eivät kerro koko totuutta markkinoiden toimivuudesta. Läheisten substituuttien olemas-



saolo, kaupan vaihtamisen helppous, markkinainformaation määrä ja laatu ja monet muut seikat vaikuttavat kilpailuun. Viime kädessä on kysymys siitä, onko kuluttajilla riittävästi hinta- ja laatuinformaatiota ja kuinka helposti he ovat valmiita vaihtamaan tuotetta ja/tai kauppaa. Hintainformaatiota on periaatteessa paljon tarjolla, mutta kuluttajien aktiivisuutta tehdä käytännön johtopäätöksiä saamastaan tiedosta voi epäillä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksen perusteella kuluttajien tiedon saannissakin voi olla ongelmia. *Markan* vaihtuminen *euroksi* on aiheuttanut suuria muutoksia yritysten hinnoittelussa ja kuluttajien hintatietoisuudessa. Kuluttajien hintatietoisuus heikkeni valuutan vaihtumisen seurauksena ja on parantunut hyvin hitaasti euron käyttöönoton jälkeen. Vielä vuoden 2004 alussa kuluttajien hintatietoisuus oli huomattavasti heikompi kuin marka-aikana. Kun yritysten hinnoittelu on ollut muutoksessa koko euroajan, kuluttajien hintatietoisuuden palautumisen hitaus ei ole yllättävää. Avoin kysymys on, onko kuluttajien hintatietoisuus heikentynyt pysyvästi (Aalto-Setälä ja Nikkilä, 2004).

*Taulukko 5.3 Kaupan tuotanto ja työllisyys vuosina 1990–2003.*

|  | 1990      | 1995  | 2003      |
|--|-----------|-------|-----------|
| Arvonlisäys milj. €, vuoden 2000 hinnoin                     | 11 155    | 8 951 | 12 698    |
| Tuotannon volyymi, ind(1990)=100                             | 100       | 80    | 114       |
| Kaupan toimintaylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen, % | 1,7       | 2,0   | 2,5       |
| Työllisyys, 1000 henkilöä                                    | 327       | 245   | 301       |
| Työllisyys, ind(1990)=100                                    | 100       | 75    | 92        |
| Työn tuottavuus, %/v   | 1990–1995 |       | 1995–2003 |
| Kauppa   | 3,1       |       | 2,5       |
| Kansantalous   | 2,7       |       | 3,1       |

Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

Vähittäiskaupan arvonlisäys supistui 1990-luvun alussa 20 prosenttia ja työllisten määrä 25 prosenttia. Vuosikymmenen puolivälistä lähtien kaupan arvonlisäys ja työllisyys ovat kasvaneet ripeästi. Myös tuottavuus on kohonnut. Lama-aikana kaupan kannattavuus heikkeni ja vuonna 1993 kaupan toimintaylijäämä oli vain 1 prosentti suhteessa kansantuotteeseen. Nykyinen taso on siihen verrattuna 2,5-kertainen. Kaupan marginaalit ovat siis olleet noususuunnassa (Sauramo, 2002). Kaupan toimintaylijäämän noususta huomattava osa johtuu kaupan pääomavaltaisuuden kasvusta.

*Rakentamisen ja rakennusmateriaalien* markkinat ovat keskittyneet ja niitä koskee suuri määrä kansallisia teknisiä säännöksiä. Kartellit ovat aktiivisia tällä sektorilla. Paikallisten rakennusyriyten toiminta-alue on laajentunut, mikä on lisännyt kilpailua. Paikallishallinnon katsotaan olevan avainasemassa rakennustonttien tarjonnan lisäämisessä. Eräs pullonkaula on ympäristöministeriön hitaus rakennusmääräysten uudistamisessa. Rakennusmateriaalien markkinat ovat myös varsin keskittyneet.

Rakennusinvestoinnit, asuin- ja muut talonrakennukset sekä maa- ja vesirakennukset, ovat kansainvälisten hintavertailujen mukaan Suomen halvimmat kysyntäerät. Nämä luotettavuudeltaan vaikeasti arvioitavat tiedot viittaavat kilpailun olemassaoloon Suomen rakentamisen markkinoilla. Rakennusyriykset Suomessa kilpailevat nykyään koko Suomen alueella. Tämä lisää kilpailun tehoa. Suuret rakentamiskohteet ovat myös avoimia ulkomaiselle kilpailulle.

Yleisen tieverkon rakentamisessa ja kunnossapidossa TVH:n rooli on ollut keskeinen. 1970-luvulle tultaessa 35 % tuotannosta oli kilpailutettu. 1990-lukua leimasi siirtyminen puhtaaseen tilaaja-tuottajamalliin ja markkinaehtoiseen tuotantoon kilpailutuksen kautta. Rahoituksen lähtökohta oli kuitenkin budjettikehykset ja eduskunnan erillispäätökset rahoituksesta (Siivonen, 2005).

Tieverkkoon liittyvien töiden kilpailuttaminen ei ole ollut ongelmatonta. Maarakentamisen markkinatietojen seurannan (VTT) mukaan vuonna 2001 ongelmina mainittiin rakennuttajien kannalta vanheneva ja vähenevä ammattihenkilöstö, rahoituksen puute ja kilpailuttamisen ongelmat, tarjouskilpailun ja urakoitsijoiden puute sekä markkinoiden keskittyminen. Keväällä 2003 ongelmina olivat kiire ja kausivaihtelut, rahoituksen puute, säästötoimenpiteet ja aikataulumuutokset sekä työvoiman puute.

*Rautatieliikenteessä* valtionrautatiet toimi liikelaitoksena vuosina 1990–1995. Ratahallintokeskus ja VR Yhtymä Oy perustettiin 1995. Ratahallintokeskus on avannut radanpitoa kilpailulle raiteiden kunnossapidossa ja hoitopuolella. Kilpailun kohteena ovat jo aikaisemmin olleet ratojen korvaus- ja kehittämisinvestoinnit sekä mm. allikulkukäytävien ja rautatieasemien kesä- ja talvikunnossapito. Pohjois-Suomen rataverkon isännöinti annettiin yksityisen yrityksen hoidettavaksi 5,5 vuoden sopimuksella. Koko Suomen osalta tavoitteena on avata raiteiden kunnossapito kilpailulle vuonna 2007.

VR on jakanut matkustaja- ja tavaraliikenteen omiksi liiketointayksiköikseen. Suomi seuraa EU:n aikataulua markkinoiden avaamisessa. Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaan rautatieliikenteen kilpailun avaamiseen varaudutaan enintään EU:n määräysten mukaisella tavalla. Komissio antoi vuonna 2000 regulaatioehdotuksen, jossa oli mukana rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle. Ehdotusta muutettiin vuonna 2002 suuntaan, joka antaa jäsenvaltioille enemmän valinnanvaraa. Muun muassa yhteisön parlamentti on tehnyt tämän suuntaisia muutosehdotuksia. Maaliskuussa 2003 komissiolta odotettiin uutta ehdotusta. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisen ulkopuolelle jäisi todennäköisesti kaukoliikenne.

*Bussiliikenteen* kilpailuttaminen perustuu vuonna 1990 hyväksytyyn lakiin, joka tuli voimaan maaliskuussa 1991. Lain ja

asetuksen mukaan kunnat ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) voivat kilpailuttaa sellaista kaupunkimaista paikallisliikennettä, josta paikallishallinto on ottanut taloudellisen vastuun. Nykyisellään YTV valmistelee seutuliikenteen ja Vantaan sisäisen liikenteen hankinta-asiakirjat sekä Espoo ja Helsinki omat sisäisen liikenteen asiakirjansa. YTV järjestää tarjouskilpailun seutuliikenteestä sekä Espoon ja Vantaan sisäisestä liikenteestä. Helsinki kilpailuttaa oman sisäisen liikenteensä. Hankintapäätökset tekee kukin osapuoli itse, YTV seutuliikenteen osalta ja kunnat sisäisen liikenteensä osalta. YTV päättää lisäksi junien lähiliikenteen hankinnasta. Taksa- ja lippujärjestelmän periaatteista päättää YTV. Lippujen hinnoista päättää YTV seutuliikenteen ja kunnat sisäisen liikenteen osalta (Anttila, 1997 ja YTV, 2004).

Kilpailuun osallistuvien bussiliikenneyhtiöiden määrä on vähentynyt alkuaikoihin verrattuna. Tämä muodostaakin erään potentiaalisen uhan kilpailulle. Tampereen yliopiston tekemässä tutkimuksessa todettiin keskeisenä kilpailuttamisen vaikutuksena, että pääkaupunkiseudun neljän suurimman liikennöitsijän taloudellinen tilanne oli selvästi huonontunut. Käyttökateprosentit olivat vuoteen 2001 mennessä alentuneet kilpailua edeltävän ajan jopa 40 prosentista 7 prosenttiin. Myös liikennöitsijöiden vakavaraisuus oli hieman heikentynyt. Toisaalta tilaajien näkökulmasta kilpailuttamisen avulla on saatu merkittäviä kustannussäästöjä (Valkama ja Flinkkilä, 2003). Anttilan (1997) mukaan kilpailuttaminen alensi seutuliikenteen korvauksia keskimäärin 30 % verrattuna kilpailuttamattoman liikenteen korvaustasoon.

Linja-autoyriyten työntekijöiden kannalta toimiala on muuttunut epävarmemmaksi kuin aikaisemmin. Tampereen yliopiston tutkimuksen mukaan kilpailuttaminen on lisännyt työn kiireisyyttä ja henkistä rasittavuutta. Kilpailuttamisen myötä työntekijät ovat entistä epävarmempia työpaikkansa säilyvyydestä. Tutkimus osoitti myös, että alalta poistuminen on selkeä ongelma seudun bussiliikenteessä (Haatainen, 2003).

*Tietoliikenteen* Suomi vapautti kilpailulle ensimmäisten joukossa. Liberalisointi oli helpompaa kuin monessa muussa maassa, koska alan yritykset olivat jo enimmäkseen yksityisessä omistuksessa. Matkapuhelinoperaattoreiden lukumäärä on 154. Vuoden aikana heinäkuuhun 2004 mennessä 21 prosenttia liittymänhaltijoista vaihtoi teleyhtiötään.

EU:n yhteisistä tietoliikennemarkkinoista ei voida puhua ja pohjoismaisten kilpailuviranomaisten selvityksen (Nordic Competition Authorities, 2004) mukaan yhteiset pohjoismaiset markkinatkin tietoliikennepalveluissa ovat vielä tulevaisuutta. Puheluiden hinnat olivat Pohjoismaiden välillä 2–8-kertaiset kotimaisiin puheluihin verrattuna. Suuret hintaerot koskevat myös toisessa maassa soitettuja matkapuhelinpuheluita.

Laskevan liikenteen tukkuhintoja (terminointimaksu, operaattorin keräämä maksu toisen operaattorin verkosta tulevan puhelun osalta) kuvataan pohjoismaisessa selvityksessä monopolivoiman pesäkkeiksi. Kiinteälinjaisten yhteyksien osalta laskevan liikenteen tukkuhinnat ovat pohjoismaissa samaa tasoa kuin pöytäpuhelinmaksut, mutta matkapuhelinten osalta 5–18-kertaiset pöytäpuhelin yhteyksiin verrattuna. Suomen matkapuheluiden laskevan liikenteen tukkuhinnat ovat alhaisimmat Pohjolassa, 5-kertaiset kiinteän linjan yhteyksiin verrattuna.

Laajakaistayhteyksien (ADSL) hinta Suomessa kuitenkin oli syksyllä 2004 EU:n keskitasoa. Suomen hintataso oli vuodessa laskenut suhteellisen paljon, noin 40 %. Laajakaistaliittymätiheys oli Suomessa EU:n neljänneksi suurin kesällä 2004, ja kotitalouksien laajakaistayhteys oli yleistymässä selvästi nopeimmin (Liikenne- ja viestintäministeriö, 2004).

Viestintäviraston tehtävänä on Suomessa viestintämarkkinoiden toimivuuden ja tehokkuuden turvaaminen sekä viestintäverkkojen teknisen toimivuuden ja turvallisuuden edistäminen. Tehtävänä on varmistaa kilpailun toteutuminen viestintämarkkinoilla. Viestintämarkkinoiden taloudellisella valvonnalla py-

---

ritään varmistamaan, että taloudellinen kilpailu toimii ja että yritykset noudattavat niille säädettyjä hinnoittelu- ja toimintavelvoitteita.

Vuodesta 2005 lähtien Viestintävirastolla on ollut mahdollisuus poikkeustapauksissa määrätä enimmäishinta, jonka teleyritys saa periä yhteyden käytöstä. Lankapuhelimesta matkapuhelimeen soitettujen puheluiden arvioidaan halpenevan, kun puhelut maaliskuusta 2005 alkaen avautuvat kilpailulle. Jatkossa asiakkaan on mahdollista valita teleyritys joko puhelukohtaisella operaattoritunnuksella tai ensisijaisvalintasopimuksella.

*Sähkömarkkinoiden* avaamisessa ratkaiseva askel oli vuoden 1995 sähkömarkkinalain voimaantulo. Sähkönjakelu oli jo ennestään hyvin desentralisoitu (paikalliset jakeluyhtiöt, joista monilla on omaa sähköntuotantoa) ja kantaverkkoyhtiöitä oli kaksi jo ennen uudistusta. Sekä yleinen kilpailuviranomainen että energiamarkkinavirasto säätelevät sähkön siirtohintoja. Kirjanpito on eriytetty tuotannolle, jakelulle ja verkkotoiminnalle. Kilpailulain mukaisen määräävän aseman väärinkäyttöä on ollut vaikeampi todentaa kuin energiamarkkinavirastolle kuuluvaa ylenmääräistä ja liian korkeaa hinnoittelua. Sähkönkäyttäjät voivat vapaasti vaihtaa toimittajaa, mutta se ei ole ollut yhtä yleistä kuin matkapuhelinoperaattoreiden vaihto. Kantaverkon haltijalle (Fingrid) on käytännössä taattu varma tuotto pääomalle.

OECD:n raporteissa (2003 ja 2004) ehkä hieman yliarvioidaan Pohjoismaiden sähkömarkkinoiden kilpailullisuutta. Suomessa kolmen suurimman tuottajan osuus markkinoista on 65 %, Norjassa Statkraftin osuus on 37 % ja Ruotsissa Vattenfallin osuus on 47 % (Nordic Competition Authorities, 2003).<sup>3</sup> Sähkönsiirtoverkkojen pullonkaulat jakavat Pohjoismaat useampaan hinta-alueeseen. Kilpailuviranomaisten raportissa erotetaan 9 pohjoismaista sähköhintaa-alueita, joista kylläkin koko Pohjolan toimiminen yhtenä hinta-alueena on yleisin tapaus toiminta-ajan perusteella mitattuna. Sekä Kinnusen (2003) että Edvardsenin

ja Førsundin (2001) mukaan Suomen sähkömarkkinat ovat Pohjoismaiden tehokkaimmat ja kustannus-hintamarginaalit Suomessa pienimmät.

## **5.4 Rahoitusmarkkinoiden integroituminen**

Maailman keskeisten talousalueiden välillä on edelleen huomattavia eroja rahoitussektorin rakenteessa. Tämä osoittaa, että rahoitusmarkkinoiden maailmanlaajuinen yhdentyminen on vielä kaukana. EU:n sisälläkin kehityksessä ja integroitumisen asteessa on huomattavia eroja. EU:n rahamarkkinoista tehdyt analyysit osoittavat, että pankkisektori on reagoinut integraatioon ja yhteiseen rahaan lisäämällä keskittyneisyyttä kotimaan markkinoilla vähentääkseen kustannuksia ja suojelakseen markkina-asemia (Gual, 2004). Rahamarkkinat ja obligatiomarkkinat ovat integroituneet jo lähes täydellisesti. Euroalueella myös osakemarkkinoiden integroituminen on edennyt, vaikka huomattavia esteitä rajat ylittävässä kaupankäynnissä on vieläkin.

Pankkiluottojen markkinat (pankkien välisiä lukuun ottamatta) ovat edelleen suuressa määrin kansalliset, vaikka lakinäkökulmasta kaupan esteitä ei olisikaan. Luoton säännöstely on säilynyt tärkeänä piirteenä Euroopan vähittäispankkitoiminnassa. Sander ja Kleimeier (2003) eivät löydä myöskään todisteita kilpailun lisääntymisestä. Euroopan pankkifuusioiden hyödyllisyyttä kuluttajien kannalta voidaan epäillä (Ayadi ja Pujals, 2003, Berger, Demirgüç-Kunt, Levine ja Haubrich, 2004). Vakuutusmarkkinat ovat samoin edelleen suuressa määrin kansalliset (Muller, 2004).

<sup>3</sup> Nämä ovat välittömiä, suoria markkinaosuuksia. Kun osa- ja ristiinomistukset otetaan huomioon, markkinoiden keskittymistä mittaavat indeksit nousevat huomattavasti. Esimerkiksi Fortumin markkinaosuus Suomessa on noin 50% (Sulamaa, 2001).

#### *Taulukko 5.4 Rahoitusintegraation virstanpylväät EU:ssa.*

| Vuosi | Tapahtuma   |
|-------|---|
| 1957  | Rooman sopimus Euroopan talousyhteisöstä allekirjoitetaan   |
| 1977  | Ensimmäinen pankkidirektiivi  |
| 1977  | Euroopan valuuttajärjestelmä EMS  |
| 1985  | Euroopan komission ns. valkoinen paperi sisämarkkinoiden loppuunsaattamisesta                         |
| 1988  | Pääomaliikkeiden vapauttaminen EMS:n piirissä   |
| 1989  | Toinen pankkidirektiivi   |
| 1992  | Maastrichtin sopimus allekirjoitetaan, päätös talous- ja rahaliitosta                                 |
| 1993  | Sijoituspalveludirektiivi   |
| 1994  | Euroopan rahapoliittinen instituutti EMI (EMUn toinen vaihe)  |
| 1999  | Yhteinen tilivaluutta (euro) käyttöön. Euroopan keskuspankki aloittaa toimintansa (EMUn kolmas vaihe) |
| 2002  | Yhteiset eurosetelit ja -kolikot otetaan käyttöön   |
| 2003  | Uusi lainsäädäntökehikko sisämarkkinamaksuille  |
| 2004  | Tiedonanto arvopaperien selvitys- ja toimitusjärjestelmäinfrastruktuurista                            |
| 2005  | Rahoituspalveluiden toimintasuunnitelman jatkotoimenpiteistä päätetään                                |

Lähde: Jokivuolle ja Korhonen, 2004.

Vähittäispankkitoiminnan yhdentymisen kannalta on mielenkiintoista tarkastella korkojen ja korkomarginaalien aikauria. Korkomarginaalit ovat parempia yhdentymisen ja pankkikilpailun voimakkuuden mittareita, koska luottokorkojen taso heijastaa suurelta osin makrotaloudellista eli markkinakorkojen kehitystä. Maakohtaisten marginaalien yhtäläistyminen viittaa markkinoiden yhdentymiseen, marginaalien kapeneminen voi puolestaan viitata pankkikilpailun kiristymiseen (Vauhkonen ja Pylkkönen, 2004). Korkomarginaalit olivat kotitalousluotoissa euroalueen pienimmät, mikä kertoi luottomarkkinoiden kilpailullisuudesta.



**Taulukko 5.5 Kotitalous- ja yritysluottojen keskkorot ja marginaalit Suomessa suhteessa euroalueen vastaaviin.**

|                 | Kotitalousluotot                     |                 |                                      |                 |
|-----------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|-----------------|
|                 | Keskiarvo<br>toukok. 98 – toukok. 99 |                 | Keskiarvo<br>toukok. 01 – toukok. 02 |                 |
|                 | Korko-%                              | Korkomarginaali | Korko-%                              | Korkomarginaali |
| Suomi           | 5,24                                 | 1,25            | 5,24                                 | 0,53            |
| Ero €-alueeseen | -1,41                                | -1,23           | -1,06                                | -1,05           |
|                 | Yritysluotot                         |                 |                                      |                 |
|                 | Keskiarvo<br>toukok. 98 – toukok. 99 |                 | Keskiarvo<br>toukok. 01 – toukok. 02 |                 |
|                 | Korko-%                              | Korkomarginaali | Korko-%                              | Korkomarginaali |
| Suomi           | 4,31                                 | 0,89            | 4,71                                 | 0,85            |
| Ero €-alueeseen | -2,37                                | -1,67           | -1,40                                | -1,40           |

Lähde: Vauhkonen ja Pylkkönen, 2004.

Kotitalousluottojen keskkorko säilyi Suomessa samalla tasolla euroon siirtymisen alkuvaiheissa vuosien 1998–1999 ja 2001–2002 välillä. Ero euroalueen keskkorkoihin kuitenkin supistui. Kotitalousluottojen korkomarginaali (korkojen ero viitekorkoon) supistui alle puoleen aiemmasta ja korkomarginaalin ero euroalueen keskimääräiseen pieneni. Yritysluottojen kohdalla keskkorot kohosivat hiukan, mutta ero euroalueen vastaaviin supistui selvästi. Korkomarginaali pieneni vain vähän, joskin ero euroalueeseen supistui selvästi (Vauhkonen ja Pylkkönen, 2004).

Vähittäistalletusmarkkinat eivät euroalueella näytä hintatunnuslukujen perusteella yhdentyneen samassa määrin kuin vähittäisluottomarkkinat. Talletuskorkomarginaali eli markkina-korkojen ja talletuskorkojen ero on kasvanut sekä Suomessa että euroalueella keskimäärin (taulukko 5.6). Tämä näyttää

viittaavan siihen, että kilpailu talletuksista ei useimmissa maissa ole ainakaan voimistunut (Vauhkonen ja Pyykkänen, 2004). Sekä talletuskoron että talletus- ja kokonaismarginaalien keskihajonta euroalueella on pienentynyt noin kolmanneksella, joka viittaa kyllä integraation etenemiseen. Suomen ja euroalueen välinen ero on pienentynyt korossa ja talletusmarginaalissa, mutta kasvanut kokonaismarginaalissa (luotto- ja talletuskoron ero). Kokonaismarginaali, joka oli Suomessa 3,4 prosenttiyksikköä vuonna 2002, oli Saksassa 4,39. Myös Italiassa ja Itävallassa se oli yli 4 prosenttiyksikköä.

Suomen vähittäistalletusmarkkinoiden tehokkuudesta ja siten mahdollisesti kilpailullisuudesta marginaalien tarkastelu antaa ristiriitaisen kuvan. Talletusmarginaalit ovat korkeammat kuin euroalueella keskimäärin. Toisaalta kokonaismarginaali on pienempi Suomessa kuin euroalueella keskimäärin. Tämä voi selittyä esimerkiksi pankkien kilpailulla asuntoluottoasiakkaista. Talletuspankeilla korkotuotot (rahoitusmarginaali) ovat edelleen merkittävin tulolähde (Uusitalo ja Pajarinen, 2004).

*Taulukko 5.6 Vähittäistalletusten korot ja korkomarginaalit Suomessa.*

|                 | Keskiarvo<br>toukok. 98 – toukok. 99 |                         |                         | Keskiarvo<br>toukok. 01 – toukok. 02 |                         |                         |
|-----------------|--------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                 | Korko-%                              | Talletus-<br>marginaali | Kokonais-<br>marginaali | Korko-%                              | Talletus-<br>marginaali | Kokonais-<br>marginaali |
| Suomi           | 1,20                                 | 2,21                    | 3,60                    | 1,59                                 | 2,27                    | 3,40                    |
| Ero €-alueeseen | -1,61                                | 0,89                    | -0,22                   | -0,66                                | 0,66                    | -0,38                   |

Lähde: Vauhkonen ja Pyykkönen, 2004. Talletusmarginaali on markkinaviitekorkojen ja EKP:n keräämien vähittäistalletusten keskimääräisten korkojen erotus. Kokonaismarginaali on keskimääräisten luotto- ja talletuskorkojen erotus.

Suomen integroituminen EU:n rahamarkkinoihin näkyy selvästi myös valtion obligaatioissa. Korkeero Saksaan oli vuonna 1993 vielä 2,3 prosenttiyksikköä. Vuonna 2002 se oli pienentynyt 0,18 prosenttiyksikköön. Ero oli Ranskan ja Hollannin jäl-

keen pienin tarkastellun 10 EU-maan ryhmässä. Vuonna 2003 Saksan obligaatioiden tuottoasteen vaihtelu selitti 98% Suomen vastaavasta vaihtelusta (Baele ym., 2004).

Euroopan rahamarkkinoiden integroitumista kuvaa myös se, että euron käyttöönotto lisäsi Euroopan laajuisten rahastojen osuutta hyppäyksen omaisesti kaikissa maissa (Baele ym., 2004). Kun tarkastellaan valtion obligaatioita ja yritysten joukkovelkakirjoja yhdessä, Suomi oli investoinut kolmanneksi eniten tarkastellun 8 maan joukossa rahastoihin, joilla oli Euroopan laajuinen investointistrategia.

Suomen integroituminen Euroopan rahamarkkinoihin näkyy selvimmin koroissa. Määräaikaistalletuksissa ero Saksan korkoihin oli vielä 1990-luvun alkupuolella lähes 5 prosenttiyksikköä. Vuodesta 2001 alkaen ero on ollut olematon. Pitemmän ajan yritysluotoissa korkoero Saksaan on ollut viimeiset 10 vuotta yhden prosenttiyksikön verran – Suomen eduksi. Kotitalouksille suuntautuneiden kiinteistöluottojen osalta samoin korkoero Saksaan oli 1990-luvun alussa lähes 5 prosentin luokkaa, mutta ero on ollut olematon jo 8 vuotta. Kuluttajaluotot Suomessa ovat Euroopan halvimpia ja niiden korot ovat vuodesta 1993 alkaen olleet alhaisemmat kuin Saksassa.

Pankkien tehokkuutta ja siten markkinoiden toimivuutta voidaan tutkia muun muassa pankkien palvelumaksujen avulla. Vuonna 2003 oli 100 euron siirto rajan yli Suomessa hiukan keskimääräistä kalliimpaa 15 EU-maan joukossa. Selvästi halvempia olivat kuitenkin vain Luxemburg, Itävalta ja Saksa. Esimerkiksi Englanti ja Ranska olivat kalliimpia (Komissio, 2004b).

Pankkien kustannusten suhde tuloihin, jota voidaan pitää tehokkuuden mittarina, laski 68 prosentista 62 prosenttiin vuosien 1992 ja 2001 välillä EU:n keskiarvona. Suomessa lasku oli erityisen nopeaa ja suhdeluku oli alentunut 39 prosenttiin vuonna 2001 (Komissio, 2004b). Viime aikoina suhdeluku on

---

kuitenkin ollut nousussa EU:ssa. Tämä voi olla ilmausta kilpailun toimimattomuudesta, vaikka korkoerot maiden välillä ovatkin pienentyneet.

Suomen pankkisektori on ollut nopean muutoksen kourissa. Työntekijöiden lukumäärä väheni komission raportin mukaan vuosina 1992–2001 yli kolmanneksella, kun se EU:ssa kokonaisuutena hieman lisääntyi. Pankkikonttoreita on nykyään Suomessa suhteellisen niukasti, noin 400 konttoria miljoonaa asukasta kohden vuonna 2003. Viime vuosina pankkikonttoreiden lukumäärä on kuitenkin hieman lisääntynyt, mikä on harvinaista Euroopassa. Ruotsissa pankkikonttoreita oli vähiten, alle 300 miljoonaa asukasta kohden. Saksassa pankkikonttoreiden lukumäärä oli suuri, joskin se väheni 3300 konttorista 2200 konttoriin miljoonaa asukasta kohden neljässä vuodessa, Ranskassa puolestaan 1300 konttorista 950 konttoriin (Komissio, 2004b).

EU:ssa pankkien keskittyminen on ollut nopeinta suurimmissä jäsenmaissa, joissa markkinat ovat olleet vähiten keskittyneitä. Suomen rahoitussektori on siinä mielessä erikoislaatuinen, että suurimman pankin pääkonttori on naapurimaassa. Pankkitoiminnan keskittyminen on lisäksi Suomessa EU:n korkein. Viiden suurimman rahalaitoksen osuus lainoista oli Suomessa yli 90 % vuonna 2001. Belgiassa ja Kreikassa keskittyminen oli lähes Suomen tasoa. Näissä maissa sekä Ruotsissa (65 %) ja Portugalissa (70 %) keskittyneisyys lisääntyi vuosina 1996–2001. Suomessa sen sijaan keskittyminen ei lisääntynyt (Gual, 2004). Myös talletuksista viiden suurimman yrityksen osuus oli yli 90 % Suomessa, ja osuus oli EU:n korkein. Samoin varojen määrällä mitattuna luottolaitosten keskittyneisyys on Suomessa EU:n suurin (Komissio, 2004b).

## **5.5 EU ja kilpailu Suomessa**

Useiden selvitysten mukaan hinnat ovat Suomessa korkeat (ks. luku 7) ja kilpailu monilla toimialoilla vähäistä. Vähäinen kilpailu Suomen markkinoilla on luonnollista, kun otetaan huomioon markkina-alueen pienuus, pieni väkiluku ja suuret etäisyydet. Pienen markkina-alueen on vaikea välttää jompaa kumpaa kahdesta pahasta, joko kilpailu markkinoilla on vähäistä tai yritysten keskipakko on liian pieni kustannustehokkuuden kannalta (mittakaavaedut).

Toisaalta mitä pienempi talous, sitä voimakkaammin erikoistunut kansantalous on. Tällöin myös suojeltavia intressejä on vähemmän. Tästä seuraa liberaalin kauppapolitiikan edullisuus pienille maille, jota ne myös tutkimusten mukaan ovat noudattaneet (Mäkelä, 1997).

OECD:n Suomi-maaraportissa (2004) todetaan, että Suomessa tuonnin osuus kansantuotteesta on vähäinen verrattuna muihin pieniin EU-maihin, vaikka otettaisiin huomioon kuljetuskustannukset ja tulotaso. Viennin rakenne ja siihen liittyvä ristikkäiskaupan vähäisyys saattaa selittää tuontiosuuden alhaisuutta. Suomi on edelleenkin raaka-aineita tuova ja teollisuustuotteita vievä maa, jolloin arvonlisäys on kotimaassa suuri ja tuonnin arvo-osuus suhteellisen pieni. Korkean tutkimuspanoksen teollisuusaloilla tuontialttius on Suomessa suurempi kuin Ruotsissa ja Italiassa. Lisäksi kansantalouden pienenköön tuontiosuuteen vaikuttaa kotimaisen tuotannon hyvä kilpailukyky, joka on tuonut mukanaan vahvan kauppataseen ylijäämän.

Yrityskauppalvonta on myös Suomessa tullut osaksi kilpailupolitiikkaa. Nykykäytännössä yritykset joutuvat hakemaan viranomaisten hyväksynnän yrityskaupoille ja sulautumisille, jos yritysvalvonnan liikevaihtorajat ylittyvät. Pyrkimys hyödyntää mittakaavaetuja ja siten alentaa keskimääräisiä kustannuksia

---

yrittäjäkaupalla lisää keskittymistä, minkä vuoksi tähän voi liittyä kilpailun heikkeneminen.

Suomalaisessa yrittäjäkauppatutkimuksessa (Lehto, 2004) todettiin, että prosessiteollisuudessa tehokkaat yritykset pyrkivät ostamaan toisia yrityksiä, joihin mahdollisesti soveltavat tutkimus- ja kehitystyön avulla tehostamia tuotantomenetelmiä. Vastaavasti muilla toimialoilla pyritään ostamaan tietopääomaan investoivia yrityksiä. Teknologiayrityksen ostavan yrityksen on kuitenkin omalla tutkimus- ja kehityspanoksellaan täytynyt luoda kyky omaksua ja hyödyntää hankittua tietoa. Perinteisillä ja Suomelle vahvoilla teollisuustoimialoilla kotimaiset yritykset ostavat enemmän ulkomaisia yrityksiä kuin ulkomaiset yritykset ostavat Suomesta. Palvelutoimialoilla tilanne on päinvastainen.

Yhteenvedon Lehto (2004a) toteaa, että suomalaisten yritysten ulkomaiset yritysostot eivät ole vähentäneet niiden kotimaan liikevaihtoa, vaan jopa vahvistaneet sitä. Samoin Suomen sisällä seutukuntien väliset yritysostot ovat lisänneet liikevaihtoa. Molempien voidaan tulkita kuvastavat kilpailun voimistumista. Sen sijaan ne yrittäjäkaupat, joissa sekä ostaja- että kohdeyritys sijaitsevat samalla toimialalla ja samassa maakunnassa, ovat vähentäneet liikevaihtoa. Tämän voidaan tulkita kuvastavan kilpailun heikentymistä.

On muistettava, että muutkin tekijät kuin kilpailu vaikuttavat hintatasoon. Bergmanin (2004) tulosten mukaan suurin syy siihen, että Ruotsissa kulutushyödykkeet olivat vuosina 1990–2001 parikymmentä prosenttia kalliimpia kuin EU:ssa keskimäärin, olivat työvoimakustannukset. Prosentin nousu työvoimakustannuksissa nosti suhteellista hintatasoa 0,4%. Kulutuksen verotuksen osalta vastaava vaikutus oli 0,2%. Työvoimakustannukset, kulutuksen verotus ja verokiila selittivät yhteensä 62% suhteellisen hintatason vaihtelusta. Kilpailun osuudeksi jäi 3–4 prosenttiyksikköä (Bergman, 2004).

Valtionyhtiöillä on perinteisesti ollut merkittävä asema Suomessa. Vuonna 1998 Suomi oli Norjan jälkeen yhdessä Ranskan, Kreikan, Itävallan ja Italian kanssa laajimman julkisen omistuksen OECD-maa (Nicoletti ja Scarpetta, 2003). Valtionyhtiöt toimivat yleensä kilpailullisessa ympäristössä ja valtion omistusta on jatkuvasti supistettu. Yksityistämisstrategiana on ollut käsitellä kutakin yritystä yksittäistapauksena ja pyrkiä valtiontaloudellisesti ja rakennepoliittisesti järkevään lopputulokseen.

Julkinen omistus ei välttämättä ole hyvä markkinoiden toimivuuden tai kilpailullisuuden ja sääntelyn mittari, jos julkiset yritykset toimivat markkinaehtoisesti. Samoin julkisen sääntelyn laajuutta on vaikea mitata luotettavasti ja vertailukelpoisesti maasta ja ajankohdasta toiseen. Pryor (2002) saa esimerkiksi Suomen neljänneksi liberaaleimmaksi OECD-maaksi 1990-luvun lopulla. Edellä sääntelyn vähyydessä olivat vain Sveitsi, Uusi Seelanti ja Englanti. Esimerkiksi Ruotsi, joka OECD:n (2004) mukaan on vähemmän säädelty maa kuin Suomi, oli Pryorilla vasta sijaluvulla 16.

Yleisvaikutelmaa siitä, että kilpailu on Suomessa tehostunut ja markkinoiden toiminta parantunut, tukevat Kilposen ja Santavirran (2004) tulokset, joiden mukaan melkein kaikilla tarkastelluista teollisuuden toimialoista kilpailu on lisääntynyt vuosina 1985–2001. Kokemukset muista OECD-maista viittaavat siihen, että Suomi olisi myös EU:n ulkopuolelle jäädessään noudattanut markkinaliberalistista linjaa ja purkanut sääntelyä. Paine uudistuksiin olisi EU:n ulkopuolella voinut jopa olla suurempi kuin EU:n piirissä, mikä antaa eri tavoin suojaa kolmansista maista tulevaa kilpailua kohtaan. Maatalous- ja elintarvikesektorin toimintaympäristön muutoksiin on kuitenkin suuressa määrin ollut syynä EU:n jäsenyys.

## Lähteet

- Aaltonen, Ari (2004): Hintakatto ja uusi sääntelyn teoria: talousteoreettisia variaatioita. *Talous ja yhteiskunta* 4/2004.
- Aalto-Setälä, Ville (1999): Economies of Scale, Product Differentiation and Market Power. *Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis, series A* 162.
- Aalto-Setälä, Ville (2001): Epätäydellisen informaation vaikutus hinnoitteluun – miksi samalla tuotteella on eri hintoja? *Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja* 8/2001.
- Aalto-Setälä, Ville – Nikkilä, Marita (2004): Euron vaikutus hinnoitteluun ja kuluttajien hintatietoisuuteen. *Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja* 8/2004.
- Alho, Kari – Kotilainen, Markku – Widgrén, Mika (1992): Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista, *ETLA B* 81, Helsinki.
- Anttila, Tero (1997): Linja-autoliikenteen kilpailuttaminen, YTV:n seutuliikenne 1994–1996. Teoksessa Lehto, Eero (toim.): *Monopoli vai kilpailu? Yksityistäminen, sääntely ja kilpailurajat*. SITRA 158.
- Ayadi, Rym – Pujals, Georges (2003): Banking Consolidation in the EU: Overview and Prospects. 20<sup>th</sup> Symposium on Monetary and Financial Economics, Birmingham 5 & 6 June 2003, Preliminary draft.
- Baele, Lieven – Ferrando, Annalisa – Hördal, Peter – Krylova, Elizaveta – Monnet, Cyril (2004): Measuring financial integration in the Euro area. *European Central Bank Occasional Paper Series* No. 14.
- Bayoumi, Tamin – Laxton, Douglas – Pesenti, Paolo (2004): Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports* no. 182.
- Berger, Allen N. – Demirgüç-Kunt, Asli D. – Levine, Ross – Haubrich, Joseph G. (2004): Bank Concentration and Competition: An Evolution in the Making. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 36, No. 3 (June 2004, part 2).
- Bergman, Michael (2004): Anpassas svenska priser till europeisk nivå? *Ekonomisk Debatt* 7/2004.
- Boyland, Olivier – Nicoletti, Giuseppe (2001): Regulatory reform in retail distribution. *OECD Economic Studies* No. 32, 2001/I.



- Böckerman, Petri – Lehto, Eero (2004): Yrityskaupat Suomessa: Onko maantieteellä väliä? Kansantaloudellinen aikakauskirja 100. vsk 3/2004.
- Dries, Liesbeth – Reardon, Thomas – Swinnen, Johan F. M. (2004): The Rapid Rise of Supermarkets in Central and Eastern Europe: Implications for the Agrifood Sector and Rural Development. *Development Policy Review*, Volume 22: Issue 5.
- Edvardsen, Dag Fjeld – Førsund, Finn R. (2001): International Benchmarking of Electric Distribution Utilities.
- Gual, Jordi (2004): The Integration of EU Banking Markets. CEPR Discussion Paper 4212, January 2004.
- Haatainen, Jaana (2003): Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset: Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne, Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 31.
- Huttunen, Riku (1992): Euroopan integraatio ja Suomi. Finanssimarkkinoiden integraatio II. Pankit. VATT-Keskustelualoitteita 20, Helsinki.
- Jalava, Jukka (2004): Substituutiojouston vaikutus Suomen kokonaistuotavuuteen vuosina 1975–2001. Teoksessa Jalava, Jukka (toim.): Tuottavuuskatsaus 2003, Tilastokeskus, Katsauksia 2004/3.
- Jokivuolle, Esa – Korhonen, Kari (2004): Rahoitusmarkkinoiden integraation yleispiirteet. Teoksessa Koskenkylä, Heikki (toim.): Rahoitusmarkkinoiden integrointi. Suomen Pankki, Tutkimuksia A: 107, Vammala.
- Kilponen, Juha – Santavirta, Torsten (2004): Competition and innovation – microeconomic evidence using Finnish data. VATT-Tutkimuksia 113, Helsinki.
- Kinnunen, Kaisa (2003): Network Pricing in the Nordic Countries. Dissertation Carl von Ossietzky Universität, 26.
- Komissio (2004): Komission raportti kevään Eurooppa-neuvostolle, Lisabonin strategian edistymisen, uudistuksia laajentuneen unionin tueksi, Euroopan yhteisöjen komissio, KOM(2004) 29 lopullinen/2, Bryssel 20.2.2004.
- Komissio (2004a): Internal Market Scoreboard 13, July 2004, European Commission, Commission Staff Working Paper.
- Komissio (2004b): Financial Integration Monitor 2004 Annex to the background document, European Commission Internal Market DG, Working paper 28 Apr. 2004.

- Komissio (1988): Costs of non-Europe, Commission of the European Communities.
- Lehto, Eero (2004): Yrityskauppojen vaikutus kilpailuun: empiirisiä tuloksia Suomesta. Esitelmä seminaarissa Kilpailupolitiikka taloustieteen valokielassa, 2.11.2004 Helsinki.
- Lehto, Eero (2004a): Yrityskauppojen vaikutukset. Lehdistötiedote STT:lle 2.11.2004.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2004): EU-maiden laajakaistahinnat. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 76/2004.
- Muller, Patrice (2004): European Financial Market Integration, Distant dream or nascent reality? World Economics Vol. 5, No. 3.
- Mäkelä, Pekka (1994): Markkinat ja ympäristö EU:n ympäristöpolitiikan tarkastelua. VATT-Tutkimuksia 19, Helsinki.
- Mäkelä, Pekka (1995): Euroopan unioni kauppapoliittisena toimijana. VATT-Keskustelualoitteita 112, Helsinki.
- Mäkelä, Pekka (1997): Polkumyynti Euroopan unionin kauppapolitiikassa. VATT-Tutkimuksia 41, Helsinki.
- Nicoletti, Giuseppe – Scarpetta, Stefano (2003): Regulation, productivity and growth: OECD evidence. OECD Economics department working papers NO. 347, ECO/WKP(2003)1.
- Nordic Competition Authorities (2003): A Powerful Competition Policy, towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power. Report from the Nordic competition authorities No. 1/2003.
- Nordic Competition Authorities (2004): Telecompetition, Towards a single Nordic market for telecommunication services? Report from the Nordic competition authorities No. 1/2004.
- OECD (2003): Regulatory Reform in Finland, A New Consensus for Change, (Enhancing market openness through regulatory reform, The role of competition policy in regulatory reform ja Government capacity to assure high quality regulation) OECD, Paris.
- OECD (2003a): The Sources of Economic Growth in OECD Countries, OECD.
- OECD (2004): OECD Economic Surveys 2004 Finland, OECD.

- Paatelainen, Seppo (2004): Atria, Euroopan Unionin itälaajeneminen ja elintarvikemaakunnan tulevaisuus. Esitelmä EPJ Kyösti Virrankosken 60-vuotisjuhlaseminaarissa 4.4.2004, Seinäjoki.
- Pryor, Frederic L. (2002): Quantitative Notes on The Extent of Governmental Regulations in Various OECD Nations, *International Journal of Industrial Organization*, (20)5.
- Reimavuo, Seppo (2003): OECD tutki Suomen sääntelyuudistukset ja kilpailun. Kilpailuviraston vuosikirja 2003.
- Rozelle, Scott – Swinnen, Johan M. F. (2004): Success and Failure of Reform: Insights from the Transition of Agriculture. *Journal of Economic Literature* Vol. 42, No. 2.
- Sander, Harald – Kleimeier, Stefanie (2003): Convergence in Eurozone Retail Bankin? LIFE Working Paper 03-009.
- Sauramo, Pekka (2002): Funktionaalinen tulonjako Suomessa: ollaanko taspinossa? Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 192.
- Scarpetta, Stefano – Tressel, Thierry (2002): Productivity and convergence in a panel of OECD industries: Do regulations and institutions matter? OECD Economics department Working Papers No. 342, ECO/WKP/(2002)28.
- Siivonen, Erkki (2005): Liikennehallinnon organisaatiomuutokset ja niiden vaikutukset. Muistio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 1.3.2005.
- Sulamaa, Pekka (2001): Essays in deregulated Finnish and Nordic electricity markets. ETLA A 34, Helsinki 2001.
- Taloussanommat (2004): 'Suomi teki Euroopan ennätyksen kännykkänumeroiden siirrossa' ja 'Kilpailu tuo eloa kiskoille'. *Taloussanommat* 21.9.2004.
- Uusitalo, Irene – Pajarinen, Jukka (2004) (toim.): Suomalaisen pankkien tuottorakenteen muutokset. HELIA A 14, 2004.
- Valkama, Pekka – Flinkkilä, Jussi (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32.
- VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Julkaisuja 5, Helsinki.
- Vauhkonen, Jukka – Pylkkönen, Pertti (2004): Euroopan pankki- ja vakuutus toiminnan yhdentymisen. Teoksessa Koskenkylä, Heikki (toim.): Rahoitusmarkkinoiden integrointi. Suomen Pankki, Tutkimuksia A: 107, Vammala.

---

Valtiovarainministeriö (2002): Suomen toimenpiteet hyödyke- ja pääoma-  
markkinoiden uudistamiseksi. Marraskuu 2002.

Valtiovarainministeriö (2003): Suomen toimenpiteet hyödyke- ja pääoma-  
markkinoiden uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja ta-  
louspoliittiset katsaukset 5/2003.

Voipio, likko B. (1992): Euroopan integraatio ja Suomi. Finanssimarkkinoi-  
den integraatio I. Vakuutus. VATT-Keskustelualoitteita 15, Helsinki.

YTV (2004): Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen yhden tilaajan mallin ar-  
viointi, Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2004:6.

# MUUTOKSET VEROTUKSESSA

Timo Rauhanen

## 6.1 EU:n päätösvalta verotuksessa

Euroopan unionin päätöksenteko verokysymyksissä edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Verosäädökset koskevat pääasiassa välillistä verotusta eli arvonlisäverotusta ja valmisteveroja. Vaikka välitön verotus ei ole säädösten kohteena, EU:n neuvostolla on mahdollisuus lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja määräyksiä, jos ne vaikuttavat sisämarkkinoiden perustamiseen ja toimintaan. Myös EY-tuomioistuin on antanut verotukseen liittyviä päätöksiä. Ne ovat perustuneet syrjintäsäännöksiin, joiden mukaan toisen jäsenmaan kansalaisia ja yrityksiä ei saa asettaa oman maan verovelvollisia huonompaan asemaan.

Välillistä verotusta on yhtenäistetty sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi ja erityisesti, jotta jäsenmaiden rajoilla tapahtuvista verotarkastuksista voitaisiin luopua (Hjerppe ja Rauhanen, 1994). Tämä tavoite saavutettiin vuoden 1993 alussa. Rajakontrollien poistamisella oli myös symboliarvoa yhtenäisen talousalueen tunnusmerkkinä. Rajat olivat avautuneet kaksi vuotta ennen Suomen liittymistä EU:n jäseneksi. Avautumisen edellytyksenä oli välillisen verotuksen uudistus, jossa minimiverokantojen ja -tasojen lisäksi tehtiin merkittäviä muutoksia verojärjestelmiin. Uudistuksessa yhteisökaupan arvonlisäveron kerääminen ja valvonta siirtyivät jäsenvaltioiden rajoilta yrityksiin, joissa ne peritään tuontia seuraavan myynnin yhteydessä. Valmisteverotus uudistui siten, että veron tilitystä myöhennettiin siihen hetkeen, kun tavarat luovutetaan veropaista varastoista kulutukseen. Varastojen välillä tavarat liikkuvat verottomina.

Menestys välillisen verotuksen uudistamisessa antoi pontta komission suunnitelmille verotuksen harmonisoinnin jatkamisesta. Tämä näkyi myös Suomessa vuonna 1992 tehdyissä EY-jäsenyyden taloudellisten vaikutusten arvioissa (VATT, 1992 ja Alho ym., 1992), joissa verotuksen harmonisointi oli keskeinen osa tulevaisuudenkuvaa. Toinen näitä raporteja leimannut seikka oli lama, jonka syvimmissä vaiheessa Suomi oli jäsenyysprosessin alussa. Valtiontalouden näkymien ankeus näkyi selvityksissä. VATT arvioi, että jäsenyydestä johtuvien verotulojen menetyksen vuoksi julkisia menoja olisi supistettava ja ETLAn raportti kehotti menojen hillitsemiseen ja julkisen sektorin tehokkuuden lisäämiseen. Kummatkin skenaariot toteutuivat, mutta eivät EY-jäsenyyden, vaan laman aiheuttaman julkisen talouden rahoitusaseman romahtamisen vuoksi. Valtion menoja leikattiin 1990-luvun aikana määrällä, joka vastasi noin kahdeksaa prosenttia bruttokansantuotteesta (Åkerholm, 2002).

Pidemmällä tähtäimellä verotulojen menetyksen uskottiin kuitenkin kompensoituvan verotuksen alenemisen aikaansaaman ostovoiman kasvun ja myönteisen kysyntäshokin vuoksi. VATT:n laskelmissa pääosa jäsenyyden mukanaan tuomista kasvuvaikutuksista perustuikin valmisteverojen tasojen huomattavaan laskuun ja siihen liittyvään hinta- ja palkkakehityksen hidastumiseen. EU-jäsenyyteen kriittisesti suhtautuneissa piireissä tuotiin esille, että myös ETA-sopimuksen puitteissa välillisen verotuksen kevennyksillä voitaisiin saavuttaa samat taloudelliset vaikutukset.

*"Verotuksen harmonisointi alentaa pitemmällä aikavälillä valtion verotuloja mahdollisesti jopa 15 miljardia markkaa. Julkisen talouden tasapainon kannalta tämä voi tuottaa ongelmia."* VATT, 1992.

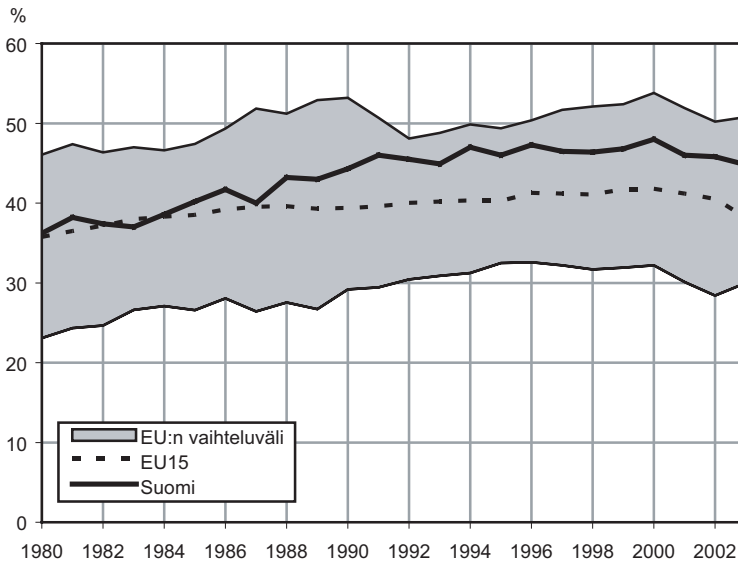
*"Kansan suuhun on jo levinnyt viisaus, että EY-ratkaisu lisää tuotantoa ja työllisyyttä siksi, että viinan hinta laskee."* Pentti Haaparanta, 1992.

*"Mutta mikä estää meitä muuttamasta välillisiä veroja tai maatalouden tuottajahintoja EU:n tasolle, jos niin haluamme – demokraattinen päätöksentekokoneistomme?"* Jan-Otto Andersson, 1994.

## 6.2 Veroaste pysytellyt korkealla

Lamavuosina Suomen veroaste nousi sekä verotuksen kiristymisen että bruttokansantuotteen laskun vuoksi. Verotuksessa tehtiin myös rakenteellisia muutoksia, jotka nostivat veroastetta, kun henkilöverotuksen veropohjaa laajennettiin korvaamalla vähennyksiä tulonsiirroilla. OECD:n verotilaston mukaan EU-jäsenyyden alkaessa veroaste oli 45,1 prosenttia eikä se ole juurikaan muuttunut kymmenessä vuodessa – ei myöskään Suomen asema muihin EU-maihin nähden. Vuonna 2003 Suomen veroaste oli 44,8 prosenttia. Se oli Ruotsin, Tanskan ja Belgian jälkeen EU:n neljänneksi korkein ylittäen selvästi EU15-maiden keskitason (kuvio 6.1).

Kuvio 6.1 Veroaste Suomessa ja EU15-maissa vuosina 1980–2003\*, prosenttia BKT:sta.

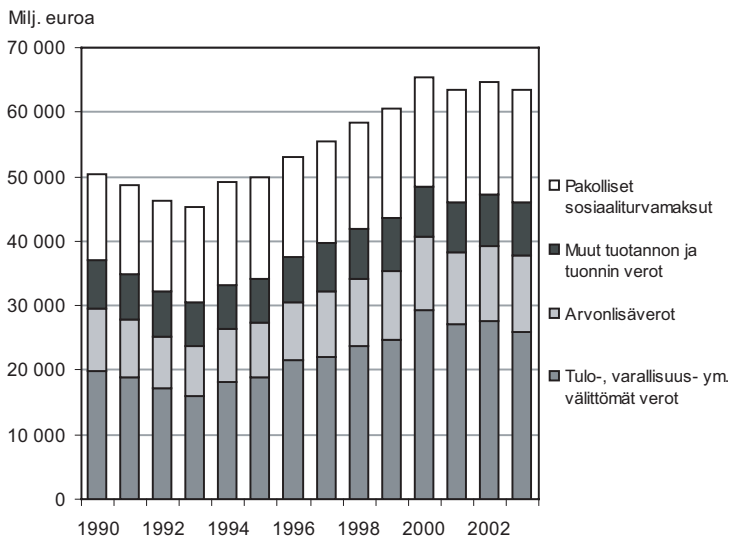


Lähde: OECD ja Tilastokeskus.

Kymmenen ensimmäisen jäsenyysvuoden jälkeen voidaan todeta, että EU:n verosäännösten vaikutukset Suomen verotuloihin ja yleisemminkin kansantalouteen ovat olleet odotettua selvästi vähäisemmät. Tärkein kansallinen syy tähän on alkoholiverotuksen kevenemisen lykkääntyminen vuoteen 2004, kun jäsenyysneuvotteluissa sovittu alkoholijuomien matkustajatuomisten siirtymäaika päättyi.

Toinen verotuksen muutoksia hillinyt tekijä on se, että EU-tasolla varsinaisia harmonisointihankkeita on saatu päätökseen hyvin vähän 1990-luvun alun jälkeen. Harmonisoinnin sijasta onkin ryhdytty puhumaan verotuksen koordinoinnista. Suomessa, kuten muuallakin EU:ssa toteutetut verouudistukset ovat pääosin johtuneet kansainvälisen verokilpailun lisääntymisestä. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisut ovat viime aikoina muokanneet kansallista verolainsäädäntöämme.

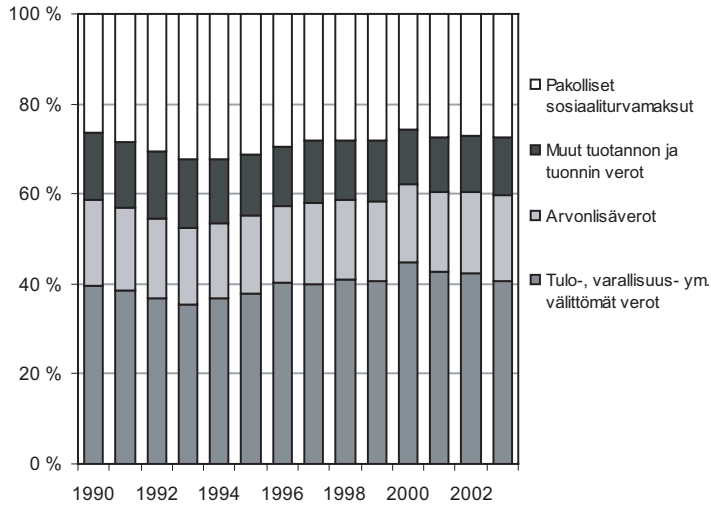
*Kuvio 6.2 a Pakolliset verot ja maksut Suomessa 1990–2003\*, miljoonaa euroa vuoden 2003 hinnoin.*



Lähde: OECD ja Tilastokeskus.



Kuvio 6.2 b Pakolliset verot ja maksut Suomessa 1990–2003\*, prosenttia kaikista verotuloista.



Lähde: OECD ja Tilastokeskus.

EU-jäsenyyden aikana Suomen talouskasvu on ollut vahvaa, kuten ennakoitiinkin. Mutta pääsy tähän on muualla kuin verotuksen kevenemisessä. Reaalisesti verotulot ovat viime vuosia lukuun ottamatta kasvaneet koko jäsenyyden ajan (kuvio 6.2 a). Myöskään eri verolajien välisissä suhteissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia (kuvio 6.2 b). Merkittävin heilahtelu on aiheutunut yhteisöveron tuotosta (ks. luku 6.4)

## 6.3 Välillisen verotuksen muutokset

### Arvonlisäverotuksen käyttöön otolla ei suuria vaikutuksia

EY-jäsenyys edellytti Suomelta arvonlisäverotukseen siirtymistä. Tähän tähdännyt laaja lakiuudistus oli kuitenkin Suomessa käynnistetty jo 1980-luvun lopulla. Uusi liikevaihtoverolaki oli

tullut voimaan jo 1.10.1991. Sen tarkoituksena oli mahdollistaa liikevaihtoverotuksen kehittäminen kansainvälisen käytännön mukaiseksi arvonlisäverojärjestelmäksi. Tässä yhteydessä vähennysoikeuksia laajennettiin merkittävästi, mutta veropohjaa ei laajennettu. Myös ns. alkutuotevähennysjärjestelmä säilyi.<sup>1</sup>

Arvonlisäverolaki astui voimaan kesäkuun 1. päivänä vuonna 1994, jolloin palvelualat ja rakentaminen tulivat veron piiriin, samoin kuin alkutuotanto. Suomi oli siten siirtynyt arvonlisäverojärjestelmään jo ennen yhteisöjäsenyyttään.

Vuoden 1992 välillisen verotuksen sopimuspaketin mukaan EU-jäsenmaiden arvonlisäverotuksen vakiokannan tulee olla vähintään 15 prosenttia ja alempien verokantojen (enintään kaksi) vähintään 5 prosenttia. Suomessa vakioverokannaksi tuli 22 prosenttia ja elintarvikkeille säädettiin 17 prosentin verokanta. Muiksi alennetuiksi kannoiksi tuli 12 ja 5 prosenttia (sittemmin 6%). Vuonna 1998 nämä kaksi verokantaa yhdistettiin alv-direktiivin mukaisesti yhdeksi (8%) kannaksi.

Jo paljon ennen verokannoista tehtyä sopimusta oli EU:n arvonlisäverotuksen pohja yhtenäistetty. Toteutumatta oli kuitenkin komission jo 1980-luvulla ehdottama siirtyminen verotuottojen keräämisessä ns. lopulliseen eli yhteiseen järjestelmään, jolloin kaikkien myyntien verotus tapahtuisi yrityksessä samalla tavalla riippumatta siitä, myydäänkö tuote kotimaahan vai toiseen jäsenmaahan. Verotuottojen ohjaamiseksi tuotteen kulutusmaahan luotaisiin selvitysjärjestelmä (Rauhanen, 2001).

<sup>1</sup> Alkutuotevähennyksen ansiosta alkutuottaja sai myydä maataloustuotteet ja jalostamattomat alkutuotteet liikevaihtoverotta, mutta näiden tuotteiden ostajalla oli oikeus vähentää tilitettävästä verostaan alkutuotevähennystä vastaava vero. Järjestelmän tarkoituksena oli alentaa raaka-ainekustannuksia ja sitä kautta elintarvikkeiden kuluttajahintoja. Siirtyminen yhä jalostetumpiin elintarvikkeisiin ja muiden portaiden normaali liikevaihtoverovelvollisuus oli kuitenkin vähentänyt alkutuotevähennysjärjestelmän merkitystä elintarvikkeiden hintoja alentavana mekanismina.

VATT:n (1992) selvityksessä arvioitiin verotulojen kasvavan vain vähäisessä määrin arvonlisäverojärjestelmään siirtymisen vuoksi. Tätä perusteltiin sillä, että vaikka veropohja kasvaisi, samalla vähennysoikeuksien laajentaminen pienentäisi piilevää veroa. Puutteellisen vähennysoikeuden vuoksi yrittäjätönnän tuotantopanoksiin arvioitiin vanhassa järjestelmässä jäävän noin 3 miljardia euroa<sup>2</sup> piilevää veroa, joka pienenesi arvonlisäverotuksessa vajaan miljardiin.

VATT:n sekä erityisesti ETLAn selvityksessä (Alho ym. 1992) oletettiin, että alkuperämaajärjestelmä toteutuu ja arvonlisäverokannat yhtenäistyvät. VATT:n arviossa esitettiin laskelmia, jotka perustuivat erilaisiin verokantojen yhdistelmiin. Eräänlainen kauhuskenaario oli vakiokannan pudottaminen minimitasolle 15 prosenttiin ja elintarvikkeiden verokannan pudottaminen viiteen prosenttiin. Tällöin verotuottojen menetys olisi 2 miljardia euroa. Yhdistelmällä vakiokanta 22 prosenttia ja elintarvikkeet 13,5 prosenttia päädyttäisiin yhden miljardin euron verotuoton lisäykseen.

Näitä arvioita pidettiin kuitenkin vain suuntaa antavina. Verokertymän muutokseen vaikuttaisi myös se, miten paljon piilevän veron poistuminen laskisi kulutustavaroiden hintoja. Vastaavasti veron piiriin tulevien palvelujen hinnat nousisivat. Huomattavimmat hintojen nousupaineet kohdistuisivat liikennemenoihin, henkilökohtaisiin palveluihin ja asumiseen. Lisäksi arvonlisäverojärjestelmään siirtyminen aiheuttaisi suuria hallinnollisia muutoksia, kun verovelvollisten lukumäärä nelinkertaistuisi.

Alho ym. (1992) arvioivat, että siirtyminen yhteiseen (alkuperämaa-)arvonlisäverojärjestelmään tarkoittaisi Suomen alv-vakiokannan alenemista EU:n keskitasolle 18,5 prosenttiin. Rajakontrollin poistumisesta saatavan hyödyn lisäksi vaihtosuhte heikkenisi ja tavarakaupan tase vahvistuisi. Lopputuloksena

<sup>2</sup> Markkamääräiset arviot on tässä muutettu euroiksi.

---

verotulojen menetys jäisi varsin kohtuulliseksi eli noin 70 miljoonaan euroon.

Jäsenmaiden erimielisyydestä johtuen komission tavoite yhteisestä järjestelmästä jäi toteutumatta. Vuonna 1993 otettiin käyttöön väliaikainen järjestelmä, joka edelleen perustui kohdemaaverotukseen. Tavaroiden vapaan liikkumisen vuoksi kaupallisen tuonnin tavaraliikenteen seuranta siirtyi rajoilta suoraan verovelvollisiin yrityksiin. Tämä johti varsin yksityiskohtaiseen säätelyyn ja raskaaseen valvontajärjestelmään. Näin oli kuitenkin meneteltävä, jotta verotulojen kertyminen kulutusmaahan voitaisiin turvata ja jäsenvaltioiden erilaisista verokannoista aiheutuvat väärinkäyttöyritykset estää. Yksityishenkilöiden hankinnat päätettiin verottaa sen maan säännösten mukaan, jossa myynnit tapahtuvat. Palvelujen verotus määräytyy luovutuspaikan perusteella.

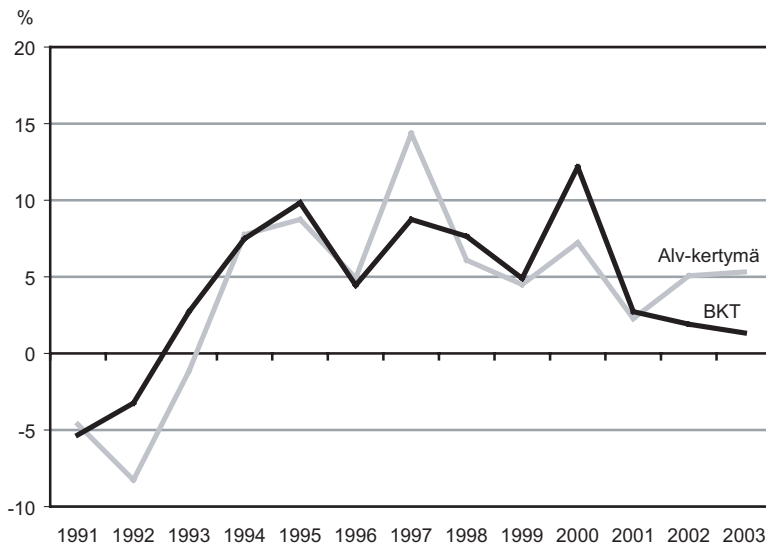
Alhon ym. (1992) arvion mukaan väliaikainen järjestelmä olisi Suomelle yhteistä alv-järjestelmää heikompi vaihtoehto; sen myötä verotulojen väheneminen olisi noin 120 miljoonaa euroa. Tämän järjestelmän toimivuutta kuitenkin epäiltiin. Vaarana olisi, että lopputuotteita alettaisiin myydä halvemman verokannan maahan sijoitetun tukkuportaan kautta, vaikka tavara ei edes kävisi tässä maassa.

Ennakoitua paljon syvempi lama ja nopea toipuminen siitä dominoivat arvonlisäverotuottojen kehitystä. Alv-kertymä kasvoi heti lain voimaantulovuonna 1994, kun talous oli laman jälkeen kääntynyt vahvalle kasvu-uralle (kuvio 6.3). Ulkomaankauppa kasvoi voimakkaasti ja erityisesti vuonna 1997, kun investoinnit lisääntyivät lähes 14 prosenttia, alv-kertymä kasvoi ripeästi. Osaltaan alv-kertymän kasvuun vaikutti se, että vasta talouden toipuessa monet palvelu- ja rakennusyritykset saattoivat vyöryttää veron myyntihintoihinsa.

EU:ssa ei ole vielä kukaan siirtynyt uuteen arvonlisäverojärjestelmään. Komission moneen kertaan revisioiman työohjelman

mukaan uudistus piti toteuttaa viimeistään vuoteen 2000 mennessä. Päätökset oli kuitenkin kirjattu niin, että ellei yksimielistä päätöstä saavutettaisi, väliaikainen järjestelmä pysyisi voimassa pitempäänkin. Näin myös tapahtui. Myöskään enimmäisverokannasta ei päästy sopimukseen.

*Kuvio 6.3 Arvonlisäveron tuoton ja nimellisen bruttokansantuotteen vuosimuutokset vuosina 1991–2003, prosenttia.*



Lähde: Tilastokeskus.

Jäsenmaat ovat vastustaneet komission kaavailuja siksi, että ne eivät tunne halukkuutta sellaisen veron keräämiseen, joka päättyy toiseen jäsenmaahan. Myös pitkälle viety verokantojen harmonisointi olisi tässä järjestelmässä väistämätöntä, mikä johtaisi korkean verokannan maat budjettivaikeuksiin.

Uudistusta ei vauhdittanut myöskään yhteiseen valuuttaan siirtyminen. Käytännössä komissio joutui luopumaan tavoitteestaan (Commission, 2000). Uusimman strategiansa mukaan komissio kehittäisikin arvonlisäverotusta nykyjärjestelmän

---

pohjalta; voimassa olevia sääntöjä yksinkertaistetaan ja uuden aikaistetaan, säännösten nykyistä yhdenmukaisempaa soveltamista edistetään ja hallinnollinen yhteistyö käynnistetään uudelleen.

Väliaikainen järjestelmä näyttää muuttuneen pysyväksi eikä myöskään verokantojen läheneminen ole toteutunut. Varsin konkreettinen todiste tästä on Tanskan ja Saksan alv-vakio-kantojen pitkään säilynyt ero (25 % / 16 %).

Eräät jäsenmaat ovat olleet mukana kolmivuotisessa kokeilussa, jossa selvitettiin, onko verokannan alentamisella työvaltaisten palvelujen hintoja alentavaa ja niiden kysyntää lisäävää vaikutusta. Myös vaikutusta harmaaseen talouteen tutkittiin. Kokeilussa mukana olleet maat raportoivat tuloksistaan hyvin vaihtelevasti. Komission (Euroopan komissio, 2003) mukaan kokeilusta kuitenkin kävi ilmi, ettei arvonlisäverokannan alentamisesta johtuvia myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen tai harmaan talouden vähenemistä ollut selvästi todettavissa. Komissio totesi lisäksi, että arvonlisäverokannan alentamisen julkiset kustannukset ovat luotua työpaikkaa kohti aina korkeammat kuin sellaisten toimenpiteiden, jotka vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin. Suomi ei osallistunut kokeiluun (Rauhanen, 1999).

Suomen jäsenyyden aikana EU:n arvonlisäverotus on siis säilynyt pääosiltaan muuttumattomana. Alv-lakiin on toki tehty parikymmentä vähäisempää muutosta. Näistä voidaan mainita 1.7.2003 voimaan tullut laki radio- ja televisiolähetyspalvelujen ja sähköisten palvelujen myyntimaasäännöksistä sekä vuoden 2004 alusta käyttöön otettu verovelvollisuuden alarajaan liittyvä huojennusjärjestelmä, joka koskee verovelvollisia, joiden liikevaihto tilikaudessa on enintään 20 000 euroa (Rauhanen, 2002). Näistä edellinen perustuu EU:n uuteen päätökseen, kun taas jälkimmäinen on vanhan EU-direktiivin kansallista soveltamista.

## Alkoholiverotuksen keveneminen siirtyi vuoteen 2004

Myös valmisteverotasojen osalta EU:ssa päästiin ratkaisuun lokakuun 1992 direktiivipaketissa. Ne tulivat voimaan 1.1.1993. Tällöin sovittiin tupakan, alkoholin ja mineraaliöljyjen vähimmäisverotasoista. Esimerkiksi alkoholijuomien vähimmäisverotat olivat selvästi Suomen tuolloisia veroja alhaisemmat. Dieselöljyjen ja savukkeiden vähimmäisverotat olivat jonkin verran Suomen verotasoja korkeammat. Kaiken kaikkiaan vain vähäiset verotasojen korotukset olivat tarpeen vuosina 1994–1995.

Rajakontrollin poistuminen johti myös siihen, että muiden kuin harmonisoitujen valmisteverojen ja energiaverojen<sup>3</sup> kantaminen muuttui käytännössä erittäin hankalaksi. Suomen jäsenyyden kannalta tämä tarkoitti lähes kaikkien elintarviketeollisuuteen ja maatalouteen liittyvien erityisverojen poistamista. Niiden budjettivaikutus oli kuitenkin melko pieni, noin 500 miljoonaa euroa.

### Valmisteverot Suomen EY-jäsenyyden alkaessa:

Harmonisoitavat valmisteverot:

- tupakkavero, olutvero, alkoholijuomavero
- öljytuotteiden valmisteverot

Muut valmisteverot:

- makeisvero, virvoitusjuomavero, Oy Alko Ab:n ylijäämä
- elintarvikkeiden valmistevero, ravintorasvavero, sokerivero
- lannoitevero, rehujen rasva- ja valkuaisvero, erikoiskasvien markkinoimismaksut, eräiden maataloustuotteiden markkinoimismaksut
- matkustajavero, öljyjättemaksu, lästimaksut, apteekkimaksut

<sup>3</sup> Ns. energiaveroilla tarkoitetaan sähkön, kivihiilen, maakaasun, turpeen ja mäntyöljyn valmisteveroja. Vakiintunut tapa on kuitenkin lukea ne ympäristöveroihin erotuksena "varsinaisista" valmisteveroista.

---

Valmisteverojen kirjo pienenikin nopeasti ja harmonisoitujen verojen lisäksi Suomessa kannetaan enää virvoitusjuomaveroa ja eräitä ympäristöperusteisia maksuja.

VATT (1992) arvioi valmisteverojen muuttumisen vaikutusta melko suoraviivaisesti. Laskelmien oletuksena oli, että EY-jäsenyys merkitsisi tupakka-, olut-, alkoholijuoma- ja polttoaineverojen ja hintatason harmonisointia EY-tasolle ja muiden valmisteverojen kannon lopettamista. Tässä skenaariossa valtio menettäisi verotuloja 2,1 miljardia euroa vuoden 1992 tasossa. Määrä oli 10,5 prosenttia valtion verotuloista. Liikevaihtoverovaikutus huomioon ottaen valtion verotulot pienenisivät lähes 13 prosenttia. Tosin arveltiin, että auto- ja moottoripyöräverosta ei olisi pakko luopua kokonaan, vaan se voitaisiin säilyttää rekisteröintiverona.

VATT:n arviossa valmisteveroista ongelmallisimpina pidettiin olut- ja alkoholijuomaveroa. EY-jäsenyys vähentäisi valtion alkoholijuomista saamia tuloja 1,2 miljardia eurolla vuoden 1992 tasolla. Sen arvioitiin merkitsevän myös valtion alkoholiyhtiön monopoliaseman päättymistä. Kysymyksessä olisi niin suuri laadullinen muutos Suomen alkoholipolitiikassa, että tarkkoja arvioita sen vaikutuksista ei voitu esittää. Kuitenkin pidettiin selvänä, että muutos johtaisi rajuun alkoholin kulutuksen kasvuun ja lisäisi näkyvästi alkoholihaittoja.

VATT oli mukana myös myöhemmässä tutkimushankkeessa, jossa arvioitiin alkoholijuomien hintatason alenemisen yhteiskunnallisia vaikutuksia (Österberg et al., 1998). Tutkimuksessa esiteltiin ns. pieni ja suuri hinnanalennusvaihtoehto, joiden vaikutuksia tarkasteltiin julkisen talouden, alkoholisidonnaisten elinkeinojen ja alkoholin haittavaikutusten kannalta. Tutkimuksen suositus oli, että alkoholiolojen hallittavuus edellyttäisi asteittaisia, eri vuosina tehtäviä veronalennuksia. Veronalennusten hintavaikutusten oletettiin olevan pienessä vaihtoehdossa 15 prosenttia (kaikki juomat) ja suuressa vaihtoehdossa 40 prosenttia (väkevät ja oluet) ja 20 prosenttia (viinit ja vä-



lituotteet). Arvion mukaan valtion alkoholijuomaverotulot vähenisivät vuonna 2004 pienessä vaihtoehdossa 200 miljoonaa euroa ja suuressa vaihtoehdossa 600 miljoonaa euroa. Kuluttajahintaindeksin kasvu hidastuisi vastaavasti 0,9 ja 2 prosenttiyksikköä. Talouden toimeliaisuuden lisääntyessä alennuksen nettovaikutus jäisi 84 miljoonaan euroon ja 250 miljoonaan euroon. Alkoholikuolemien arvioitiin lisääntyvän vuodessa 400–800:lla.

Toisin kuin vuonna 1992 ennakoitiin, jäseneksi liittymisen aikana vallinneet alkoholijuomien valmisteverojen tasot säilyivät pitkään. Myös matkustajien alkoholintuontia EU-maista ja kolmansista maista rajoittaneet kiintiöt pysyivät pitempään ja pienempinä kuin oli ennakoitu. Jäsenyysneuvotteluissa matkustajatuomisten siirtymäaika oli rajattu vuoden 1996 loppuun, mutta sittemmin jatkoaikaa saatiin aina vuoden 2004 alkuun. Aivan siirtymäajan lopulla (3.12.2003) eduskunta hyväksyi lain alkoholiverotuksen keventämisestä (HE 80/2003). Veronalennuksia vauhditti Viron ja Suomen rajan muuttuminen sisämarkkinarajaksi toukokuun alusta 2004. Päätös poisti myös EU-maista tapahtuvaan alkoholin tuontiin liittyneet määrälliset rajoitukset. Rajoitukset poistuivat myös tupakan tuonnilta muista paitsi vuonna 2004 liittyneistä EU-maista.

Maaliskuun alussa 2004 oluen valmistevero laski noin 32 prosenttia, väkevien alkoholijuomien valmistevero 44 prosenttia ja viinin 10 prosenttia. Toisin sanoen hinnanalennukset olivat väkevien juomien osalta linjassa tutkimuksen (Österberg et al., 1998) suuren vaihtoehdon kanssa, mutta keskimääräinen veronalennus oli lähempänä pientä vaihtoehtoa. Toteutetun veronalennuksen seurauksena Alkon vähittäismyyntihinnat laskivat keskimäärin 22 prosenttia, elintarvikeliikkeiden alkoholin myyntihinnat noin 14 prosenttia ja anniskeluhinnat noin 3 prosenttia. Myös mallasjuomien käytön yleistymisen elintarvikeliikkeiden tarjoustuotteina vaikutti oluen kulutukseen.

Alkoholiveron alennuksen vaikutus näkyi välittömästi kuluttajahintaindeksissä, joka laski maaliskuussa 0,5 prosenttia edellisvuoden maaliskuuhun verrattuna. Kuluttajahintojen lasku oli erittäin poikkeuksellista, sillä edellisen kerran inflaatio oli miinusmerkkinen lokakuussa 1955. Alkoholijuomien halpeneminen pudotti indeksiä 0,8 prosenttiyksikköä. Vaikutus oli melko tarkkaan sama, mikä ennakoitiin vuoden 1998 tutkimuksessa.

Vuonna 2004 alkoholijuomien vähittäismyynti Alkon myymälöistä lisääntyi sadan prosentin alkoholiksi laskettuna 10,3 prosenttia. Koko vähittäismyyntin kasvu oli 8,8 prosenttia. Aniskelumyynti väheni 3,8 prosenttia edellisvuodesta. Väkevien juomien kulutus kasvoi 17,5 prosenttia, väkevien viinien lähes 15 prosenttia ja mallasjuomien 4,6 prosenttia. Mietojen viinien pitkään jatkunut kulutuksen kasvu kääntyi prosentin laskuun.

Veronalennuksella haluttiin erityisesti taittaa kärki alkoholin mittavalta Viron tuonnilta ja ehkäistä harmaiden markkinoiden syntymistä. Kuitenkin jo hallituksen esityksessä ennakoitiin, että tuonti Virosta tulee lisääntymään. Tilastoimattoman alkoholin<sup>4</sup> kulutuksen määrä kasvoi lisääntyneen matkustajatuonnin vuoksi noin 25 prosenttia ja oli vuonna 2004 noin 2,1 litraa sadan prosentin alkoholina asukasta kohti.

Vuoden 2004 talousarviossa alkoholiveron tuotoksi oli kirjattu 1,05 miljardia euroa eli 350 miljoonaa euroa alle vuoden 2003 tason. Vuoden 2005 budjetissa odotetaan alkoholiveroa kertyvän enää 968 miljoonaa euroa.

Alkoholin kokonaiskulutus oli vuonna 2003 asukasta kohden 9,4 litraa puhdasta alkoholia. Alkoholin hinnan alennus ja tuonnin vapautuminen Virosta kasvattivat kulutuksen 10,3 litraan vuonna 2004 (STAKES ja STTV, 2005). Lindén (2004) arvioi,

<sup>4</sup> Virallisen kulutustilaston ulkopuolelle jäävä ns. tilastoimaton alkoholin kulutus muodostuu matkailijoiden tuomasta alkoholista, laillisesta ja laittomasta kotivalmistuksesta, salakuljetuksesta, ulkomailla nautitusta alkoholista ja korvikealkoholeista.

että tilastoitu alkoholin kulutus tulee kasvamaan Suomessa noin 25 prosenttia vuosina 2004–2006, ellei suomalaisten alkoholin hinta- ja tulokäyttäytymisessä tapahdu merkittäviä ennakoimattomia muutoksia.

Tupakkaveron tuotto ei laskenut määrärajoitusten poistamisesta huolimatta, sillä tupakan tuonti ulkomailta ei lisääntynyt. Tähän vaikutti erityisesti Viron tuonnille asetetut siirtymäkauden (vuoden 2009 loppuun) rajoitukset. Tupakkaveron kertymä oli vuonna 2003 valtiolle 591 miljoonaa euroa ja vuonna 2004 yli 600 miljoonaa euroa. Kaupassa savukkeiden myynti on kasvanut pari prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

Välilliseen verotukseen liittyi myös tax free -myynnin päättyminen jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä 30. päivänä kesäkuuta 1999. Verovapaan myynnin loppuminen laski Helsinki-Vantaan lentoaseman myymälöiden myyntiä 40 prosentilla ja heikensi Finnairin tulosta noin 14 miljoonalla eurolla ja vuonna 2000 edelleen noin 5 miljoonalla eurolla (Finnairin vuosikertomukset). Merenkurkun laivaliikenne kärsi tax free -myynnin loppumisesta ja eräitä linjoja lopetettiin. Tax free -oikeutensa säilyttänyt Ahvenanmaa hyötyi muutoksesta. Se sai tuntuvasi lisää satama-asiakkaita, kun Tukholmaan liikennöivät laivat pysähtyivät verovapauden vuoksi Långnäsin satamassa.

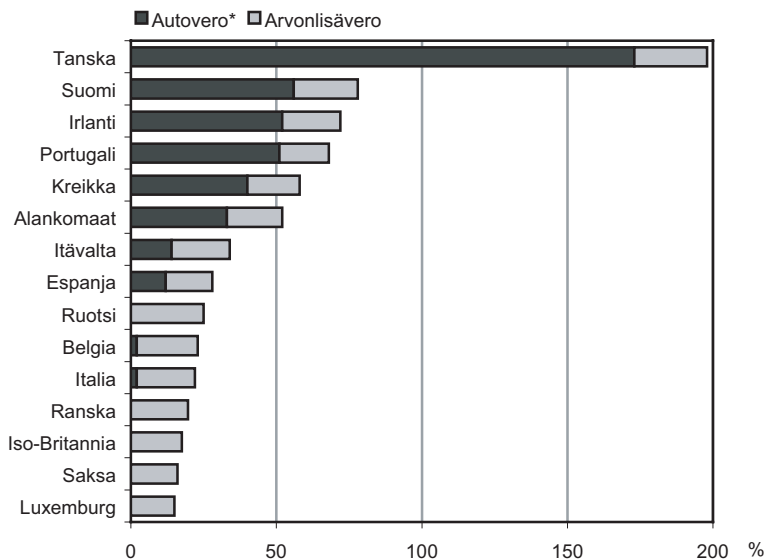
### **Autoverotus muutosten kourissa**

Monissa jäsenmaissa auton hankintaan kohdistuu pelkästään arvonlisävero (kuvio 6.4). Suomen autoverotus on ollut koko EU-jäsenyyden ajan jäsenmaiden korkeimpia, mutta se on aivan viime vuosina selvästi lähentynyt muita. Vielä vuonna 2002 auton hankintaan kohdistui Suomessa 93 prosentin vero.

VATT:n (1992) selvityksessä autoverotuksesta mainitaan vain, että auto- ja moottoripyöräverosta ei liene pakko luopua kokonaan, vaan se voidaan säilyttää rekisteröintiverona. Jäsenyysneuvottelujen aikana ei osattu varautua siihen, että EY-tuomio-

istuimen rooli nousee eräissä verokysymyksissä ratkaisevaksi. Tämä koskee erityisesti autoverotusta ja yritysverotusta.

*Kuvio 6.4 Autoverotus EU-maissa vuonna 2004, prosenttia.*



\*Uuden 2 litran auton hankinnan yhteydessä suoritettava vero, % verottomasta hinnasta (ei sis. käyttömaksua).

Lähde: ACEA.

Komission muuttunut näkemys autoverotuksesta kiteytyy 9.9.2002 annettuun tiedonantoon. Se sisälsi periaatteet, joita komissio toivoi jäsenmaiden soveltavan henkilö-autojen verotusta kehittäessään:

- Hankinnan verotusta tulisi asteittain vähentää tai siitä tulisi luopua. Siirtymäaika voisi olla 5–10 vuotta.
- Verokertymän painopistettä tulisi vähitellen siirtää hankinnan verotuksesta vuotuisen veron ja polttoaineveron suun-

taan.

- Muutosten tulisi olla budjettineutraaleja.
- Bensiini- ja dieselkäyttöisten autojen vuotuisen veron ja polttoaineverotuksen tulisi olla nykyistä lähempänä toisiaan.
- Käytettyjen autojen hankinnan verotukselle olisi tehtävä yhteinen laskentamenetelmä.
- Verotasojen ja uusien autojen CO<sup>2</sup>-päästöjen välillä pitäisi olla nykyistä selvempi kytkentä, mikä kuitenkin voisi vaihdella jäsenmaissa.
- Yrittäjäautojen kasvavaan rooliin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Komission näkemys konkretisoitui Suomessa nopeasti, kun EY-tuomioistuin antoi 19.11.2002 päätöksensä Suomen KHO:n ennakkoratkaisuhakemuksesta.<sup>5</sup> Sen mukaan autoveroa määrättäessä ajoneuvon verotusarvo täytyy määritellä samalla tavalla sekä maahan tuotujen käytettyjen ajoneuvojen että jäsenvaltiossa rekisteröityjen uusien ajoneuvojen osalta. Ratkaisevaa päätöksessä oli se, että veroja ei saa määrätä käytettynä tuodulle autolle enempää kuin vastaavan Suomeen uutena tuodun käytetyn auton hintaan sisältyy näitä veroja. EY-tuomioistuin totesi kuitenkin, että autoverosta voidaan jatkossakin kantaa arvonlisävero.

Hallitus antoi 30.12.2002 autoverolain muutosesityksen, jonka mukaan uusista henkilöautoista kannettaisiin autoveroa 24–26 prosenttia verollisesta kuluttajahinnasta, kun uusien autojen

<sup>5</sup> Hakemuksessa oli pyydetty kannanottoa Suomen autoverotuksen mahdolliseen syrjivyyteen. Taustalla oli se, että Suomen autovero määräytyi eri tavalla kaupan eri portaissa. Virallisen maahantuojan hankkiman käytetyn tuontiajoneuvon autovero laskettiin ajoneuvon ostohinnan perusteella. Tällöin ei otettu huomioon maahantuojan ja mahdollisten tukku- ja vähittäismyyjien katetta. Yksityishenkilöiden maahan tuomien käytettyjen autojen vero puolestaan laskettiin sen ostohinnan pohjalta, jonka kuluttaja maksaisi vastaavasta uudesta ajoneuvosta. Tuo hinta oli yleensä korkeampi kuin virallisen maahantuojan maksama hinta. Lisäksi oli maksettava arvonlisävero, joka laskettiin autoveron määrän pohjalta.

---

autovero oli tätä ennen keskimäärin noin 29 prosenttia. Muutos merkitsi autoveron tason alennusta noin 17 prosentilla.

Lakiesityksestä tuli kuitenkin liian monimutkainen ja se sai eduskuntakäsittelyssä uuden muodon. Henkilöautojen verotuksen perusteeksi tuli nyt hankinta-arvon sijasta auton yleinen kotimainen vähittäismyyntiarvo. Tällä tarkoitetaan hintaa, joka ajoneuvosta olisi saatavissa, jos se myytäisiin sinä ajankohtana, jona se ilmoitetaan verotettavaksi. Jos yleisiin myyntihintoihin perustuvaa arvoa ei ole käytettävissä, vähittäismyyntiarvo määritetään siitä hinnasta, jolla samanlaisia ajoneuvoja yleisesti ilmoitetaan myytäväksi. Auton arvo määritellään myyntitilastojen pohjalta. Muutos koski sekä uusia että käytettyjä maahan tuotavia autoja.

Käytetyn auton veroksi luetaan se osuus veroa, joka sisältyi samanlaisten ajoneuvojen yleisiin vähittäismyyntiarvoihin, kun ajoneuvot olivat uusia. Lisäksi voidaan ottaa huomioon tyyppin, kunnon, ajokilometrien yms. vaikutuksia. Tullihallitus ilmoittaa julkisesti veron osuudet. Eduskunta hyväksyi 18.2.2003 uuden autoverolain, joka tuli takautuvasti voimaan vuoden alusta. Käytettyjen tuontiautojen veronalennus oli runsaat puolet aiemman veron määrästä.

Käytettyjen autojen maahantuonti lähtikin rajuun kasvuun ja oli sekä vuonna 2003 että vuonna 2004 kaikkiaan noin 33 000 kappaletta. Myös uusien autojen hinnat alenivat Suomessa, koska autoveronalennus vietiin ilmeisen täysimääräisesti hintoihin. Hinnat alenivat keskimäärin 7–8 prosenttia, ja samansuuntainen kehitys näkyi vähitellen myös vaihtoautojen hinnoissa. Myös kansainvälisessä vertailussa Suomen autohintojen kehitys oli poikkeuksellista (taulukko 6.1).

Vuonna 2003 uusien henkilöautojen rekisteröinnit lisääntyivätkin peräti 26 prosenttia; uusia rekisteröitiin kaikkiaan 145 578 kappaletta. Kyseessä oli kuitenkin veropäätösten aiheuttama patoutuneen kysynnän purkautuminen, sillä vuonna 2004 uu-

sia henkilöautoja verotettiin pari prosenttia vähemmän kuin vuonna 2003.

Valtion verotulojen kannalta autoveron uudistus oli varsin tuottoisa, kun se vuonna 2003 kerrytti veroa runsaat 1,2 miljardia euroa eli 180 miljoonaa euroa edellisvuotta enemmän. Vuonna 2004 autoveron tuotto näyttäisi jäävän suunnilleen edellisen vuoden tasolle.

*Taulukko 6.1 Uusien autojen hintaindeksin muutos ja yleinen inflaatioprosentti EU-maissa toukokuusta 2003 toukokuuhun 2004.*

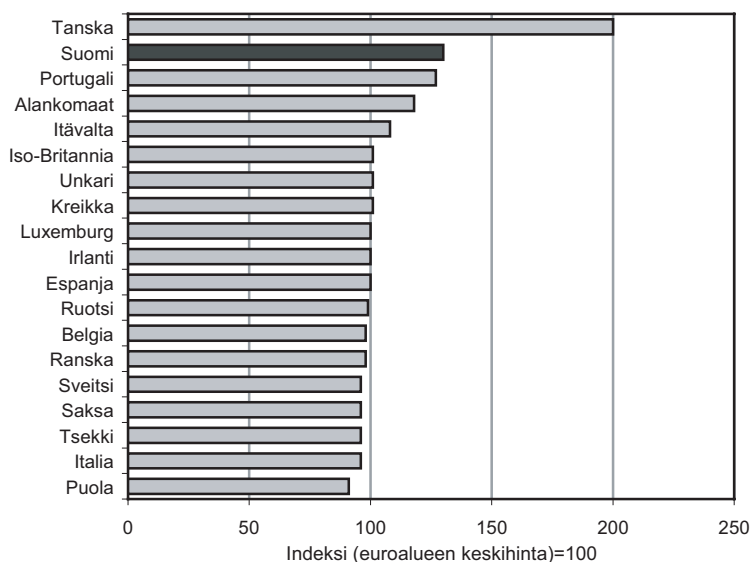
|               | Uudet autot | Kaikki hinnat |
|---------------|-------------|---------------|
| Suomi         | -2,9        | -0,1          |
| Italia        | -1,1        | 2,3           |
| Kreikka       | 0           | 3,1           |
| Belgia        | 0,2         | 2,4           |
| Iso-Britannia | 0,3         | 1,5           |
| Ruotsi        | 0,8         | 1,5           |
| Luxemburg     | 0,9         | 3,4           |
| Itävalta      | 1,1         | 2,1           |
| Ranska        | 1,3         | 2,8           |
| Portugali     | 1,3         | 2,4           |
| Espanja       | 1,4         | 3,4           |
| Irlanti       | 1,5         | 2,1           |
| Saksa         | 1,7         | 2,1           |
| Alankomaat    | 1,7         | 1,7           |
| Tanska        | 2,5         | 1,1           |

Lähde: Euroopan komissio.

Vuoden 2005 alusta autoverolakia muutettiin jälleen: jos ajoneuvo on ollut ennen maahan tuontia muualla kuin Suomessa rekisteröitynä tai käytössä liikenteeseen vähintään kuusi kuu-

kautta, sitä verotetaan käytettyä ajoneuvoa koskevien säännösten mukaan. Alle kolme kuukautta käytetystä ajoneuvosta kannetaan samanlaisen tai vastaavan uuden ajoneuvon vero. Vähintään kolme, mutta alle kuusi kuukautta rekisteröitynä tai liikennekäytössä olleesta ajoneuvosta kannetaan samanlaisen tai vastaavan uuden ajoneuvon vero alennettuna ajoneuvon iän perusteella.

*Kuvio 6.5 a Uusien henkilöautojen keskihintavertailu eräissä Euroopan maissa 11/2004.*

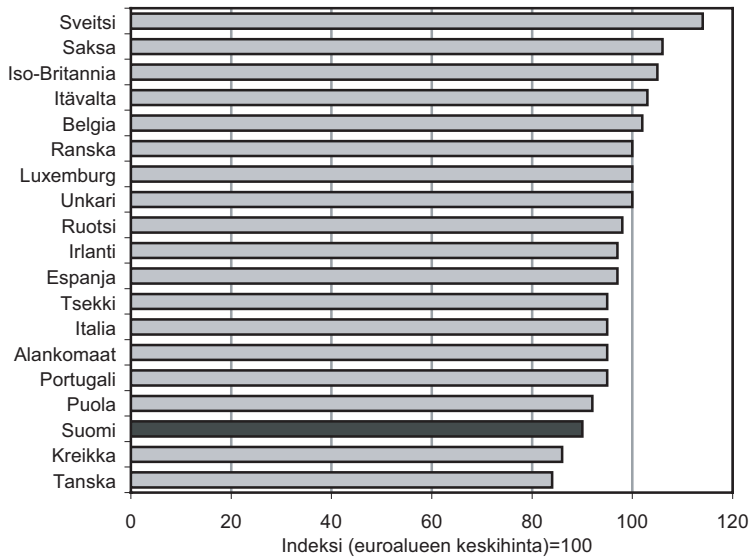


Lähde: Euroopan komissio.

Euroopan mittapuussa uusien autojen hintataso on Suomessa kuitenkin edelleen hyvin korkea (kuvio 6.5 a), vaikka verottomat toimitushinnat ovat alhaisia. Valmistajat toimittavat kireän autoverotuksen maihin autot halvemmalla (kuvio 6.5 b).



**Kuvio 6.5 b** Uusien henkilöautojen toimitushintojen keskiarvojen (ennen veroa) vertailu eräissä Euroopan maissa 11/2004.



Lähde: Euroopan komissio.

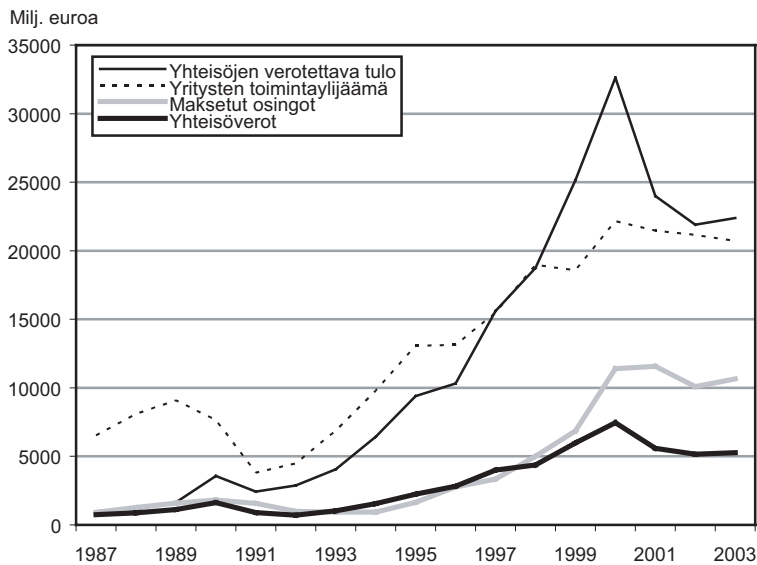
## 6.4 Yhtiöveron hyvityksestä luovuttiin

Suomen EU-jäsenyyden alku sijoittui ajankohtaan, missä lamasta oltiin toipumassa. Pääomaveron- ja yritysverouudistus oli tullut voimaan vuonna 1993. Uudistuksessa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä ja osinkoveron huojennus siirrettiin yhtiöltä osingonsaajalle. Laman jälkeen yhteisöverotulot kasvoivat poikkeuksellisen nopeasti. Verouudistus ei kuitenkaan keventänyt yritysten todellista verorasitusta (Hietala ja Lyytikäinen, 2003). Tähän vaikutti tuloksenjärjestelyiden miltei täydellinen poistuminen (kuviot 6.6).<sup>6</sup> Yhteisöverotulojen kehitystä selittää voimakas talouskasvu ja yritysten perusliiketoiminnan

<sup>6</sup> Varaussäännöksiä kiristettiin useaan otteeseen 1980-luvun puolivälin jälkeen. Investointivaraus poistui vuonna 1991, toiminta- ja varastovaraukset vuonna 1993. Samalla aikajaksolla yhteisöverokanta laski noin 60 prosentista 25 prosenttiin.

kannattavuuden paraneminen, jota vauhditti korkomenojen väheneminen ja satunnaistuottojen lisääntyminen (Mykkänen, 2005). Tämä näkyy sekä toimintaylijäämässä että yhteisöjen verotettavassa tulossa. Myös osinkojen voimakas kasvu lisäsi jossain määrin yhteisöverotuottoa, sillä yhtiöveron hyvitysjärjestelmä varmistti verojen maksun yritystasolla aina, kun osinkoa jaettiin. Yrityksen kannatti kuitenkin näyttää tulosta, koska yhteisövero tuli kuitattua sillä, ettei osakkeenomistaja yleensä enää maksanut veroa saamastaan osingosta.

*Kuvio 6.6 Yhteisöjen verotettava tulo, verot ja osingot 1987–2003, miljoonaa euroa.*



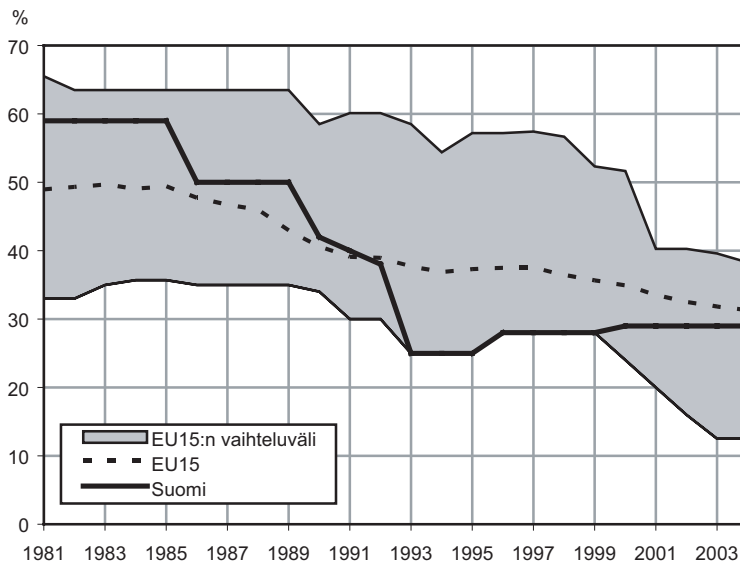
Lähde: Verohallitus ja Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

Suomen kansalliseen yritysverolainsäädäntöön EU-jäsenyydellä ei ollut juurikaan merkitystä jäsenyyden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Unionillahan ei ole suoraa toimivaltaa välittömän verotuksen harmonisoimiseksi. Yritys- ja pääomaerotuksen yhdenmukaistaminen on kuitenkin edennyt silloin,

kun se on nähty tarpeelliseksi sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Vuonna 1992 ns. Rudingin komiteassa pohdittiin tarvetta yhteisöverokantojen ja yritysverotuksen veropohjan laajaan harmonisointiin EU:ssa. Komitea katsoi, että kansalliset erot yritysverotuksessa aiheuttavat kilpailun vääristymiä ja muodostavat esteitä yhteisön sisämarkkinoiden joustavalle toiminnalle. Komitea ehdotti, että alin yhteisöverokanta olisi 30 prosenttia ja korkein 40 prosenttia.

*Kuvio 6.7 Yhteisöjen jakamattoman voiton verokannat EU15-maissa vuosina 1981–2004, prosenttia.*



Lähde: KPMG.

Komitean ajatukset eivät edenneet käytännön tasolle. Sittenmin EU:ssa on tunnustettu muualta maailmasta tulevan verokilpailun paineet ja luovuttu kokonaan tavoitteesta harmonisoi-

---

da verokantoja. Seurauksena on ollut jäsenmaiden yhteisöverokantojen alenemisen jatkuminen (kuvio 6.7).

Vaikka komissio on antanut lukuisia yritysverotusta koskevia ehdotuksia, voimassa oli pitkään vain kolme direktiiviä ja yksi jäsenmaiden välinen sopimus: ns. virka-apudirektiivi, emo-tytär-yhtiödirektiivi, yritysjärjestelydirektiivi ja arbitraatiosopimus, joka liittyy kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen siirtolinnoittelutapauksissa. Nämä Suomi otti käyttöön jäsenyyden alkuvaiheessa, kuten VATT (1992) ennakoii.

1990-luvun puolivälissä komissio kiinnostui sisämarkkinoiden toimintaa haittaavasta verokilpailusta eli yritysten ja pääomien houkuttelemiseksi tarjotuista veronhuojennuksista. EU:n valtiovarainministerien Ecofin-neuvosto hyväksyi 3.6.2003 lopullisesti veropakettin, johon kuuluivat yritysverotuksen käytännösäännöt, talletusten verotusta koskeva direktiivi sekä direktiivi lähiyhtiöiden välisistä korko- ja rojalTIMaksuista.

Suomen kannalta tärkein näistä direktiiveistä on jo vuodesta 1989 listalla ollut säästödirektiivi. Sen tavoitteena on tehostaa korkotulojen verovalvontaa yhteisöalueella. Ilmoitusvelvollisuus laiminlyömyllä yksityishenkilöiden on ollut verrattain vaivatonta välttämättä rajat ylittävien korkotulojen verotukselta. Veronkiertomahdollisuuksien on katsottu johtavan paitsi verotulojen menetyksiin, myös pääomaliikkeiden vääristymiin sisämarkkinoilla. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita keräämään tietoja toisiin jäsenvaltioihin maksetuista korkotuloista ja toimittamaan näitä tietoja koronsaajien asuinvaltioiden veroviranomaisille.

Lokakuussa 2001 komissio julkaisi yritysverotuksen koordinoimissuunnitelman, jonka mukaan verojärjestelmien yhteensovittaminen olisi välttämätöntä. Ehdotukset koostuivat lyhyen tähtäimen toimenpiteistä sekä pidemmän aikavälin tavoitteista. Yritysverotuksen veropohjaa yhdenmukaistettaisiin erityisesti rajat ylittävän yritystoiminnan osalta, kun taas verokannat jätettäisiin jäsenvaltioissa päätettäväksi.

Toteutuessaan suunnitelma tarkoittaisi Suomen veropohjan kapenemista eurooppalaiselle suppealle tasolle. Tämä johtaisi Suomessa verotulojen vähenemiseen. Myös matalan verokannan synnyttämä houkutus näyttää voittoja Suomessa vähenisi. Tällainen tilanne johtaisi ilmeisesti verokantakilpailuun. Siksi olisi syytä harmonisoida myös verokannat, mutta tämä ei näytä EU:n nykyisten toimintaperiaatteiden valossa todennäköiseltä.

Yritysverotuksen yhtenäistämistarve on viime aikoina noussut uudelleen esille siitä syystä, että EY:n tuomioistuin joutuu yhä useammin ratkaisemaan yritysten verotukseen liittyviä kiistakysymyksiä. Esimerkkinä tästä voidaan pitää yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumista Suomessa vuonna 2005. Samalla yhteisöveron verokanta alennettiin 29 prosentista 26 prosenttiin ja pääomatulojen verokanta 29 prosentista 28 prosenttiin.

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä otettiin monen muun jäsenmaan esimerkin mukaisesti Suomessa käyttöön vuonna 1990. Perusajatuksena oli poistaa osakeyhtiön osinkona jakaman voiton kaksinkertainen verotus siten, että yhtiön tuloksestaan maksama vero hyvitetään osingonsaajan osingosta menevästä verosta. Samalla varmistettiin jaetun voiton yhdenkertainen verotus yhtiön verotuksen kautta.

*"Tilintarkastajat ovat yhtiöveron hyvitysjärjestelmän 15-vuotisen historian aikana saaneet toistuvasti selittää asiakkailleen yhtiöveron hyvitysjärjestelmän tarkoituksen. Nyt asiakkaille on kerrottava, mitä yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen merkitsee mm. veroylijäämien poistumisen myötä".*  
Päätoimittaja Eero Sorsa, Tilintarkastus / revision 3/2004.

Rajat ylittävä voitonjako oli hyvitysjärjestelmässä tarkoitus hoitaa verosopimusverkostolla. Tätä kokeiltiin Ison-Britannian kanssa, mutta se ei käytännössä toiminut. Yleisen ilmapiirin muututtua kriittiseksi yhteisöveron hyvitysjärjestelmää kohtaan, KHO pyysi EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä,

---

onko järjestelmä perustamissopimuksen vastainen syrjiessään ulkomaisia omistajia.

EY:n tuomioistuimen ratkaisua ennakoiden pääministeri Vanhasen hallitusohjelmassa osinkoverotusta uudistettiin luopumalla yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja saattamalla osingot osittain kahdenkertaisen verotuksen piiriin. Hallitus julkaisi 13.11.2003 kannanottonsa yritys- ja pääomaverotuksen uudistamisesta ja antoi 19.5.2004 eduskunnalle yksityiskohtaisen lakiesityksensä yritys- ja pääomaverotuksen uudistamiseksi (Hietala et al., 2004). Uudistukseen liittyvät lait vahvistettiin 30.7.2004.

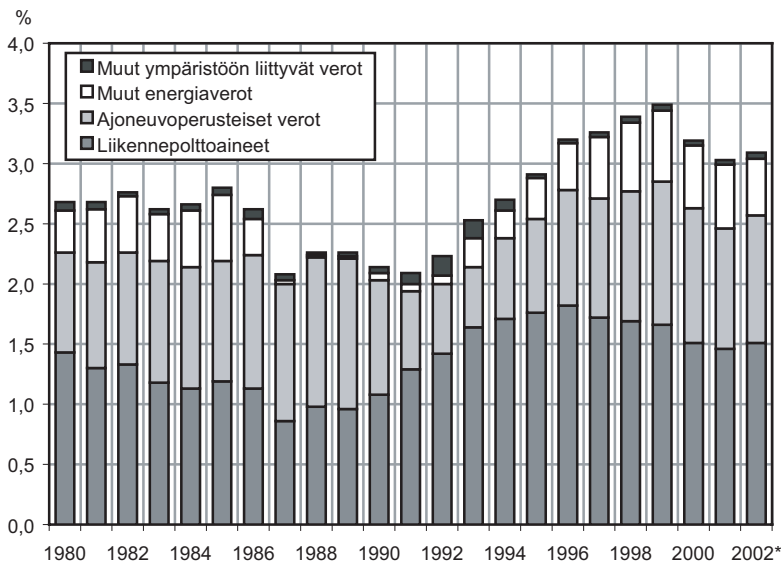
Syyskuun alussa 2004 EY:n tuomioistuin antoi hallituksen käsitystä tukevan ratkaisunsa. Sen valossa näyttää todellakin siltä, että EU-alueelta saaduista osingoista peritty vero on ollut eurooppaoikeuden vastaista. Koska Suomella ei ole harkinnanvaraakaan sen suhteen, miten ratkaisun soveltamista ajallisesti rajoitetaan, veronpalautusta voi vaatia vuonna 2005 vuodesta 1999 eteenpäin.

## **6.5 Ympäristöverotuksessa pieniä muutoksia**

Suomen jäsenyysneuvottelujen alla energiaverotus oli täysin kansallisten lainsäädäntöjen varassa. VATT:n (1992) arvion mukaan Suomessa vuonna 1992 käyttöön otetulla hiilidioksidipohjaisella energiaverolla olisi ilman kansainvälistä koordinaointia vuoteen 2005 mennessä kustannusvaikutus, jonka suuruusluokka olisi neljä prosenttia bruttokansantuotteesta. Vaikutus tulisi pääasiassa vientisektorin kilpailukyvyyn heikkenemisen kautta. Todennäköisesti tällainen vero olisi kuitenkin melko pitkälle harmonisoitu, jolloin sen vaikutus Suomelle jäisi vähäiseksi. Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden avauduttua Suomessa kuitenkin luovuttiin sähkön tuotannon verottamisesta vuonna 1997 ja siirryttiin kulutuksen verotukseen.

Talouden elpymisen ja veroperusteiden kiristymisen vuoksi ympäristöön liittyvien verojen kansantuoteosuus kasvoi Suomessa lähes koko viime vuosikymmenen. Vuosina 2000–2001 ympäristöverojen osuus laski, ja kääntyi uudeksi nousuksi vuonna 2002 (kuvio 6.8).

*Kuvio 6.8 Ympäristöperusteiset verot, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Lähde: Tilastokeskus.

Energiaverotuksen harmonisoinnissa on EU:ssa edistytty hyvin heikosti, vaikka viimeisen kymmenen vuoden aikana komissio on antanut lukuisia direktiiviesityksiä. Vuonna 2003 saatiin kuitenkin aikaan energiaverodirektiivi, jossa määritellään kannettavat vähimmäisverotasot. Jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää nämä tasot ja toisaalta ottaa käyttöön tai säilyttää erilaisia energiatuotteiden ja sähkön veroja.

Direktiivissä säädetyt vähimmäisverotasot eivät perustu energiatuotteiden ympäristöominaisuuksiin, kuten esimerkiksi hiilidioksidi- tai muihin päästöihin. Direktiivillä pyritään kuitenkin edistämään myös ympäristötavoitteita. Veron avulla sinänsä jo lisätään energiatuotteiden hintaa ja siten pyritään vähentämään niiden kulutusta. Lisäksi direktiivi mahdollistaa muun muassa uusiutuvan energian edistämisen verohelpotusten avulla, samoin kuin veron porrastamisen tuotteen ympäristöominaisuuksien perusteella. Kolmas keskeinen näkökohta direktiivissä on yritysten kilpailukyky, joka on otettu huomioon eräiden polttoainesten osalta yrityskäytön alemmina vähimmäisverotusina ja mahdollisuutena soveltaa yrityksiin, erityisesti energiantensiivisiin yrityksiin, alempia verokantoja kuin muihin kuluttajiin.

Suurin syy ympäristöperusteisen energiaverotuksen harmonisoinnin huonolle edistymiselle on energiantuotannon rakenteiden erilaisuus, minkä vuoksi energia- ja hiilidioksidivero kohtelisi jäsenmaita eri tavoin. Toinen este on se, että riittävän luotettavaa tietoa eri maiden energiasektoreiden rakenteista ja energiaverotuksen käytännöistä on vähän saatavilla.

## **6.6 Verotus laajenevassa Euroopan unionissa**

Tutkimuslaitokset – erityisesti VATT – arvioivat ennen Suomen EY-jäsenyyttä, että odotettavissa oleva välillisen verotuksen keveneminen ja siihen liittyvä hinta- ja kustannustason nousun hidastuminen vauhdittaisivat Suomen taloudellista kasvua. Talouden kasvu onkin ollut vahvaa lähes koko jäsenyyden ajan. Kasvu ei ole kuitenkaan johtunut verotuksen kevenemisestä, sillä reaaliset verotulot ovat viime vuosia lukuun ottamatta kasvaneet koko ajan ja veroaste on säilynyt lähes muuttumattomana. Välillistäkin verotusta ei ole jouduttu keventämään ennen kuin vuonna 2004, jolloin alkoholiverotusta alennettiin jäsenyysneuvotteluissa sovittujen siirtymäaikojen päätyttyä.



*Taulukko 6.2 EU:n nykyisten ja mahdollisten uusien jäsenmaiden yhteisöverokannat vuonna 2004.*

|                  | Yhteisöverokanta |
|------------------|------------------|
| Viro             | 0/26             |
| Kypros           | 10–15            |
| Irlanti          | 12,5             |
| Latvia           | 15               |
| Liettua          | 15               |
| Unkari           | 16               |
| Puola            | 19               |
| Slovakia         | 19               |
| Kroatia          | 20,32            |
| Romania          | 25               |
| Kreikka          | 25–35            |
| Portugali        | 27,5             |
| Ruotsi           | 28               |
| Tsekin tasavalta | 28               |
| Suomi            | 29               |
| Alankomaat       | 29–34,5          |
| Iso-Britannia    | 30               |
| Tanska           | 30               |
| Luxemburg        | 30,38            |
| Turkki           | 33               |
| Belgia           | 33,99            |
| Itävalta         | 34               |
| Ranska           | 34,33            |
| Espanja          | 35               |
| Italia           | 37,25            |
| Saksa            | 38,29            |

Viro: jakamaton voitto / jaettu voitto.

Lähde: KPMG.

---

Suuret arvonlisä-, yritys- ja pääomaverouudistukset oli toteutettu jo ennen jäsenyyttä. Verotukseen on kuitenkin jäsenyyden seurauksena tullut ja tulossa muutoksia, joista osa on ollut ennalta odottamattomia. Autoverotusta ja yritysverotusta on muutettu EY-tuomioistuimen ratkaisujen myötä tai niitä ennakoiden. Näiden verouudistusten taloudelliset vaikutukset ovat vasta hahmottumassa.

Myös ansiotulojen verotusta on Suomessa kevennetty, samoin yhteisöverokanta on muutaman vuoden jälkeen palaamassa varsin kilpailukykyiselle tasolle. Nämä muutokset eivät ole johtuneet EU:n säännöksistä. Niiden taustalla ovat kansalliset työllisyys- ja finanssipoliittiset linjaukset ja kansainvälinen verokilpailu. Nämä taustatekijät ovat saaneet lisää painoarvoa sisämarkkinoiden toteutumisen myötä eikä tälle kehitykselle näy päätepistettä EU:n laajentuessa. Esimerkiksi Saksassa yritysten veroprosentti on 38,3 ja Ranskassa 34,3, kun uusien jäsenmaiden keskiarvo on noin 16 prosenttia (taulukko 6.2).

On väitetty, että eräät jäsenmaat maksattavat oman alhaisen verotuksensa niillä unionin jäsenmailla, joissa verotus on korkeampaa ja jotka ovat unionin nettomaksajia. Jotkut vanhat jäsenmaat ovat esittäneet unionin rakennetukien epäämistä niiltä jäsenmailta, jotka soveltavat matalaa yritysveroprosenttia. Näin pitkälle ei voida kuitenkaan mennä, koska asia olisi pitänyt kirjata jo uusien jäsenmaiden liittymissopimuksiin.

Uudet jäsenmaat ovat olleet toista mieltä verotuksen sääntelytarpeesta. Virossa on nähty, että EU:n pitäisi kokonaan luopua yritykseen jätettyjen voittojen verotuksen harmonisoinnista. Vain jaetun voiton verotukselle pitäisi olla minimitaso. Näin Viro voisi säilyttää jakamattoman voiton nollaverotuksensa myös siirtymäkauden päätyttyä vuoden 2009 lopussa ja pysyä houkuttelevana investointikohteena kansainvälisille yrityksille.

On selvää, että erot jäsenmaiden yritysverotuksessa eivät voi olla vaikuttamatta yritysten sijoittumiseen ja muuttohalukkuu-

teen unionin alueella. Kun lisäksi työllistämiskustannukset vaihtelevat suuresti vanhojen ja uusien jäsenmaiden välillä, on odotettavissa, että myös ansiotulojen verotasot lähentyvät edelleen.

## Lähteet

- Alho, Kari – Kotilainen, Markku – Widgrén, Mika: Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA B 81.
- Andersson, Jan-Otto (1994): Talous ja integraatio – pieni ja suuri teoriassa ja käytännössä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1994.
- Commission of The European Communities (2000): COM (2000)348 Final: A Strategy to improve the operation of the VAT system within the context of the internal market. Communication from the commission to the Council and the European parliament.
- Euroopan Komissio (2003): Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeilu- luonteisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin. KOM(2003) 309 lopullinen. Bryssel 02.06.2003.
- Haaparanta, Pentti (1992): Laitos, joka osasi sanoa EY. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1992.
- HE 80/2003. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmisteverotuslain sekä alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 92/2004. Hallituksen esitys eduskunnalle yritys- ja pääomaverouudistukseksi.
- Hietala, Harri – Lyytikäinen, Teemu (2003): Työn, pääoman ja kulutuksen verorasituksen mittaaminen. VATT-Keskustelualoitteita 298, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hietala, Harri – Kari, Seppo – Rauhanen, Timo – Ulvinen, Hanna (2004): Laskelmia yritys- ja pääomaverouudistuksesta. VATT-Keskustelualoitteita 338, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hjerppe, Reino – Rauhanen, Timo (1994): Verotuksen harmonisointi Euroopan unionissa. Teoksessa Hjerppe, Reino – Korhonen, Matti – Korkman, Sixten – Rauhanen, Timo: Rahaunioni ja Suomi. VATT-Julkaisuja 15, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Lindén, Mika (2004): Vuoden 2004 alkoholiverotuksen muutoksen kulutusvaikutuksen ennustaminen. Joensuun yliopisto, Taloustieteiden laitos.
- Mykkänen, Kai (2005): Miksi yhteisöveron tuotto moninkertaistui 1990-luvulla? VATT-Muistioita 67, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Rauhanen, Timo (1999): Kotitalouksille suunnattujen palvelujen arvonlisäverokannan alentaminen. VATT-Keskustelualoitteita 212, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rauhanen, Timo (2001): Arvonlisäverotus EU-maissa – voiko vientiä verottaa? VATT-Keskustelualoitteita 254, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rauhanen, Timo (2002): Liikevaihtoraja arvonlisäverotuksessa – pienyrityksen kasvun este? VATT-Keskustelualoitteita 278, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- STAKES – STTV (2005): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2004. Tiedote 24.2.2005.
- VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi. Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Åkerholm, Johnny (2002): Suomen talouden nousu ja uudet haasteet. Teoksessa Kajanoja, Jouko – Kiander, Jaakko – Voipio, Iikka B. (toim.): Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta (Reino Hjerpe 60 vuotta). VATT-Julkaisuja 33, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Österberg, Esa (2004): Alkoholien kulutus alueittain vuoden 2004 veronalennuksen jälkeen. Hyvinvointikatsaus 3/2004. Tilastokeskus.
- Österberg, Esa – Kajalo, Sami – Leppänen, Kalervo – Niilola, Kari – Rauhanen, Timo – Salomaa, Jukka – Voipio, Iikka B. (1998): Alkoholijuomien hintatason alenemisen yhteiskunnalliset vaikutukset. STM julkaisuja 1998:8.



Pekka Mäkelä

## 7.1 Integraation osallistuvien talouksien läheneminen – konvergenssi

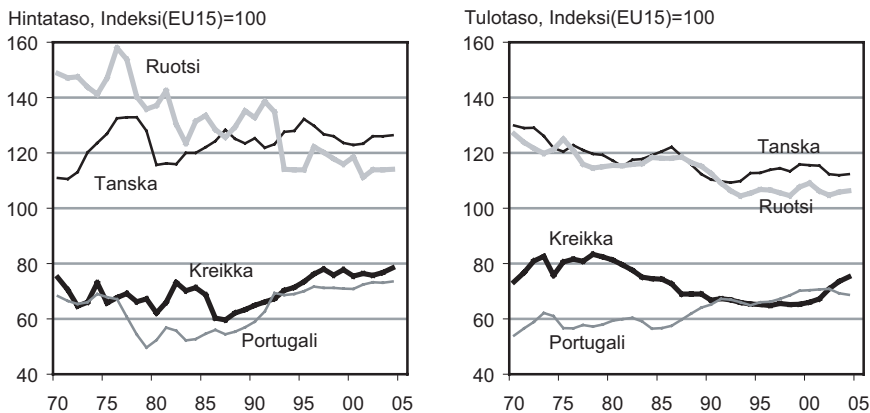
Integraation oletetaan pienentävän siihen kuuluvien maiden välisiä tulo- ja hintatasoeroja. Tuotannon tekijöiden vapaa liikkuvuus supistaa aikaa myöten tuottavuuseroja ja yhteinen raha kytkentä eliminoi valuuttakurssimuutosten kansalliset hintavaikutukset. Kehitys EU:n puitteissa tukee ainakin osittain tätä näkemystä. Henkeä kohden laskettujen kansantuotteiden erot EU-maiden välillä ovat pienentyneet. Lähentyminen on tapahtunut jaksoilla 1960–1973 ja vuoden 1986 jälkeen. Kaitilan (2003) mukaan keskeinen syy kehitykseen on ollut jäsenmaiden välisen kaupan edistyminen.

Hinnat ovat konvergoineet EU:ssa nopeammin kuin OECD-maissa keskimäärin (Haffner, 2003). Hintahajonta EU:ssa on pienempi kuin OECD-maissa keskimäärin erityisesti energiatuotteiden ja kulutustavaroiden osalta. EU:ssa kulutustavaroiden hinnat ovat lähentyneet enemmän kuin palveluiden ja investointitavaroiden hinnat. Hintaerot eivät kuitenkaan ole kadonneet kokonaan. Ne ovat huomattavat erityisesti tuoretuotteissa ja kulutuselektronikassa.

Reaalisen tulotason konvergenssi on uusklassisen teorian mukaista, hintatasojen yhtäläistymisessä on enemmän kysymys integraatiosta ja vaihdannan esteiden poistamisesta sekä välillisen verotuksen yhtäläistymisestä EU:n piirissä (Barro, 1991; Barro ja Sala-i-Martin, 1992).

Konvergenssia voidaan havainnollistaa oheisella esimerkillä. Vuonna 1970 Tanska ja Ruotsi olivat rikkaimmat, Kreikka ja Portugali puolestaan köyhimmät maat maaryhmässä, joka sittemmin muodosti EU15:n. Näiden maaparien hinta- ja tulotasot ovat lähentyneet EU:n keskiarvoa. Kehitys ei ole ollut tasaista ja esimerkiksi Tanskan hintatasossa ja Kreikan tulotasossa lähenemistä on havaittavissa vasta viime vuosina.

*Kuvio 7.1 Nimellinen ja reaalin konvergenssi. Tanskan, Ruotsin, Portugalin ja Kreikan hinta- ja tulotaso, indeksi(EU15)=100.*



Lähde: OECD. BKT PPP henkeä kohden ja kaikkien tavaroiden ja palvelusten (BKT) hintataso.

Vaikka maat liittyivät yhteisöön eri ainoina (Tanska vuonna 1973, Kreikka 1981, Portugali 1986 ja Ruotsi vuonna 1995), niiden välisen kaupan esteitä purettiin jo GATT:n puitteissa ja Efta-maiden keskinäisillä sekä Efta-maiden ja EY:n välisillä vapaakauppasopimuksilla. Integraatio on siten ollut asteittainen, pitkäaikainen prosessi.

EU:ssa poistettiin tullit ja kiintiöt lopullisesti vuonna 1968 ja sisämarkkinaohjelmalla vuonna 1985 pyrittiin poistamaan muut



esteet jäsenmaiden välisessä vaihdannassa. Sisämarkkinaohjelma piti saada päätökseen vuoden 1992 loppuun mennessä, mutta se ei ole kaikilta osin toteutunut vielääkään. Vaihdantaa vähentävinä tekijöinä, jotka samalla pitävät yllä hintaeroja, voivat olla myös transaktiokustannusten erot kotimaankaupan ja sisämarkkinakaupan välillä. Näitä voi syntyä kielen tai kansallisten verkostojen sosiaalisen pääoman ansiosta. Kuluttajien kotimaisia tuotteita suosivat arvostukset vaikuttavat samaan suuntaan (Evans, 2003; Head ja Mayer, 2000).

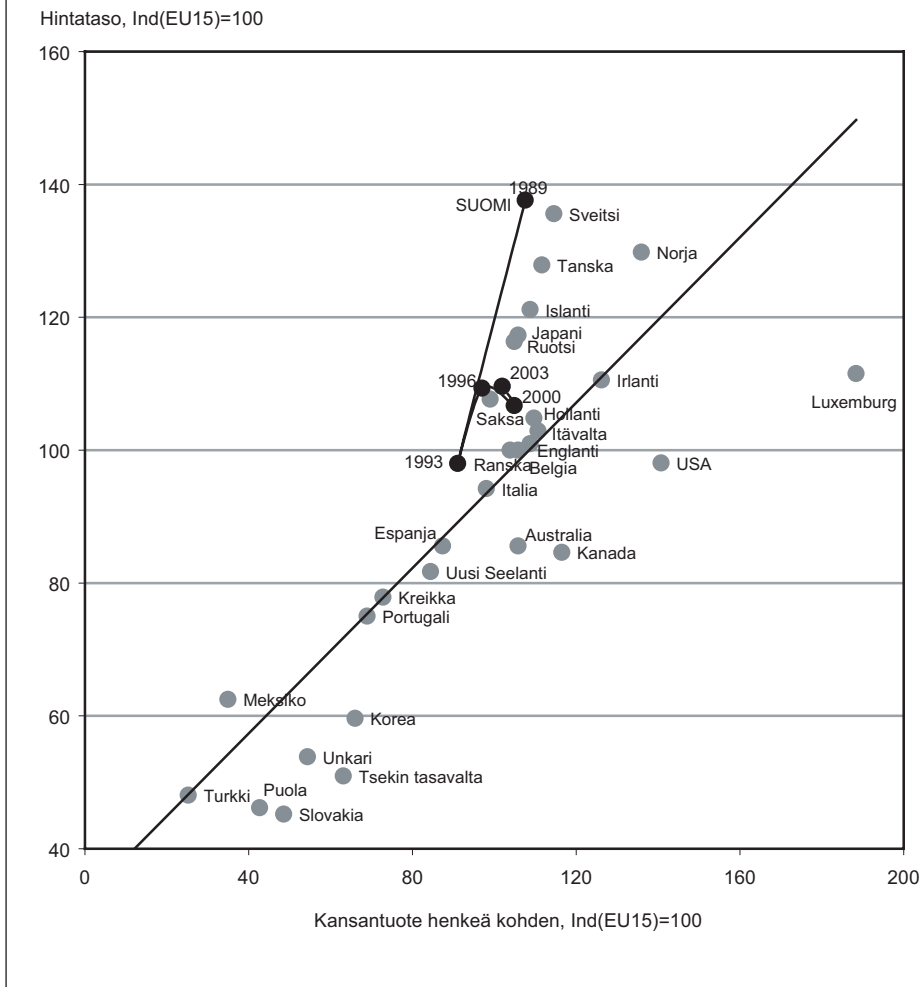
Esimerkkinä integraation etenemisen vaikeudesta on EU:n pankkisektori. Jaksolla 1997–2001 pankkien keskittyminen jäsenmaiden sisällä lisääntyi, sen sijaan alalla ei juurikaan ole pyritty lisäämään toimintaa jäsenmaiden rajojen yli. Kehitys on ollut päinvastainen kuin USA:ssa. Keskittyminen on estänyt asiakkaita hyötymästä alhaisemmista hinnoista. Myöskään rajat ylittävien pankkimaksujen hinnat eivät ole laskeneet viimeisen kymmenen vuoden aikana (Gual, 2003).

Konvergenssiteoriaan sopii huonosti myös se tosiasia, että EU-maiden sisäiset, alueiden väliset tulotasoerot ovat lakanneet pienentymästä vuoden 1980 jälkeen, vaikka maiden väliset tulotasoerot ovat pienentyneet. Alueelliset tuloerot maiden sisällä ovat lisääntyneet kahta maata lukuun ottamatta kaikkiä. Portugalissa, missä tuloerot alueiden välillä ovat pienentyneet, kehitys nähdään maan joustavien työmarkkinoiden ansioksi (Pontes, 2000).

### Kehikko 7.1 Tulotaso ja hintataso.

Kehittyneiden maiden välillä on edelleen suuria eroja tulo- ja hintatasois-  
sa. Oheisessa kuviossa on kuvattu 30 OECD-maan hintatason ja tulotason  
välinen yhteys vuodelta 2003. Hintataso kuvaa kokonaistuotannon eli brut-  
tokansantuotteen hintaa. Tulotasokäsitteenä on ostovoimakorjattu kansan-  
tuote henkeä kohden. Vertailussa on EU15 merkitty sadalla.

Kuvio 7.2 Tulotaso ja hintataso vuonna 2003,  
Indeksi(EU15)=100.



Vuonna 2003 korkeimman hintatason maa oli Sveitsi, mutta tulotasoonsa nähden korkean hintatason maa oli myös Tanska, joka on kolmanneksi kallein maa Norjan jälkeen. Tulotasoltaan yksinäinen harhailija on Luxemburg, jonka korkea kansantuotteen taso maassa asuvaa väestöä kohden selittyy suurella naapurimaista tulevien työntekijöiden määrällä.

Kuvioon on piirretty paitsi Suomen asema vuonna 2003, myös sen muutos vuodesta 1989 lähtien. Tuolloin Suomen tilanne muistutti Sveitsin vuoden 2003 vastaavaa. Tulotaso oli hiukan EU:n keskiarvoa (2003) korkeampi, mutta hintataso selvästi korkeampi. Vuosina 1989–1993 Suomen suhteellinen hintataso laski jyrkästi, mutta myös suhteellinen tulotaso heikkeni. Muutokset selittyvät markan devalvoitumisella ja sillä, että kansantuotteen volyymi laski lamavuosina 1990–1993 yhteensä 11 %. Sen jälkeen Suomen suhteellinen hintataso kohosi vuoteen 1996 mennessä, mutta on siitä lähtien pysytellyt kutakuinkin ennallaan, noin 10 prosenttia EU:n keskiarvon yläpuolella. Suomen tulotaso kohosi laman jälkeen uudelleen EU15:n keskiarvon yläpuolelle.

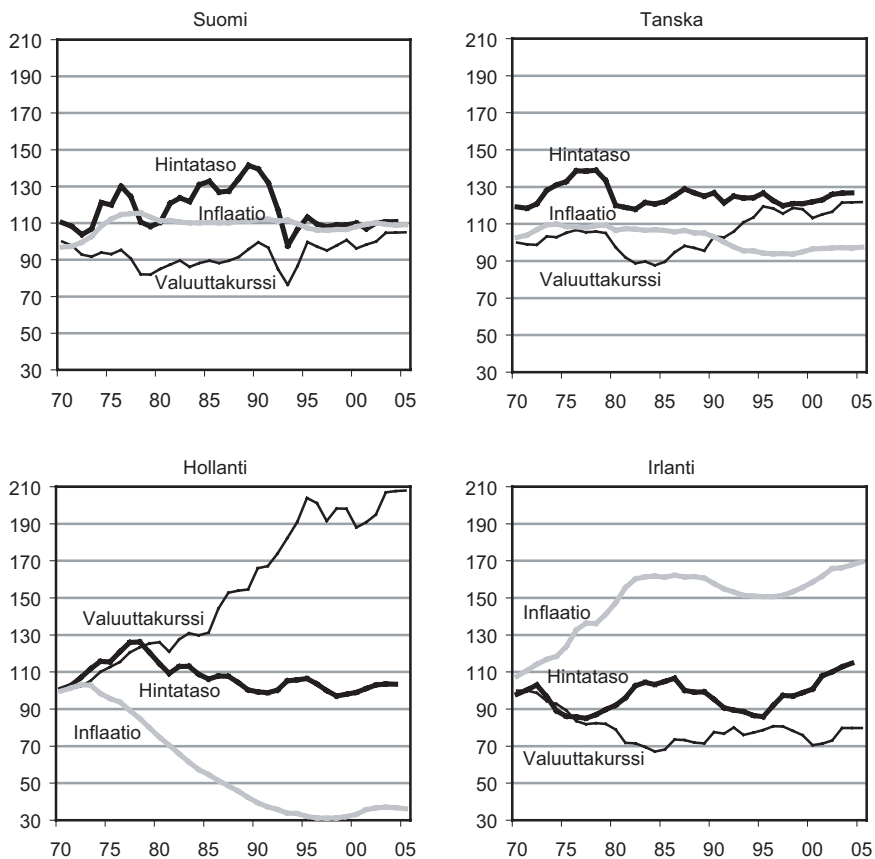
## **7.2 Suhteelliseen hintatasoon vaikuttavista tekijöistä**

Maan suhteellinen hintataso voidaan nähdä maan sisäisen suhteellisen inflaation ja suhteellisen valuuttakurssikehityksen tulokseksi. Nämä ja niihin vaikuttava politiikka määrittävät suhteellisen hintatason muihin maihin verrattuna. Maiden suhteelliset inflaatioerot heijastuvat ennen pitkää valuuttakurssiin, joka vuorostaan vaikuttaa hintatasoon.<sup>1</sup>

Kuvio 7.3 osoittaa, että näiden tekijöiden merkitys voi olla hyvinkin erilainen pienissä avoimissa talouksissa.

<sup>1</sup> Suomessa tähän liittyy Korpisesta ja Kykkäsestä (1974) alkanut keskustelu devalvaatiosykleistä.

**Kuvio 7.3** Valuuttakurssi (1970=100) sekä tuotannon suhteellinen hintataso eräissä maissa ja inflaatio EU15:een verrattuna.



Lähde: Eurostat ja OECD.

Kuviossa 7.3 inflaatiolla tarkoitetaan yksityisen kulutuksen hintaindeksin kumulatiivista eroa EU:n keskiarvoon nähden, valuuttakurssilla suhteellista ulkomaankaupan hyödykevirroilla painotettua (efektivistä) valuuttakurssia ja tuotannon hintatasolla kaikkien tavaroiden ja palvelusten (bruttokansantuote) hintatasoa EU:n keskiarvoon verrattuna.

Hollannin suhteellinen hintataso nousi 1970-luvulla valuuttakurssin vahvistuessa. Hollannin valuutta oli kytketty Saksan markkaan ja ankkurointi pystyttiin pitämään uskottavasti. Suhteellisen hintatason nousu saatiin pysäytettyä, kun maa aloitti määrätietoisin inflaation vastaisen kampanjan. Hollannin nimelliset yksikkötyökustannukset eivät nousseet 1980-luvulla lainkaan. Maan hintataso laski EU:n keskiarvotasolle 1980-luvun lopussa, missä se on siitä lähtien pysynyt suhteellisen vakaasti.

Tanskassa hintataso kohosi vuosina 1976–1978 jo 40 prosenttia EU:n keskimääräistä korkeammaksi. Valuuttakurssin heikkeneminen ja inflaation pysyminen kurissa alensi suhteellista hintatasoa 1980-luvun alkuun mennessä parilla kymmenellä prosentilla. Sen jälkeen valuuttakurssi on vahvistunut, mutta inflaation hidastuminen on estänyt suhteellisen hintatason mainittavan kohoamisen.

Irlannin inflaatio oli erittäin nopeaa 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa. Valuuttakurssin heikkeneminen kuitenkin hillitsi suhteellisen hintatason nousua. Valuuttakurssin vahvistuessa ja inflaation hidastuessa suhteellinen hintataso aleni ja oli 1990-luvun puolivälissä yli 10 prosenttia EU:n keskimääräistä alempi. Nopea vientijohteinen kasvu alkoi kuitenkin kasaata talouteen inflaatiopainetta. Irlannin keskuspankki piti lyhyitä korkoja selvästi muita maita korkeammalla tasolla ennen EMU-jäsenyyttä. Näin se patosi inflaatiopaineita, jotka kuitenkin purkautuivat 1990-luvun lopulla. Irlannin hintataso onkin nykyisin EU:n korkeimpia.

Suomessa nopea inflaatio kohotti suhteellisen hintatason 1970-luvun alkupuolella noin 30 prosenttia EU:n keskimääräistä korkeammaksi. Sen jälkeen inflaatio oli melko vakaata ja hintataso kohosi ja laski valuuttakurssin muutosten mukaisesti. Hintataso oli 1980-luvun lopulla jo 40 prosenttia EU:n keskimääräistä korkeampi, mutta 1990-luvun alun devalvaatiot pudottivat suhteellisen hintatason joksikin aikaa

---

jopa EU:n keskiarvon alapuolelle. Valuuttakurssin vahvistuminen nosti hintatason taas keskiarvon yläpuolelle, missä se on 1990-luvun puolivälistä lähtien pysytellyt.

Tarkasteltujen neljän maan tuottajahintatasot eivät Suomea lukuun ottamatta ole enää 1990-luvun lopulta alkaen lähentyneet EU:n keskiarvoa. Ilmiö on yleisempikin Euroopan unionissa. Hintojen lähentyminen on pysähtynyt viimeisten 5–6 vuoden aikana. Komission mukaan eräänä syynä tähän voi olla teollisuuden rajat ylittävän kaupan taantuminen (Komissio, 2004).

### **7.3. Miten on käynyt Suomen hintatasolle?**

#### **Ennakkoarvioita EY-jäsenyyden vaikutuksista hintoihin**

VATT:n selvityksessä (1992) kiinnitetään suurta huomiota maan korkeaan hintatasoon. Kulutushyödykkeiden hinnat olivat vuoden 1991 elokuussa Suomessa OECD-maiden korkeimmat. Koko kansantalouden kustannustaso oli maailman korkein. Näin korkean kustannustason oloissa kaupan esteiden poistamisesta olisi ollut seurauksena hidaskasvu tuotannon kasvussa. Kalliiden tuotantokustannusten takia tuotantoa olisi siirretty Suomesta muihin Länsi-Euroopan maihin ja tuonnin kasvu Suomeen olisi ollut ripeää.

VATT arvioi, että EY-jäsenyyden seurauksena maatalouden tuottajahintataso laskee puoleen, jolloin elintarviketeollisuuden tuotteiden hintataso laskisi 30 prosenttia. Valmisteverojen arvioitiin vähenevän määrällä, mikä olisi 3,6–5,0 prosenttia vuoden 1991 kulutuksen arvosta. Maatalouspolitiikan muutoksen, valmisteverojen vähenemisen ja kilpailun kiristymisen arvioitiin lähentävän Suomen hintatasoa prosentin vuodessa EU:n hintatasoa kohden. Tällöin Suomen hintataso olisi vuonna 2005 noin 127 prosenttia EU:n hintakeskiarvosta.

VATT:n raportissa todetaan EY:n jäsenmaiden hintatasojen ja myös elintasojen pyrkivän ajan mittaan yhtäläistymään. Toisaalta arvioidaan, ettei muuttoliike vilkastu oleellisesti nykyisestäään läntisen Euroopan vapailla työmarkkinoilla. Niinpä tuottavuuteen ja tulotasoon jäänee yhteismarkkinoillakin alueellisia eroja, joka merkitsisi myös hintatasoeroja jäsenmaiden välillä.

Myös Alho ym. (1992) lähtevät siitä, että kansainvälisen kaupan teorian mukaan hinta- ja kustannustasoerojen tulisi vapaan kilpailun, vapaakaupan sekä yhtäläisen teknologian oloissa heijastaa lähinnä kuljetuskustannusten eroja. Tutkimuksessa todetaan, että hintatasot voivat tasapainossa olla erilaiset eri maiden välillä, eivät kuitenkaan todella pitkällä ajalla, jolloin tuotantorakenteet samanlaistuvat.

Toisessa ETLAn tutkimuksessa (Alho, 1992) oli selvitetty syitä Suomen ja Ruotsin korkeaan hintatasoon suhteessa Saksaan. Näitä olivat vähäinen kilpailu, tehoton suljetun sektorin tuotanto, korkeat tuonnin esteet, korkea välillinen verotus sekä ulkomaankaupan vaihtosuhteen paranemisen kanavoituminen kansantalouden yleiseksi kustannus- ja hintatason nousuksi.

Alhon ym. (1992) mukaan EY-jäsenyydessä suljettuun sektoriin muutospainetta tulee kahta kautta. Ensimmäinen tuontitarjonta kasvaa myös tälle sektorille. Toisaalta suljetulle sektorille tulee painetta kohottaa tuottavuuttaan. Tämän suljetun sektorin tuottavuuden lisäkasvun arvioidaan johtavan 1,5 prosentin hintojen laskuun tässä sektorissa. Nimellistulojen pysyessä ennallaan tämä merkitsisi hyvinvointivaikutusta, jonka suuruus olisi noin yksi prosentti kansantuotteesta.

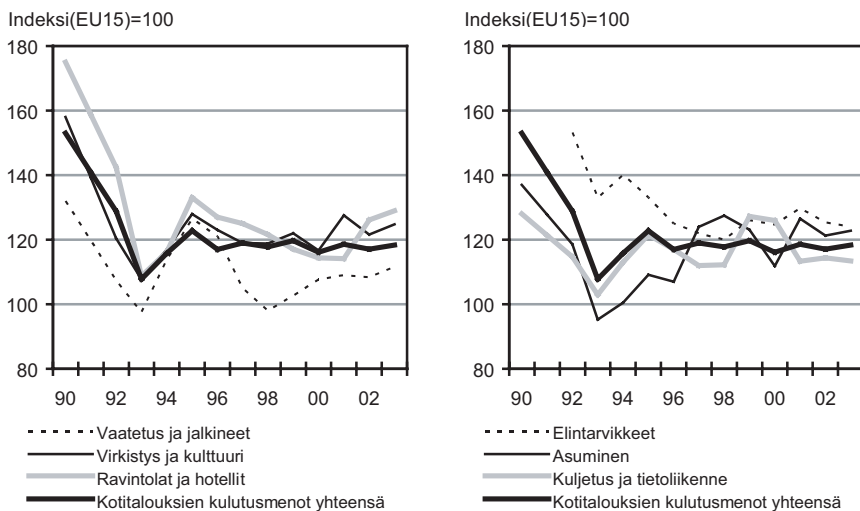
### **Yksityisen kulutuksen hintataso**

Yksityisen kulutuksen suhteellinen hinta oli vuonna 1990 Suomessa puolitoistakertainen Euroopan tasoon verrattuna. Ero oli siis selvästi suurempi kuin tuottajahintojen ero (kuviot 7.3).

Yksityisen kulutuksen hintataso laski lähinnä devalvaatioiden ansiosta kolmessa vuodessa lähes 30 prosenttia ja oli vuonna 1993 enää 8 prosenttia EU:n keskiarvon yläpuolella. Tästä hintataso kuitenkin kohosi parin seuraavan vuoden aikana tasolle, joka on parikymmentä prosenttia EU:n keskiarvoa korkeampi (kuvio 7.4).

Hintatason nousu selittyy osin valuuttakurssin vahvistumisella devalvaatioiden jälkeiseltä tasolta. Eräänä syynä hintojen nousuun on myös hinnoittelumarginaalien nousu (Sauramo, 2004). Esimerkiksi kaupan toimintaylijäämä romahti laman aikana kestävämmän alhaiseksi. Kaupan toimintaylijäämä on kasvanut laman pohjasta 3 miljardia euroa, joka merkitsee yksityisen kulutuksen hintaan 4–5 prosentin nousupainetta.

**Kuvio 7.4 Suomen kotitalouksien kulutuksen hintataso, indeksi(EU15)=100.**



1990–1993: Indeksi(EU12)=100.

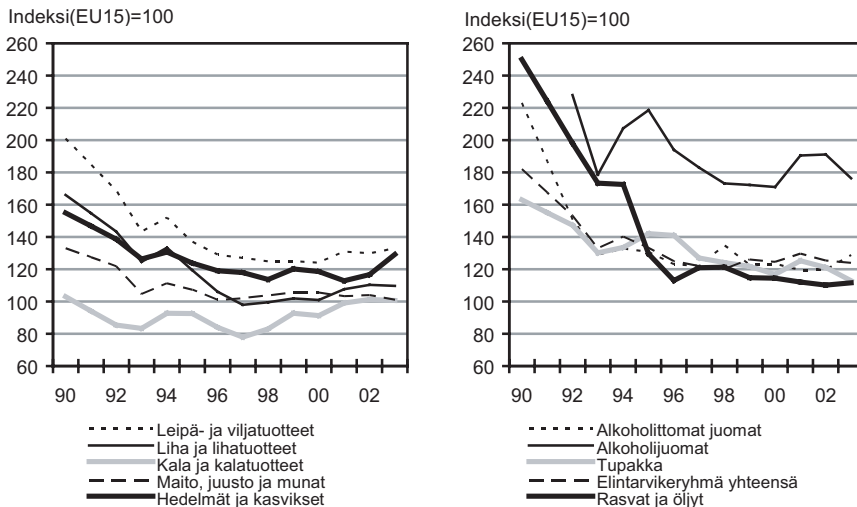
Lähde: Eurostat, Tilastokeskus.



Kulutuksen pääryhmistä vaatetus ja jalkineet on ollut Suomessa suhteellisen halpa kulutuserä. Myös asumisen hintataso on käväissyt EU:n keskiarvon alapuolella. Virkistys- ja kulttuuri-palvelut sekä elintarvikkeet ovat yleensä olleet suhteellisen kalliit menoerät Suomessa. Halvimmillaan Suomen suhteellinen hintataso oli vuonna 1993, jolloin yksityinen kulutus oli vain kymmenkunta prosenttia kalliimpaa kuin EU:ssa keskimäärin. Sen jälkeen hintatasoero on vaihdellut 20 prosentin molemmin puolin.

Viimeisten 14 vuoden kehitys on merkinnyt Suomen hintarakenteen hajonnan, EU:n keskiarvoon verrattuna, selvää supistumista. Hintahajonnan pienentymiseen vaikuttivat 1990-luvun alun devalvaatiot ja sen jälkeinen maltillinen palkkakehitys ja kilpailun lisääntyminen. Liittyminen euroalueeseen on toisaalta pienentänyt valuuttakurssimuutosten vaikutusta hintojen jontaan.

Kuvio 7.5 Suomen elintarvikkeiden hintataso,  $\text{Indeksi(EU15)}=100$ .



1990–1993:  $\text{Indeksi(EU12)}=100$ .

Lähde: Eurostat, Tilastokeskus.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, elintarvikkeiden tuonti muista EU-maista vapautui ja maatalouden tuottajahinnat laskevat muiden jäsenmaiden tasolle. Tämä merkitsi ravinnon hintoihin keskimäärin noin 11 prosentin laskua. Vaikka Suomeen ei tulvinut ulkomaisia elintarvikkeita, lieväkin tuonnin kasvu ja etenkin tuonnin mahdollisuus piti hintoja kurissa. Tuottajien, kotimaisen teollisuuden ja kaupan oli pakko sopeutua uuteen tilanteeseen (Lehtinen, 2004).

Elintarvikkeet (ml. alkoholijuomat ja tupakka) ovat pysyneet kuitenkin Suomen suhteellisesti kalleimpana kulutusryhmänä. Kala ja kalatuotteet on Suomen elintarvikeryhmistä edullisin ryhmä kuluttajan kannalta. Niiden hintataso on alempi kuin EU:ssa keskimäärin. Lisäksi Suomessa syötävä kala on laadullisesti parempaa kuin EU:ssa keskimäärin. Liha ja lihatuotteet, kuten myös maito, juusto ja munat ovat hinnaltaan olleet välillä lähellä EU:n keskiarvoa tai sitä halvempiakin.

Elintarvikeryhmän hintatasoa nostaa alkoholijuomien korkea hinta, koska niiden kulutusosuus on noin 20 prosenttia koko elintarvikeryhmässä. Varsinaisten elintarvikkeiden (ilman alkoholi- ja alkoholittomia juomia ja tupakkaa) hintataso on vuodesta 1996 alkaen pysytellyt kymmenkunta prosenttia EU:n keskiarvon yläpuolella. Ne ovat nykyään keskimääräistä halvempi erä yksityisessä kulutuksessa.

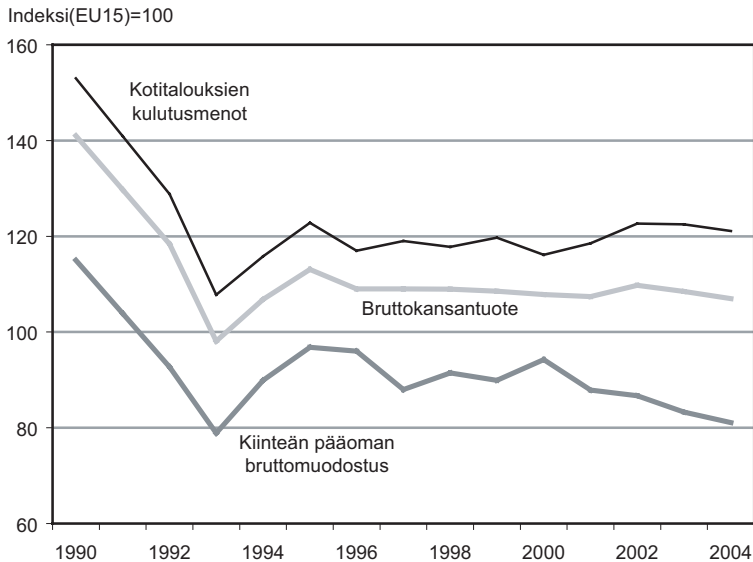
Veromuutosten seurauksena ryhmän 'alkoholijuomat ja tupakka' hinta laski 12 prosenttia vuoden 2004 alkupuolella. Tämän koko yksityisen kulutuksen hintatasoa laskeva vaikutus on noin 0,7 prosenttia. Vuonna 2004 kuluttajahinnat kohosivatkin Suomessa huomattavasti hitaammin kuin keskimäärin EU-maissa.

### **Investoinnit laskevat Suomen suhteellista hintatasoa**

Suomessa investointien suhteellinen hinta on ollut alhaisempi kuin kulutuksen verrattaessa hintatasoa EU:n keskiarvoon<sup>2</sup>. In-

vestoinnit ovat 1990-luvun alusta lähtien olleet Suomessa jopa halvempia kuin EU-maissa keskimäärin (kuvio 7.6).

**Kuvio 7.6 Suomen investointien, kulutuksen ja BKT:n hintataso, Indeksi(EU15)=100**



Lähde: Eurostat.

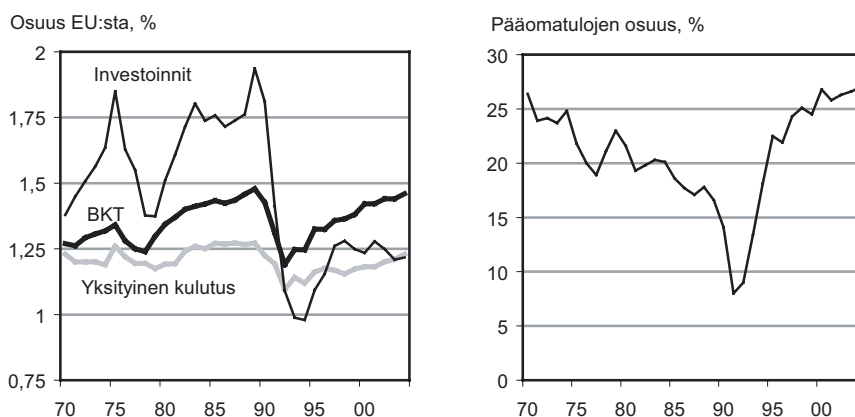
## 7.4 Suomalaisen palkansaajan ostovoima EU:n keskitasoa

Suomen funktionaalinen tulonjako on 1990-luvun aikana kään-  
tynyt voimakkaasti toimintaylijäämän, toisin sanoen pääoma-  
ja yrittäjätulojen, hyväksi. Suomessa sekä kulutusaste että in-  
vestointiaste ovat alle EU:n keskiarvon. Tämä selittyy sillä, että  
kansantalouden resurssien käytöstä vientiylijäämän osuus on

<sup>2</sup> PPP-laskelmien mukaan maa- ja vesirakennusinvestoinnit ovat Suomen halvin kysyntäerä 55 kysyntäerän luokituksella tarkasteltuna. Suomen olosuhteita ajatellen tämä on epäuskottavaa. Jos niiden hintataso oletetaan samaksi kuin Ruotsissa ja Norjassa, nousee niiden hinta kaksinkertaiseksi.

ollut eräinä vuosina jopa 10 prosenttia. Kansantalouden ulkomaiset saatavat kasvavat lähes 10 miljardin euron vuosivauhtia. Suomi on nyt ensi kertaa taloushistoriansa aikana nettovelkoja ulkomaailmaan päin. Tämä kehitys on siinä suhteessa luonnollista, että Suomen vauraana maana oikeastaan kuuluu-kin tarjota pääomia muulle maailmalle.

*Kuvio 7.7 Suomen osuus EU:n kulutuksesta, investoinneista ja kansantuotteesta sekä pääoma- ja yrittäjätulojen osuus nettokansantulosta Suomessa*



Suomi on kooltaan runsas prosentti EU15:n koko kansantaloudesta. Yksityisen kulutuksen osuus on ollut koko ajan alhaisempi kuin kansantuotteen. Sen sijaan investointien osuus oli kansantuotetta korkeampi 1990-luvun lamaan asti (Pohjola, 1996)<sup>3</sup>. Sen jälkeen Suomen investointiaste on ollut EU:n keskiarvon alapuolella. Resursseja on viimeisen kymmenen vuoden aikana suunnattu entistä enemmän ulkomaille. Edellytyksenä tälle on ollut funktionaalisen tulojaon kääntyminen pääomatulojen hyväksi.

## **Suomen palkkataso vastaa tuottavuustasoa**

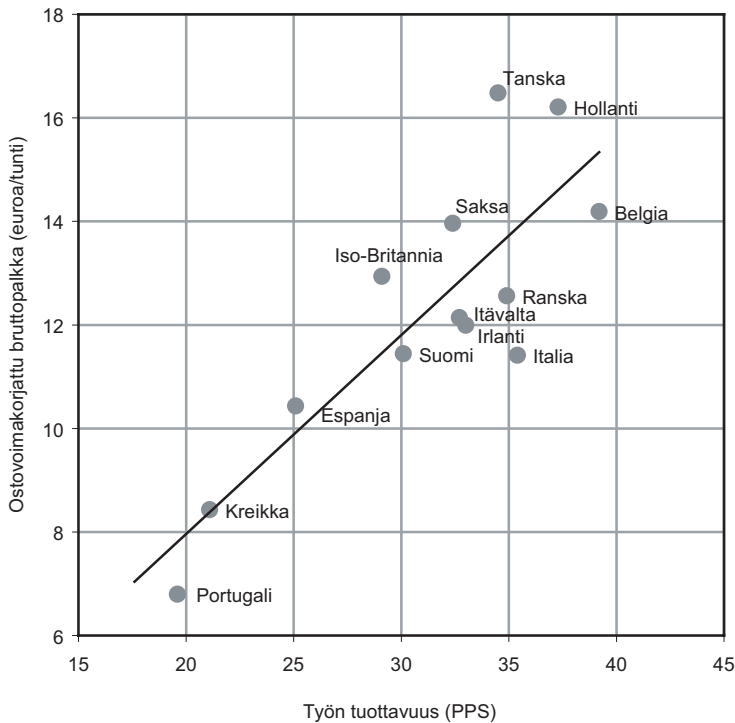
Kuvion 7.8 pystyakselilla on esitetty ostovoimakorjatut tunti-palkat ja vaaka-akselilla ostovoimakorjattu bruttokansantuote työtuntia kohden, jota on käytetty tuottavuuden indikaattorina. EU-maat kattavassa vertailussa Suomi sijoittuu hyvin lähelle bruttopalkkojen ja työn tuottavuuden välistä regressiosuoraa. Suomen bruttopalkkataso vastaa siis tuottavuuden tasoa eurooppalaisittain katsottuna. Tanska ja Hollanti ovat maita, joissa palkkataso on korkea työn tuottavuuteen nähden. Italiassa tilanne on selvimminkin päinvastainen.

Yksityisellä sektorilla toimivan kokoaikaisen palkansaajan keskimääräinen kuukausiansio oli vuonna 1998 Tanskassa, Saksassa, Belgiassa ja Isossa-Britanniassa selvästi (20–50 %) korkeampi kuin Suomessa (Kouvonen, 2002). Suunnilleen Suomen ansiotasolle sijoittui suuri osa EU:n jäsenmaista (Hollanti, Ruotsi, Itävalta, Ranska, Itävalta ja Irlanti). Pienemmäksi bruttoansio jäi Espanjassa, Kreikassa ja Portugalissa.

<sup>3</sup> PPP-laskelmat saattavat antaa liioitellun kuvan Suomen investointiasteesta muihin maihin verrattuna. Investointiaste mittaa sitä, miten suuri osa kansantalouden resursseista käytetään investointeihin. Siinä on kysymys maan kansantuotteen käypähintaisesta jakaumasta maan omilla hintasuhteilla. Kansainvälisten suositusten mukaan PPP-lukuja ei voi käyttää jakaumien, kuten investointiaste tai kulutusaste, arviointiin.

Penn World Tablen mukaan Suomen investointiaste vuosina 1960-1990 oli 29 % (Jalava, 2004). Samana jaksona Suomen investointiaste Suomen kansantalouden tilinpidon mukaan oli 26,6 %. Ero johtuu siitä, että investoinnit ovat Suomessa halvempia kuin ne olisivat ostovoimapariteettilaskelmissa käytettyjen keskimääräisten hintasuhteiden mukaan.

**Kuvio 7.8** Työn tuottavuus suhteessa palkkatasoon vuonna 2000.

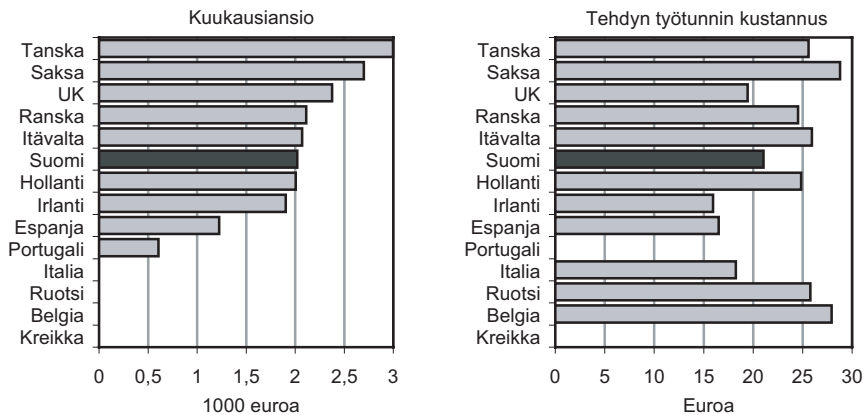


Lähde: Moisala ja Uusitalo, 2004.

Useimmissa maissa työtunnin suhteellinen kustannus vastaa pitkälti maan suhteellista palkkatasoa (kuvio 7.9). Palkkataso ja työvoimakustannusten suhteeseen vaikuttaa etenkin se, missä määrin sosiaaliturvamaksut ovat yrityksen ja missä määrin palkansaajan maksettavia. Tanskassa ja Isonsa-Britanniassa ansiotaso on suhteellisen hyvä ja työnantajien sosiaalimaksut ovat keskiansiotasolla alhaiset (1,5 % ja 9,8 % palkkasummasta vuonna 2004). Ranskassa (51,3 %) ja Espanjassa (32,9 %) työnantajan sosiaalivakuutusmaksut olivat vastaavasti suhteellisen korkeat ja palkkojen suhde työvoimakustannuksiin alempi. Suomessa sekä ansiotaso että työnantajien sotumaksut (23,8 %) (Kurjenoja, 2004) olivat keskitasoa. Toinen tekijä,

joka vaikuttaa kuukausiansion ja työtunnin hinnan suhteeseen on työaika. Kuukausiansioihin verrattuna työtunnin suhteellinen kustannus oli alhainen Isossa-Britanniassa ja Irlannissa, joissa työajat ovat pitkät.

**Kuvio 7.9** *Kuukausiansio ja tehdyn työtunnin kustannus teollisuudessa vuonna 1998.*



Lähde: Kouvonen, 2002.

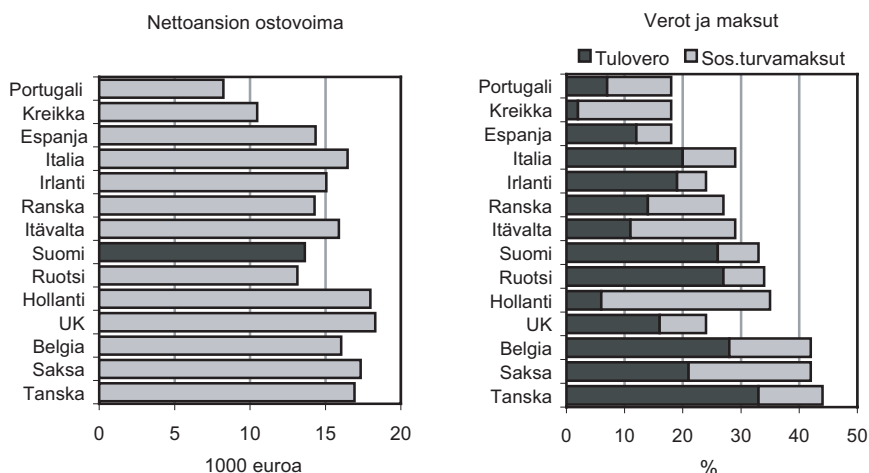
### **Korkea hintataso ja korkea verotus laskevat, julkiset palvelut nostavat suomalaisten ostovoimaa**

Bruttoansion ostovoimaa pienentävät Suomessa korkea kulutushyödykkeiden hintataso ja melko ankara verotus. Kun hintataso ja verotus otetaan huomioon, oli teollisuuden työntekijän ostovoima vuonna 1999 Suomessa noin kolmekymmentä prosenttia matalampi kuin Isossa-Britanniassa, mutta suunnilleen sama kuin Ranskassa ja Ruotsissa. Selvästi Suomea pienempi ansioiden ostovoima oli vain Kreikassa ja Portugalissa.

Veronmaksajien keskusliiton selvityksen (Kurjenoja, 2004) mukaan 2000-luvulla tehdyt palkkaverotuksen kevennykset näkyvät Suomen suhteellisen aseman paranemisena alle kes-

kituloisten kohdalla. Heidän palkkaverotuksensa on eurooppalaisella keskitasolla. Keskipalkan ylittävillä tulotasoilla suomalaisten suhteellinen ostovoima on edelleen heikko.

*Kuvio 7.10 Keskipalkkaisen, yksin asuvan teollisuustyöntekijän käteen jäävän nettoansion ostovoima ja ostovoiman määrittämissä huomioidut verot ja maksut vuonna 1999.*

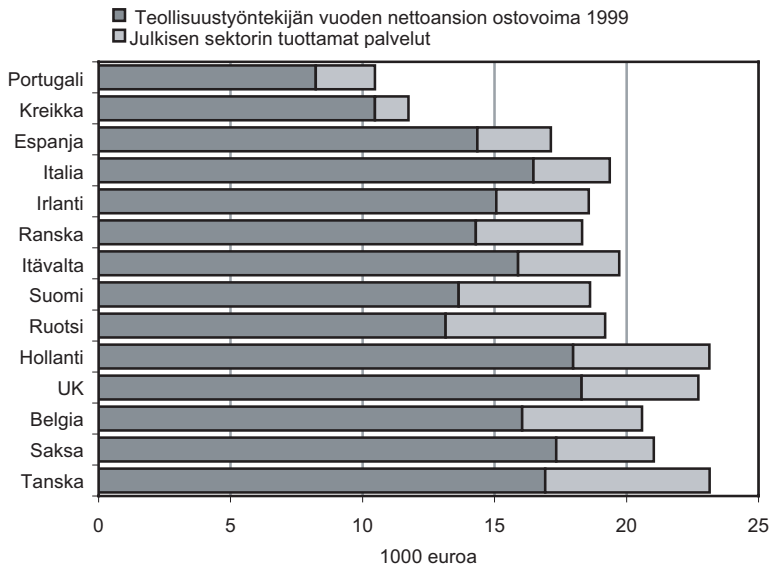


Lähde: Kouvonen, 2002.

Mikäli kotitaloussektorin julkiselta sektorilta ja voittoa tavoittelemattomilta yhteisöiltä saamien yhteiskunnallisten palvelusten (terveydenhuolto ja sosiaali- sekä koulutuspalvelut) arvo otettaisiin huomioon teollisuustyöntekijän keskimääräistä ostovoimaa arvioitaessa, kohenisi suomalaisen palkansaajan asema hyvinvointivertailussa oleellisesti. Suomi ohittaisi esimerkiksi Espanjan ja Ranskan ja ero Saksaan kaventuisi noin 15 prosenttia. Samalla tavalla paranisi Ruotsin asema, koska siellä julkisen sektorin tuottamien palvelujen merkitys on vielä korkeampi kuin Suomessa.



**Kuvio 7.11** *Julkisten palvelujen arvioitu vaikutus yksin asuvan keskipalkkaisen teollisuustyöntekijän ostovoimaan, 1000 euroa/vuosi.*



Lähde: Kouvonen, 2002.

### Kiinni kurottavaa on edelleen

Suomen kokonaistuotannon hintataso laski huippuvuosis- ta vuoteen 2002 mennessä 20 prosenttia verrattuna EU15:n keskiarvoon. Yksityisen kulutuksen hintojen osalta lasku oli suhteellisesti samaa luokkaa. Varsinaisten elintarvikkeiden (ilman juomia ja tupakkaa) suhteellinen hintataso laski yli 40 prosenttia ja on enää kymmenisen prosenttia EU:n keskiarvon yläpuolella. Elintarvikkeet ovatkin Suomen yksityisessä kulu- tuksessa nykyään keskimääräistä halvempi ryhmä, kun hinto- ja verrataan EU15:n keskiarvoon. Alkoholijuomien verojen ja hintojen alennukset hidastivat vuonna 2004 koko hintatason nousua merkittävästi.

---

Ennakkoarvioita Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta Suomen hintatasoon voidaan pitää oikeansuuntaisina. Edellä esitetyissä suhteellisen hintatason alenemisluvuissa on 1990-luvun alun devalvaatioilla merkittävä osuus. Tätä vaikutusta ei ennakkoarvioissa vielä voitu ottaa huomioon. Karkeasti voinee sanoa, että tapahtuneesta suhteellisen hintatason laskusta neljäsosa johtuu EU:n jäsenyydestä. Hintatason hallittu kehitys on EU:n ja yhteisen rahan oloissa entistä tärkeämpää. Toisaalta myös EU:n jäsenyyden institutionaaliset puitteet, sisämarkkinat ja yhteinen raha, luovat tälle entistä paremmat edellytykset.

## **Lähteet**

- Baumol, William J. (1970): *Economic Dynamics, an Introduction*. Third Edition, The Macmillan Company, Collier-Macmillan Limited, London.
- Balassa, Bela (1964): *The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal*. *Journal of Political Economy*.
- Barro, Robert J. (1991): *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. *The Quarterly Journal Of Economics*.
- Barro, Robert J.– Sala-i-Martin, Xavier (1992): *Convergence*. *Journal of Political Economy*, 1992, vol. 100, no. 21.
- Alho, Kari (1992): *An Evaluation of the Reasons for the High Nordic Price Levels*. ETLA. Käsikirjoitus, joulukuu 1992.
- Alho, Kari – Kotilainen, Markku – Widgrén, Mika (1992): *Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista*. ETLA, Sarja B 81, Helsinki.
- Evans, Carolyn L. (2003): *The Economic Significance of National Border Effects*. AER.
- Gual, Jordi (2003): *The integration of EU banking markets*. IESE Working Paper No 504.
- Haffner, R.C.G. (2003): *Price Convergence in the European Union*, Netherlands Ministry of Finance, OCFEB Research Memorandum 0301, 12.9.2003.
- Head, Keith – Mayer, Thierry (2000): *Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU*. *Weltwirtschaftliches Archiv* 2000, Band 136 Heft 2.
- Jalava, Jukka (2004): *Substituutiojouston vaikutus Suomen kokonaistuotavuuteen vuosina 1975–2001*. Teoksessa Jukka Jalava (toim.): *Tuottavuuskatsaus 2003*. Tilastokeskus, Katsauksia 2004/3.
- Kaitila, Ville (2003): *Convergence of real GDP per capita in the EU 15 area: how do the accession countries fit in?* ETLA, Keskusteluaiheita No. 865.
- Komissio (2004): *Komission raportti kevään Eurooppa-neuvostolle, Lisabonin strategian edistyminen, uudistuksia laajentuneen unionin tueksi*. Euroopan yhteisöjen komissio, KOM(2004) 29 lopullinen/2, Bryssel 20.2.2004.

- 
- Korpinen, P. – Kykkänen, S. (1974): Suomen Pankin valuuttakurssipolitiikka 1945–1973. Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos 1974, Katsaus No. 3.
- Kouvonen, Seppo (2002): Suomalaisen palkansaajan ansiotaso ja ostovoima euronäkökulmasta. Tulopoliittiselle selvitystoimikunnalle laadittu tilastoyhteenveto, Tilastokeskus, Raportti 8.10.2002.
- Kurjenoja, Jaana (2004): Suomen asema palkkaverottajana. Kansainvälinen palkkaveroverovertailu 2004. Veronmaksajien Keskusliitto 31.5.2004.
- Lehtinen, Ilkka (2004): Hintakilpailun toinen aalto, Tilastokeskus, Tietoaika 05/04.
- Moisala, Jutta – Uusitalo, Roope (2004): Palkka- ja tuloerot EU-maissa. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 90, Helsinki 2004.
- Mäkelä, Pekka (1993): Vahva markka patosi rakennemuutoksen. Talouselämä 27/1993.
- Paternoster, Anne (2003): Arbeitskostenerhebung 2000, EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten. Eurostat, Thema 3 – 18/2003.
- Pekkasen työryhmä (1994): Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmä, Työttömyys 200 000:een, Työministeriö 30.9.2004.
- Pohjola, Matti (1996): Tehoton pääoma – Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin, WSOY.
- Pontes, Pedro (2000): Sources of Convergence in the European Union – the Case of Portugal, Instituto Superior de Economia e Gestão, October 2000.
- Sauramo, Pekka (2002): Funktionaalinen tulonjako Suomessa: ollaanko tasapinossa? Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 192.

Teuvo Junka

Suomessa oli vielä 1990-luvun alussa voimassa laki (219/1939), jolla rajoitettiin ulkomaalaisten oikeutta omistaa ja hallita kiinteitä omaisuutta ja osakkeita Suomessa. Tämä nk. rajoituslaki antoi viranomaisille mahdollisuuden valvoa tiettyjä ulkomaalaisen ja ulkomaisen yhteisön Suomessa suorittamia oikeustoimia.

Rajoituslaki rinnasti ulkomaalaiseksi myös sellaiset suomalaisyhteisöt, joissa ulkomaalaiset voivat hankkia määräysvaltaa. Jotta suomalainen yritys ei olisi joutunut tämän rajoituslain alaiseksi, sen yhtiöjärjestykseen tuli sisältyä erityinen ulkomaalaislauseke. Sen mukaan vähintään 4/5 tai valtioneuvoston luvalla vähintään 3/5 yhtiön osakkeista oli varustettava merkinnällä, joka kieltää niiden luovuttamisen ulkomaalaisille. Näitä kieltomerkinnällä varustettuja osakkeita kutsuttiin sidotuiksi osakkeiksi ja muita osakkeita vapaiksi osakkeiksi.

Rajoituslain takia ulkomaalainen, ulkomainen yhteisö ja niihin rinnastettava suomalaisyhteisö eivät saaneet ilman valtioneuvoston lupaa hankkia omistukseensa myöskään kiinteää omaisuutta Suomessa.

## 8.1 Säätelystä vapauttamiseen

Suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen oli rajoituslain aikainakin varsin salliva. Vuonna 1967 valtioneuvosto antoi julkilausuman, missä se ilmoitti pitävänsä ”uusien työtilaisuuksien luomisen ja maan kasvu- ja valuuttapolitiikan kannalta suo-

---

*tavana, että maahan saataisiin ulkomaista pääomaa suorien sijoitusten muodossa*". Samalla hallitus ilmoitti soveltavansa rajoituslakia *"varsin vapaamielisessä hengessä"*. Hallitus kuitenkin ilmoitti, ettei se pidä tarkoituksenmukaisena ulkomaisien sijoitusten sallimista metsä- ja kaivosteollisuudessa maan luontaisten raaka-ainelähteiden rajallisuuden takia.

Vuonna 1989 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen ulkomaisista sijoituksista. Sen mukaan hallitus suhtautuu myönteisesti ulkomailta tuleviin sijoituksiin. Ulkomainen omistus voi päätöksen mukaan nousta yhtiön toimialasta riippumatta 100 prosenttiin osakepääomasta. Kielteisen kannan hallitus ilmoitti tulevan kyseeseen vain silloin, kun sijoituksen todetaan olevan vastoin oleellista kansallista etua. Suhtautuminen ulkomaalaisomistuksessa olevien yhtiöiden kiinteistösjoiituksiin jäi edelleenkin varaukselliseksi. Esimerkiksi metsiä ja laajoja virkistysalueita ulkomaisessa omistuksessa olevat yhtiöt eivät saaneet ostaa. Normaalisissa liiketoiminnassa tarvittavien liike- ja teollisuuskiinteistöjen ulkomaalaisomistukselle ei ollut enää esteitä.

Tämän periaatepäätöksen jälkeen ulkomaalaisomistuksen viranomaisvalvonta keskittyi merkittävien suomalaisten osakeyhtiöiden siirtymiseen ulkomaiseen omistukseen. Silloin kun ulkomaalaisen pääoman katsottiin turvaavan yhtiön toimintaedellytykset Suomessa, yrityskauppaa ei pidetty oleellisen kansallisen edun vastaisena. Periaatepäätöksen jälkeen hyväksyttiin kaikki suomalaisten yritysten ulkomaalaisomistukseen siirtymistä koskevat hakemukset.

Suomesta ulkomaille suuntautuvat sijoitukset olivat Suomen Pankin valuutansäännöstelyn piirissä noin viidenkymmenen vuoden ajan. Valuutansäännöstelyn purkaminen tapahtui asteittain 1980-luvulta alkaen ja valuutansäännöstely lopetettiin kokonaan vuonna 1991.

Suomesta ulkomaille suuntautuneiden sijoitusten sääntelyä purettiin seuraavasti:

- 15.6.1987 suoria sijoituksia ulkomaille sai alkaa tehdä ilman Suomen Pankin etukäteislupaa 30 miljoonan markan sijoitusmäärään saakka. Suomessa asuvat saivat oikeuden sijoittaa ulkomaisiin julkisesti noteerattuihin arvopapereihin (portfolioarvopapereihin) enintään 50 000 markkaa.
- 1.8.1988 yritysten suorat sijoitukset ulkomaille rahalaitosten sijoituksia lukuun ottamatta vapautettiin luvanvaraisuudesta. Ulkomaisia julkisesti noteerattuja arvopapereita (portfoliosijoituksia) saivat sekä yksityishenkilöt että yritykset hankkia 300 000 markan määrään saakka aiemman 50 000 markan sijasta. Asunto- ja kiinteistösijoitusten yläraja nostettiin 600 000 markasta miljoonaan markkaan.
- 1.6.1989 Suomen Pankki vapautti sääntelystä myös rahoitus- ja vakuutussektorin suorat sijoitukset ulkomaille. Sen jälkeen vain yksityishenkilöiden tekemät suorat sijoitukset ulkomaille edellyttivät Suomen Pankin lupaa.
- 1.9.1989 asuntojen ja kiinteistöjen osto ulkomailta vapautettiin luvanvaraisuudesta myös 1 miljoonan markan ylittävältä osalta. Ulkomaisia arvopaperi-, tili- ja tavarasijoituksia sai nyt tehdä ilman Suomen Pankin lupaa tai määrällisiä rajoituksia.
- 1.2.1990 Suomen Pankki vapautti luvanvaraisuudesta myös suomalaisten yritysten osake-emissiot ulkomaille.
- 1.7.1990 Suomen Pankki salli yksityishenkilöiden ulkomaiset sijoitukset sekä yli vuoden pituisen luoton myöntämisen ulkomaille asuvalle ilman rajoitusta. Tämän jälkeen ulkomaille tehtävien osakesijoitusten sääntely oli kokonaisuudessaan purettu.
- 1.1.1991 Suomen Pankki kumosi jäljellä olevan valuutansäännöstelyn lukuun ottamatta yksityishenkilöiden ja yksityishenkilöihin rinnastettavien yhteisöjen ulkomaisia luottoja. Nämäkin rajoitukset kumottiin 1.10.1991. Tämän jälkeen valuutansäännöstely oli kokonaisuudessaan purettu.

## *Kehikko 8.1 Pääomaliikkeiden vapauttamispyrkimyksiä kansainvälisissä sopimuksissa.*

### *Efta*

Euroopan vapaakauppaliiton (Efta) perustamista koskevaan konventioon (SopS 16/1961; Efta-sopimus) sisältyi taloudellisten yritysten perustamista jäsenvaltioissa koskeva säännös. Sen mukaan säännöksiä, jotka rajoittavat toisen jäsenvaltion kansalaisten taloudellisten yritysten perustamista ja toimintaa niiden alueella, ei pitäisi soveltaa siten, että seurauksena on syrjintä kotimaisiin yrityksiin nähden, jos tämä seuranta johtaisi vapaakaupan etujen toteutumatta jäämiseen. Tämä konvention säännös katsottiin kuitenkin vain periaatteelliseksi, jolloin sen noudattaminen jäi riippumaan lähinnä jäsenvaltion tunnollisuudesta.

### *OECD*

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) pääomanliikkeiden vapauttamissäännösten mukaan sen jäsenvaltioiden tulee poistaa esteet jäsenvaltioiden välisiltä pääomanliikkeiltä sikäli kuin se on tarpeen tehokkaan taloudellisen yhteistyön kannalta. Velvoitteet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan jäsenvaltio voi niistä poiketa tietyissä tapauksissa. Liittyessään jäseneksi vuonna 1969 Suomi tekikin varauksen, jonka perusteella voitiin säilyttää Suomen lainsäädännössä olleet, ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittavat säännökset. Varauma antoi mahdollisuuden rajoittaa toimialasta riippumatta ulkomaisen osakeomistuksen määrä tietyille tasolle suomalaisissa yhtiöissä, jos ulkomaalaisomistuksen katsottiin olevan vastoin yleistä etua. Lisäksi varauma sisälsi luettelon toimialoista, joilla ulkomaalaisomistusta voitiin rajoittaa.

### *Rooman sopimus*

Vuonna 1957 hyväksytyssä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa (Rooman sopimus) asetettiin tavoitteeksi poistaa EY:n jäsenvaltioiden väliltä tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet. Rooman sopimuksen 67 artikla velvoitti jäsenvaltiot poistamaan kaikki jäsenvaltioissa asuville kuuluvien pääomien liikkuvuuden rajoitukset. Lopullisesti pääomanliikkeet EU:ssa vapautettiin EY:n neuvoston vuonna 1988 antamalla direktiivillä (88/361/ETY).

### *ETA-sopimus*

ETA-sopimus (2.5.1992) noudattaa pääomaliikkeiden vapauttamisen osalta Rooman sopimuksen periaatteita. Se velvoitti Suomea poistamaan ulkomaalaisomistusta rajoittavat säädökset siltä osin kuin ne kohdistuivat muista ETA-valtioista tehtäviin sijoituksiin. Suomelle annettiin kuitenkin siirtymäsäännös, jonka mukaan Suomella oli mahdollisuus pitää voimassa ulkomaalaisiin kohdistuvia rajoituksia vuoden 1995 loppuun saakka. Suomen EU-sopimus oli pääomaliikkeiden osalta täysin yhtenevä ETA-sopimuksen kanssa.



Suomessa ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittanut laki (219/1939) kumottiin 1.1.1993 alkaen, jolloin ETA-sopimuksen piti tulla voimaan.<sup>1</sup> Suomi poisti suurimman osan ulkomaalaisomistuksen rajoituksista siis jo ETA-sopimuksen takia.

Vuonna 1993 jätettiin kuitenkin voimaan ETA-sopimuksen mukainen siirtymäaika ulkomaisten yritysostojen seurannalle vuoden 1995 loppuun. Tämän siirtymäkauden aikana Suomen viranomaisilla oli oikeus seurata suurten yritysten yrityskauppoja. Suuriksi yrityksiksi määriteltiin sellaiset osakeyhtiöt ja liike-toimintayksiköt, joiden henkilöstön määrä on yli tuhat henkilöä tai liikevaihto tai taseen loppusumma yli miljardi markkaa (Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta, 31.12.1992/1612). Näille yritysostoille oli haettava kauppa- ja teollisuusministeriöltä vahvistus. Puolustustarvikkeita valmistavien yritysten kohdalla seuranta on pysyvä.

Ulkomaalaisten kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta luovuttiin kokonaan lukuun ottamatta vapaa-ajan kiinteistöjä sekä rajavyöhykkeellä ja suoja-alueilla sijaitsevia kiinteistöjä. Suomesta voi vapaa-ajan asunnon ilman erityistä lupaa ostaa vain henkilö, jolla on Suomessa kotipaikka tai joka on aikaisemmin asunut Suomessa viiden vuoden ajan. Muiden oli haettava ostolupa lääninhallitukselta. Tätä kansallisen lainsäädännön soveltamista Suomi sai jatkaa viiden vuoden siirtymäkauden ajan.

## **8.2 Arviot EY-jäsenyyden vaikutuksista pääomaliikkeisiin**

Vaikka EY-jäsenyys ei tuonut mitään juridista muutosta pääomaliikkeiden säätelyyn, jäsenyyden kannattajat ja vastustajat argumentoivat ennen jäsenyyspäätöstä myös tällä asialla.

<sup>1</sup> ETA-sopimus allekirjoitettiin toukokuussa 1992 ja sen piti tulla voimaan vuoden 1993 alussa. Kun Sveitsin kansanäänestys kuitenkin hylkäsi sopimuksen, sen voimaantulo lykkääntyi vuodelle.

---

Kannattajat, erityisesti elinkeinoelämän edustajat, odottivat Suomen saavan mittavia pääomasijoituksia ulkomailta vahvistamaan talouttamme. Vastustajat taas näkivät uhkakuvana, että Suomi tulee myydyksi ulkomaalaisille. Molemmat siis ennakoivat maahan tulevan pääomavirran kasvavan, joskin näkivät pääoman maahan tulon seuraukset eri tavoin.

Arviot Suomeen suuntautuvien investointien selvästä lisääntymisestä perustuivat lähinnä EY-jäsenyyden imago-vaikutuksiin; EY:n jäsenenä Suomi olisi houkuttelevampi sijoituskohde ulkomaalaisille sijoittajille kuin EY:n ulkopuolelle jäädessään.

VATT (1992) arvioi, että ulkomaalaisomistuksen rajoitusten lieventäminen lisää tuotannollisia investointeja ja työllisyyttä. Euroopan yhteisöihin sisäänpääsyn jälkeen *"Suomessa toimiminen näyttäisi olevan ulkomaisille yrityksille varsin ongelmallista"*. VATT piti rajoitteiden poistamista *"merkittävänä psykologisena tekijänä, joka yhdessä Suomen EY-jäsenyyden kanssa kannustaisi monikansallisten yritysten etabloitumista Suomeen"*. VATT arvioi jäsenyyden houkuttelevan Suomeen investointeja sekä EY-alueelta että sen ulkopuolelta, erityisesti USA:sta ja Japanista. *"Tästä näkökulmasta EY-jäsenyydellä olisi ETA-sopimukseen verrattuna tasapainottava vaikutus Suomen nettoinvestointiasemaan"*. Suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat useimpina vuosina olleet selvästi suuremmat kuin sijoitukset ulkomailta Suomeen.

Myös Alho ym. (1992) arvioivat, että psykologisilla tekijöillä saattaa olla suuri merkitys yritysten Suomeen suuntautuville investoinneille ja *"tältä osin EY-jäsenyyden voisi luoda paremmat edellytykset"*. Ulkomailta Suomeen tulevien suorien sijoitusten kasvua EY-jäsenyyden ansiosta ei kuitenkaan arvioitu kovin suureksi. Suomalaisyrietykset olivat 1980-luvun puolivälin jälkeen investoineet suorina sijoituksina ulkomaille keskimäärin runsaan miljardi euroa enemmän vuosittain kuin ulkomaalaiset yritykset Suomeen. EY-jäsenyyden arvioitiin parantavan Suomen suorien sijoitusten tasetta 170–340 miljoonalla eurolla

vuodessa. Siten jäsenyyden hyöty suorien sijoitusten muodossa olisi 0,3 prosenttia bruttokansantuotteesta.

### ***Kehikko 8.2 Suorat sijoitukset Suomen maksutaseessa.***

Maksutasetilastossa suoraksi sijoitukseksi määritellään sijoitukset ulkomailla sijaitsevaan yritykseen silloin, kun sijoituksen tarkoitus on pysyvän taloudellisen suhteen luominen hankkimalla yritystä koskevaa omistus- ja siten määräysvaltaa. Kansainvälisen valuuttarahaston tilastointiohjeiden mukaisesti suoralta sijoitukselta edellytetään, että sijoittajan omistusosuus ylittää vähintään 10 prosenttiin.

Sijoitus voidaan toteuttaa oman pääoman ehtoisena sijoituksena tai sijoituskohteelle (tytäryritykselle) annettuna lainana tai kauppaluottona. Uudelleen sijoitetut voitot eli tytäryrityksiin kertyneiden voittovarojen kasvu lisää myös sijoitusta. Tytäryrityksen myöntämät lainat ja kauppaluotot emoyhtiölle supistavat emoyhtiön nettomääräistä sijoitusta tytäryritykseen. Negatiivinen nettomääräinen sijoitus merkitsee siis sitä, että tytäryrityksen pääomasijoitukset takaisin emoyhtiöön ovat suuremmat kuin vastakkaissuuntaiset sijoitukset. Tytäryrityksen muualta kuin emoyhtiöltä hankkima rahoitus ei sisälly suoriin sijoituksiin. Suorien sijoitusten tuotot koostuvat tytäryrityksen tuloksesta ja tytäryritykselle myönnettyjen lainojen koroista. Tytäryritykselle suoritettavat korot supistavat emoyhtiön sijoituksen nettomääräistä tuottoa.

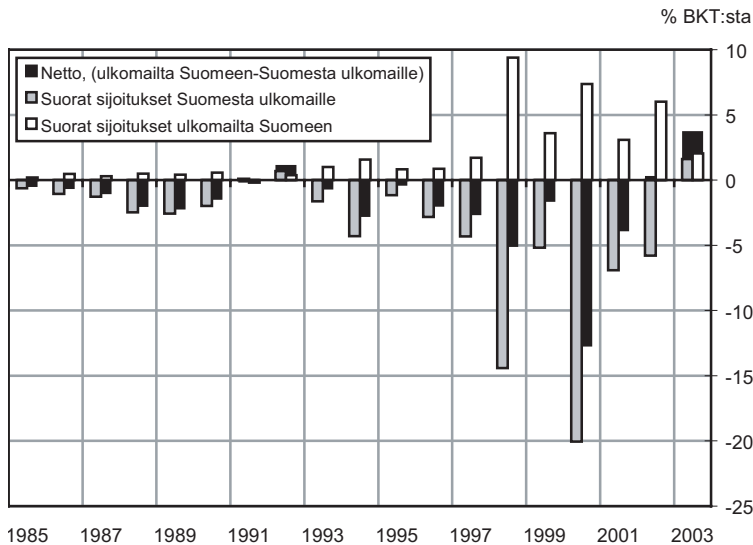
Suorien sijoitusten nettopääomavirrat kuvaavat vuosittaisten sijoitusten markkinahintaista arvoa (osakeostot kauppahinnan mukaisina). Sijoituskanta kuvaa aiemmin tehtyjen sijoitusten arvoa tietyn vuoden lopussa kirjanpitoarvoon arvostettuna (Suomen tilastoissa oman pääoman ehtoiset sijoitukset sijoituskohteen tasearvon mukaan arvostettuina). Normaalisti kirjanpitoarvo on markkinahintaa alempi. Tästä arvostuserosta, valuuttakurssimuutoksista ja tietyistä luokitusmuutoksista johtuen nettopääomavirra ei vastaa sijoituskannan muutosta.

## **8.3 Suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen vuosina 1985–2003**

Suomalaiset yritykset ovat yleensä investoineet ulkomaille enemmän kuin ulkomaiset yritykset Suomeen (kuvio 8.1). Niin oli ennen rajoituslain kumoamista vuonna 1993 samoin kuin sen jälkeenkin. EU-jäsenyyस्कään ei tätä tilannetta muuttanut, vaikkakin investoinnit ulkomailta Suomeen ovat vuoden 1993

jälkeen kasvaneet nopeammin kuin investoinnit Suomesta ulos. Vain vuosina 1992, 2002 ja 2003 investoinnit Suomeen olivat suuremmat kuin Suomesta ulkomaille. Vuosina 1992 ja 2003 investointivirta Suomesta ulkomaille oli negatiivinen, koska tytäryhtiöiltä palautui pääomia Suomeen enemmän kuin mitä ulkomaille sijoitettiin uutta pääomaa. Vuonna 2002 ulkomailta tehtiin Suomeen enemmän suoria sijoituksia kuin Suomesta ulkomaille, joskin ero oli verraten pieni.

*Kuvio 8.1 Suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille (-) ja ulkomailta Suomeen (+) sekä niiden erotus vuosina 1985–2003, % bruttokansantuotteesta.*



Lähde: Suomen Pankki (a).

Ennen rajoituslain kumoamista suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat vuosittain 0,5–2 miljardia euroa (1–2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen). Rajoituslain kumoamisen jälkeisinä vuosina 1993–2004 suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat selvästi suuremmat. Vuonna 1998 niiden määrä nousi lähes 17 miljardiin euroon (14,4 % BKT:sta) ja vuonna 2000 peräti 26 miljardiin euroon (20 % BKT:sta). Suuret sijoitukset Suomesta ulkomaille johtuivat lä-

hinnä metsäteollisuuden fuusioista ja yritysostoista sekä eräistä muista isoista yritysjärjestelyistä (ks. kehikko 8.3).

Vuosina 1985–1992 Suomeen tuli ulkomaisia suoria sijoituksia 0,1–0,5 miljardia euroa vuodessa (0,2–0,5 % BKT:sta). Rajoituslain kumoamisen jälkeisinä vuosina pääomien maahantuonti nousi 1–2 miljardiin euroon (1–2 % BKT:sta). Vuonna 1998 sijoitusvirta Suomeen nousi tähänastiseen ennätykseen – 11 miljardiin euroon (9,4 % BKT:sta) johtuen pohjoismaisista pankkifuusioista. Sen jälkeen kehitys on ollut vaihtelevaa ja vuonna 2003 ulkomaiset suorat sijoitukset Suomeen olivat noin kolme miljardia euroa (2 % BKT:sta).

### Ruotsi johtava investointien kohde ja lähde

Suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat vuosina 1985–1992 keskimäärin 862 miljoonaa euroa vuodessa (nimellishinnoin). Pääomaliikkeiden vapauttamisen jälkeisinä vuosina 1993–2003 suorat sijoitukset ulkomaille olivat keskimäärin 7076 miljoonaa euroa vuodessa eli kahdeksankertaiset rajoituslain kauteen verrattuna (taulukko 8.1). Inflaatio huomioon ottaen sijoitusvirta kuusinkertaistui.

*Taulukko 8.1 Suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille maittain.*

| Maa/<br>maaryhmä   | Keskimäärin vuodessa,<br>milj. euroa |           | Prosenttijakauma, % |           |
|--------------------|--------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
|                    | 1985–1992                            | 1993–2003 | 1985–1992           | 1993–2003 |
| Ruotsi             | 234                                  | 2632      | 27,1                | 37,2      |
| EU15 ilman Ruotsia | 332                                  | 2560      | 38,5                | 36,2      |
| Muu Eurooppa       | 94                                   | 1084      | 10,9                | 15,3      |
| USA                | 202                                  | 556       | 23,4                | 7,9       |
| Muu maailma        | 1                                    | 243       | 0,2                 | 3,4       |
| Kaikki             | 862                                  | 7076      | 100,0               | 100,0     |

Lähde: Suomen Pankki (a).

Yksittäisistä maista Ruotsi on ollut tärkein kohde suomalaisten yritysten ulkomaisissa sijoitushankkeissa. Tämä pätee yhtä lailla aikaan ennen pääomaliikkeiden vapautusta kuin sen jälkeen. Pääomaliikkeiden vapautumisen jälkeen Ruotsin suosio on jopa noussut. Muu EU on suurin piirtein säilyttänyt asemansa ja muu Eurooppa kasvattanut osuuttaan, mutta USA:n suosio suomalaisyritysten investointien kohteena on suorastaan romahtanut.

### *Kehikko 8.3 Suuria yritysjärjestelyjä.*

Eräät suuret yritysjärjestelyt selittävät poikkeuksellisen suuria sijoitusvirtoja. Vuoden 1998 sijoitusvirroista suuri osa liittyy Stora Enson luomiseen ja Merita-Nordbanken fuusioon. Vuoden 1998 lopussa Enso Oyj ja ruotsalainen Stora Kopparbergs Bergslags AB fuusioitiin STORA ENSO Oyj:ksi. Fuusiossa STORAsta tuli Enso Oyj:n tytäryhtiö ja 96,1 %:n osuuden hankintamenoiksi kirjattiin noin 4,5 miljardia euroa vuonna 1998. Samana vuonna Enso Oyj teki suuria sijoituksia myös Saksaan, Itävaltaan, Kiinaan ja Thaimaahan. Samana vuonna ruotsalainen Nordbanken ja suomalainen Merita yhdistyivät Merita-Nordbankeniksi. Tähän liittyi suuria sijoitusvirtoja Suomeen ja Suomesta.

Vuonna 2000 yli neljännnes ulkomaille tehdyistä suorista sijoituksista koostui kahden metsäteollisuusyhtiön yritysostoista. Stora Enso osti noin neljällä miljardilla eurolla USA:sta Pohjois-Amerikan johtavan päällystetyn ja SC-painopapereiden valmistajan. Metsä-Serla puolestaan osti Ruotsista paperinvalmistajayhtiön noin 2,5 miljardilla eurolla. Vuonna 2000 myös palvelualojen suorat sijoitukset ulkomaille olivat ennätyskellisen suuret. Näistä suuri osa oli Soneran sijoituksia ulkomaille mukaan lukien UMTS-toimiluvat, joista Sonera maksoi neljä miljardia euroa. Samana vuonna Nordean kokonaan omistama Nordea Companies Finland (NCF) Oyj (entinen MeritaNordbanken Oyj) osti norjalaisen Christiania Bank og Kreditkassen ASA:n (CBK) osakekannan. Sen kirjanpitoarvo Nordean taseessa oli 3,3 miljardia euroa vuoden 2000 lopussa.

Vuonna 2002 ulkomailta Suomeen tehdyistä suorista sijoituksista lähes 60 % prosenttia (noin 5 mrd. euroa) tuli muille palvelualoille kuin kauppaan tai rahoitus- ja vakuutus toimintaan. Summa koostui pääosin Sonera Oyj:n fuusiosta Telia AB:hen (Suomen Pankki, 2003).

Vuonna 2003 Suomeen palautui niin paljon sijoituspääomia, että sijoitusvirta Suomesta oli negatiivinen. Valtaosa tästä pääomien palautumisesta johdettiin Nordea-ryhmän sisäisistä omistusjärjestelyistä (Suomen Pankki, 2004).

Lähteet: Yritysten vuosikertomukset ja Suomen Pankki, 2003 ja 2004.

Suomesta ulkomaille suunnattujen suorien sijoitusten sijoitus-kanta on investointien suuntautumisen seurauksena kasvanut erityisen vahvasti Ruotsissa ja EU:n ulkopuolisessa Euroopassa. Ruotsin osuus sijoituskannasta nousi lähelle 40 prosenttia ja EU-alueen ulkopuolisen Euroopan osuus noin 17 prosenttiin vuonna 2003. Muun EU-alueen osuus on supistunut ja oli vuonna 2003 samaa luokkaa kuin Ruotsin osuus. Myös muun maailman ja USA:n osuus ulkomaille suuntautuneesta sijoituskannasta on supistunut.

Suorat sijoitukset *ulkomailta Suomeen* olivat vuosina 1985–1992 keskimäärin 246 miljoonaa euroa vuodessa. Pääomaliikkeiden vapauttamisen jälkeisinä vuosina 1993–2003 suorat sijoitukset ulkomailta olivat keskimäärin 4 185 miljoonaa euroa vuodessa eli Suomeen tuleva sijoitusvirta paisui 17-kertaiseksi rajoituslain kauteen verrattuna (taulukko 8.2). Reaalisestikin virta on yli 12-kertaistunut.

*Taulukko 8.2 Suorat sijoitukset ulkomailta Suomeen maittain.*

| Maa/<br>maaryhmä   | Keskimäärin vuodessa,<br>milj. euroa |           | Prosenttijakauma, % |           |
|--------------------|--------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
|                    | 1985–1992                            | 1993–2003 | 1985–1992           | 1993–2003 |
| Ruotsi             | 96                                   | 2836      | 39,1                | 67,8      |
| EU15 ilman Ruotsia | 81                                   | 1040      | 33,0                | 24,9      |
| Muu Eurooppa       | 25                                   | 30        | 10,1                | 0,7       |
| USA                | 27                                   | 141       | 10,8                | 3,4       |
| Muu maailma        | 17                                   | 138       | 7,0                 | 3,3       |
| Kaikki             | 246                                  | 4185      | 100,0               | 100,0     |

Lähde: Suomen Pankki (a).

Ruotsi on ollut ylivoimainen ulkomaisten suorien sijoitusten lähedemaana. EU-jäsenyyden aikana Ruotsin suhteellinen asema Suomeen tulleiden sijoituspääomien lähteenä on entisestään vahvistunut. Vuosina 1985–1992 Suomeen tulleista suorista

---

sijoituksista noin 40 prosenttia tuli Ruotsista. Sen jälkeisenä aikana Ruotsin osuus nousi lähelle 70 prosenttia. Samaan aikaan kaikkien muiden maaryhmien osuudet pienentyivät selvästi. Ruotsista on vuosina 1993–2003 investoitu Suomeen enemmän kuin Suomesta Ruotsiin. Muiden alueiden kohdalla tilanne on päinvastainen.

Ennen EU-jäsenyyttä Ruotsin osuus Suomeen tulleiden suorien sijoitusten sijoituskannasta oli 20 prosenttia. Vuodesta 2000 lähtien se on ollut jo yli puolet. Muista EU-maista kuin Ruotsista saatujen suorien sijoitusten kanta oli korkeimmillaan 40 prosenttia sijoituskannan kokonaismäärästä, mutta on alentunut 35 prosentin tuntumaan.

Suorista sijoituksista Suomeen saadut tuotot lisääntyivät selvästi tarkastelujakson aikana. Suurimmillaan vuonna 2001 ne olivat lähes kahdeksan prosenttia bruttokansantuotteesta. Eniten näitä tuottoja tuli Ruotsista ja muista EU-maista. Suomesta ulkomaille maksetut tuotot lisääntyivät tarkastelujaksolla suurin piirtein samalla vauhdilla kuin Suomeen saadut tuotot. Korkeimmillaan niiden määrä oli vuonna 2003 noin kolme prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Suomesta ulkomaille suunnattujen suorien sijoitusten kanta oli vuosina 1994–2003 kaksinkertainen ulkomailta Suomeen tulleiden suorien sijoitusten kantaan verrattuna. Ulkomailta saadut tuotot olivat kuitenkin vain 1,3-kertaiset sinne maksettuihin tuottoihin verrattuna. Vuosina 1994–1996 sekä vuonna 1998 ulkomailta saadut tuotot olivat ulkomaille maksettuja tuottoja pienemmät. Sen jälkeisinä vuosina ulkomailta on saatu tuottoja enemmän kuin sinne on maksettu.

### **Suomalaiset investoivat ulkomailta teollisuuteen, ulkomaalaiset Suomessa palveluihin**

Suomesta on investoitu ulkomailta erityisesti metsä- ja metalliteollisuuteen. Koko tarkastelujaksolla kummankin toimialan



osuus oli noin 25 prosenttia kaikista suorista sijoituksista. Se on yhtä paljon kuin palvelualojen yhteenlaskettu osuus suorista sijoituksista ulkomaille. Kaupan osuus oli vain kaksi prosenttia. Rahoitus- ja vakuutus toiminnan osuus kasvoi vuoteen 2002 asti, mutta Nordea-ryhmän sisäisten omistusjärjestelyjen vuonna 2003 aiheuttama pääomien huomattavan suuri palautuminen Suomeen pienensi suoria sijoituksia rahoitus- ja vakuutus alalle koko tarkastelujakson mitassa oleellisesti. Muille palvelu alueille tehtyjen sijoitusten osuus alkoi selvästi kasvaa vuodesta 1998 lähtien. Kotitalouksien kiinteistö- ja asuntosijoitukset ulkomaille ovat viime vuosina olleet 40 miljoonan euron tasoa. Koko jaksolla nämä sijoitukset olivat vain puoli prosenttia kaikista suorista sijoituksista Suomesta ulkomaille.

Ennen vuotta 1998 reilusti yli puolet Suomeen tulleista suorista sijoituksista kohdistui teollisuuteen, erityisesti metalliteollisuuteen. Sen jälkeen rahoitus- ja vakuutus sektori ovat kahmaisseet Suomeen tulleista suorista sijoituksista valtaosan, ja ajanjaksoilla 1992–2003 Suomeen tulleesta ulkomaisesta pääomasta lähes puolet on tullut tälle sektorille. Vuodesta 2000 lähtien myös muut palvelut ovat kasvattaneet selvästi osuuttaan. Koko palvelusektorin osuus on yli 70 prosenttia Suomeen vuosina 1992–2003 tulleista ulkomaisista investoinneista. Teollisuuden osuus on alle neljänneksen.

Suomesta ulkomaille suuntautuneiden suorien sijoitusten kannassa metalliteollisuuden osuus on noin kolmannes. Metallsäteollisuuden osuus on viime vuosina noussut noin neljännekseen. Tarkastelujakson alkupuolella kemian teollisuuden osuus oli viidenneksen tuntumassa, mutta viime vuosina se on pudonnut alle 10 prosentin.

Kaupan ja metalliteollisuuden osuudet ulkomailta Suomeen tulleiden suorien sijoitusten sijoituskannasta olivat vielä 1990-luvun alussa suurimmat. Osuudet ovat supistuneet koko 1990-luvun ajan. Vastaavasti rahoitus- ja vakuutus alan sekä muiden palvelujen osuudet ovat kasvaneet. Palvelusektorin

(kauppa, rahoitus ja vakuutus sekä muut palvelut) osuus ulkomailta Suomeen tulleiden suorien sijoitusten sijoituskannasta on yli 60 prosenttia ja teollisuuden osuus enää kolmannes.

*Taulukko 8.3 Henkilökunta yrityksissä, joihin suomalaiset ovat tehneet suoria sijoituksia vuosina 1996, 1999 ja 2003.*

|                   | 1996           | 1999           | 2003           |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Alue</b>       |                |                |                |
| Ruotsi            | 25 000         | 65 000         | 61 000         |
| Muu EU15          | 62 000         | 81 000         | 108 000        |
| Muu Eurooppa      | 8 000          | 43 000         | 67 000         |
| USA               | 27 000         | 37 000         | 42 000         |
| Muu maailma       | 15 000         | 31 000         | 53 000         |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>137 000</b> | <b>257 000</b> | <b>331 000</b> |
| <b>Toimiala</b>   |                |                |                |
| Metalliteollisuus | 61 000         | 90 000         | 108 000        |
| Metsäteollisuus   | 20 000         | 56 000         | 75 000         |
| Muu teollisuus    | 35 000         | 42 000         | 57 000         |
| Palvelut          | 21 000         | 69 000         | 91 000         |

Lähde: Suomen Pankki (a).

Suomalaisyriyten ulkomaisissa tytäryrityksissä<sup>2</sup> oli vuonna 1996 henkilökuntaa 137 000. Vuonna 1999 henkilökunnan määrä oli 257 000 ja vuonna 2003 jo yli 330 000. Noin puolet henkilökunnasta on EU-maissa sijaitsevilla yrityksillä, joskin EU-alueen osuus on alentunut erityisesti muun Euroopan osuuden kasvaessa. Merkille pantavaa on, että henkilöstömäärä Ruotsissa sijaitsevilla osakkuusyriyksissä on viime vuosina

<sup>2</sup> Tässä ulkomaisia tytäryrityksiä ovat suorien sijoitusten kohteet, joissa sijoittajan omistusosuus on yli 50%. Henkilökuntaluvuissa ei ole otettu huomioon omistusosuutta. Luvut koskevat näiden yritysten koko henkilökuntaa riippumatta siitä, miten suuri suomalaisten omistusosuus on.

vähentynyt lukumäärältään. Euroopan ja USA:n ulkopuolisen maailman osuus henkilöstöstä on kasvanut voimakkaasti.

Vuonna 1996 ulkomaisten osakkuusyhtiöiden henkilökunnasta yli 40 prosenttia työskenteli metalliteollisuudessa. Sen jälkeen osuus on hiukan alentunut, vaikka henkilöstön määrä on kasvanut lähes 110 000 henkilöön. Metsäteollisuuden osuus henkilöstöstä on kasvanut ja oli lähes neljännes (75 000 henkilöä) vuonna 2003. Nopeimmin on kuitenkin kasvanut palvelusektorin yrityksissä työskentelevien määrä ja osuus kaikista ulkomaisten osakkuusyritysten henkilökunnasta.

#### 8.4 Portfoliosijoitukset Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen

Kun sijoittajan omistusosuus tai äänivalta ulkomaisesta yrityksestä on 10 prosenttia tai sitä suurempi, kysymyksessä on suora sijoitus. Mikäli osuus on alle 10 prosenttia, kysymys on arvopaperisijoituksesta (portfoliosijoituksesta). Pääomaliikkeiden vapauduttua voimistuivat erityisesti portfoliosijoitukset ulkomailta Suomeen ja Suomesta ulkomaille.

Sijoituskannan nimellisarvo<sup>3</sup> kehittyi vuodesta 1993 vuoteen 2003 seuraavasti (mrd. euroa):

|                      | 1993 | 2003 |
|----------------------|------|------|
| Suorat sijoitukset   |      |      |
| Suomesta ulkomaille  | 8,9  | 60,3 |
| Ulkomailta Suomeen   | 4,1  | 36,6 |
| Portfoliosijoitukset |      |      |
| Suomesta ulkomaille  | 0,3  | 28,9 |
| Ulkomailta Suomeen   | 5,1  | 78,9 |

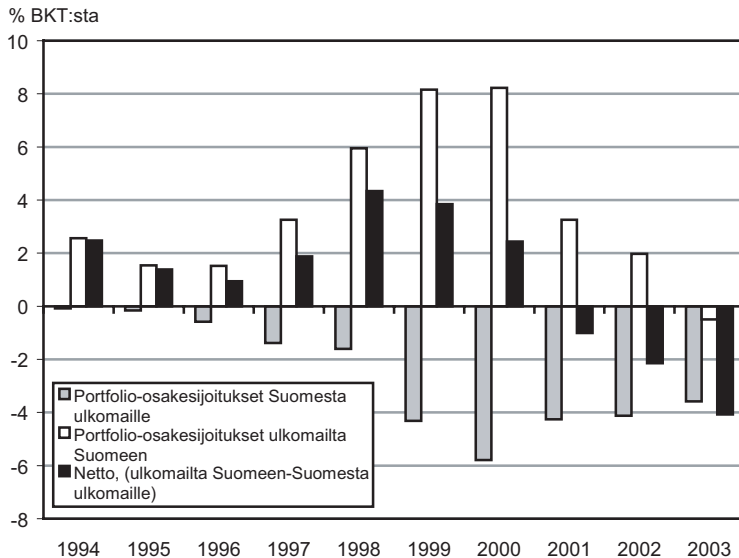
Lähde: Suomen Pankki (b).

<sup>3</sup> Suorien sijoitusten sijoituskanta on arvostettu vuoden lopun kirjanpitoarvoon, joka on yleensä markkina-arvoa alempi. Portfolio-osakekaupan erät sen sijaan arvostetaan markkinahintaan. Tästä syystä suorien sijoitusten ja portfoliosijoitusten sijoituskannat eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

Portfolio-osakevirrat tilastoidaan suorasijoitusvirtojen tapaan markkinahintaan. Siten portfoliosijoituskantojen kehityksessä myös markkinahintojen ja pörssikurssien muutoksilla voi olla suuri vaikutus. Sijoituskantojen voimakasta kasvua vuodesta 1993 vuoteen 2003 selittääkin pitkälle tuolla aikavälillä tapahtunut pörssikurssikehitys, ei ainoastaan pääomaliikkeiden vapauttamisesta seurannut osakekaupan vilkastuminen rajojen yli.

Ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittaneen lain ollessa voimassa portfoliosijoitukset sekä Suomesta ulkomaille että ulkomailta Suomeen olivat luonnollisesti vaatimattomia. Rajoituslain tultua kumotuksi vuonna 1993 portfoliosijoitusten tulo ulkomailta Suomeen alkoi välittömästi kasvaa (kuvio 8.2). Sen sijaan portfoliosijoitukset Suomesta ulkomaille alkoivat merkittävämmiin kasvaa vasta vuonna 1996.

*Kuvio 8.2 Portfolio-osakesijoitukset Suomesta ulkomaille (-) ja ulkomailta Suomeen (+) sekä niiden erotus vuosina 1994–2003, % bruttokansantuotteesta.*



Lähde: Suomen Pankki (b).

Ulkomailta Suomeen tulleet portfoliosijoitukset kasvoivat vuoteen 2000 saakka, jolloin niiden määrä oli 11 miljardia euroa (noin kahdeksan prosenttia bruttokansantuotteesta). Sen jälkeen portfoliosijoitukset ulkomailta Suomeen romahtivat ja nettosijoitusvirta kääntyi vuonna 2001 Suomesta ulos. Vuonna 2003 ulkomaalaisten hallussa olleita suomalaisyhtiöiden osakkeita hankittiin takaisin Suomeen enemmän kuin ulkomaalaiset tekivät uusia portfoliosijoituksia, joten portfoliosijoitusvirta Suomeen oli negatiivinen. Kun samana vuonna Suomesta tehtiin portfoliosijoituksia ulkomaille runsaat viisi miljardia euroa, oli koko portfoliosijoitusten nettovirta lähes kuusi miljardia euroa negatiivinen.

## **8.5 Suorien sijoitusten ja portfoliosijoitusten nettovirrat**

Sijoitusten ja niistä aiheutuneiden osinkotulojen virrat voidaan laskea yhteen. Tällöin suoriin sijoituksiin sisältyvät rahoitustaseen omana pääomana tehdyt sijoitukset pois lukien kuitenkin uudelleen sijoitetut voitot. Suorien sijoitusten tuottoihin sisällytetään vaihtotaseen osingot ja jaetut sivuliikevoitot suorista sijoituksista. Portfoliosijoituksiin luetaan maksutaseen arvopaperisijoituksista osakkeet. Tuottoihin luetaan maksutaseen pääomakorvauksista arvopaperisijoitusten osingot.

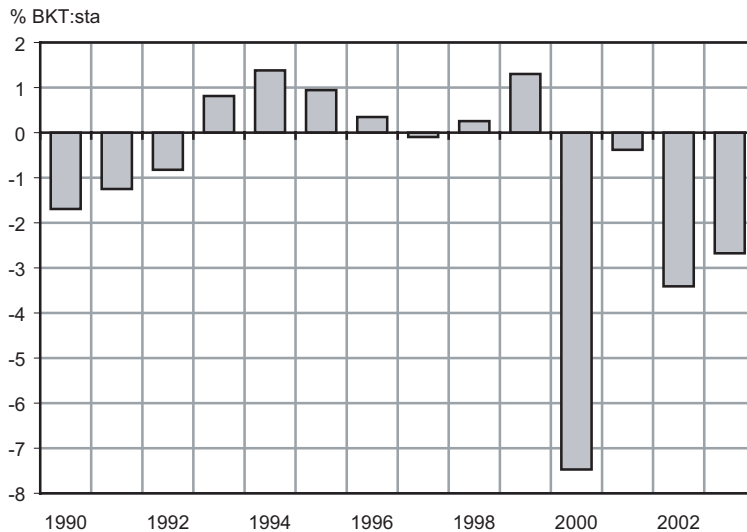
Sijoitusten nettopääomavirta saadaan seuraavasti:

- + Ulkomailta Suomeen tulleet suorat sijoitukset
- Edellisille sijoituksille Suomesta maksetut osinkotulot
- + Ulkomailta Suomeen tulleet portfoliosijoitukset
- Edellisille sijoituksille Suomesta maksetut osinkotulot
- Suomesta ulkomaille tehdyt suorat sijoitukset
- + Edellisistä sijoituksista Suomeen saadut osinkotulot
- Suomesta ulkomaille tehdyt portfoliosijoitukset
- + Edellisistä sijoituksista Suomeen saadut osinkotulot

Omistusrajoitusten poistuttua vuonna 1993 nettosijoitusvirta (ml. sijoitukseen liittyneet osinkovirrat) oli aluksi positiivinen. Vuodesta 2000 lähtien se on ollut negatiivinen. Vuoden 2000 voimakkaasti negatiivinen tase johtui poikkeuksellisen suurista suorista sijoituksista Suomesta ulkomaille. Niiden syynä olivat lähinnä metsäteollisuuden yritysostot ja eräät muut isot yritysjärjestelyt. Suorien sijoitusten merkitystä tässä vertailussa korostaa se, että vuonna 2000 Suomeen tuli runsaasti (noin 10 miljardia euroa) portfoliosijoituksia.

Vuosina 1993–2003 tässä tarkasteltujen pääomavirtojen nettotase oli negatiivinen ja suuruusluokaltaan keskimäärin noin 1 prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen (kuvio 8.3).

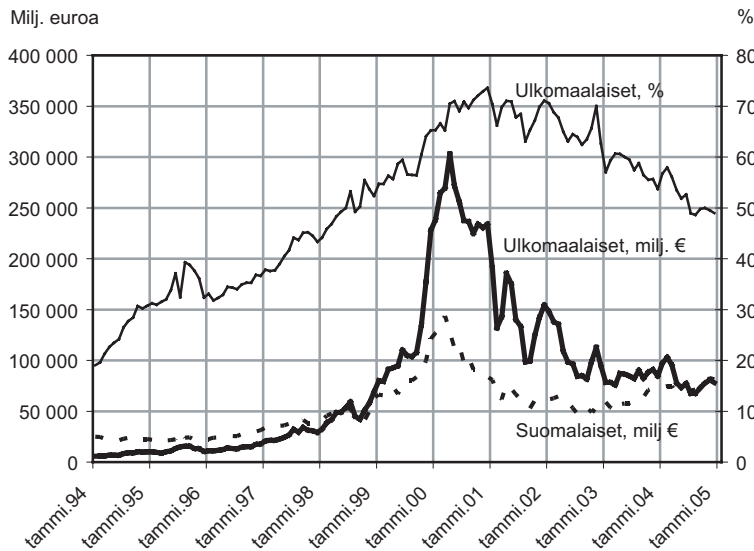
*Kuvio 8.3 Suorien sijoitusten ja portfoliosijoitusten ja niistä aiheutuneiden osinkotulojen nettovirta vuosina 1990–2003, % bruttokansantuotteesta.*



Lähde: Suomen Pankki (b).

Sijoitusvirrat näkyvät selvästi Helsingin pörssiosakkeiden omistujakaumassa. Pörssiosakkeiden ulkomaalaisomistus alkoi lisääntyä heti rajoituslain poistuttua vuonna 1993. Ulkomaalaisomistus oli suurimmillaan 74 prosenttia vuoden 2000 lopussa. Sen jälkeen ulkomaalaisten omistusosuus on pienentynyt ja oli noin 50 prosenttia vuoden 2004 lopussa (kuvio 8.4). Omistusosuuden suuret muutokset johtuivat pitkälti pörssin arvokkaimman yrityksen eli Nokian suurista arvomuutoksista.

*Kuvio 8.4 Helsingin pörssiosakkeiden markkina-arvo ja ulkomaalaisomistus 1994–2004, miljoonaa euroa ja prosenttia.*



Lähde: Suomen Pankki (c).

## 8.6 Yhteenveto

Pääomaliikkeet vapautettiin Suomessa jo ennen EU-jäsenyyttä. Suomessa ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittanut laki kumottiin 1.1.1993.

EU-jäsenyyden arvioitiin kuitenkin muuttavan Suomen kuvaa sijoittajien mielessä ja edistävän ulkomaalaisten yritysten investointeja Suomeen ETA-vaihtoehtoon verrattuna. VATT arvioi EU-jäsenyyden houkuttelevan Suomeen investointeja sekä EU-maista että USA:sta ja Japanista. Suomessa oli pitkään ollut vallalla tilanne, että suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat suuremmat kuin ulkomailta Suomeen. EU-jäsenyyden uskottiin tasoittavan tätä nettoinvestointiasemaa.

Ulkomaalaisten omistusrajoitusten poistuttua sijoitukset ulkomailta Suomeen lisääntyivätkin selvästi. Suorat sijoitukset Suomeen kasvoivat nopeammin kuin sijoitukset Suomesta ulkomaille. Nettovirta säilyi kuitenkin eräitä poikkeusvuosia lukuun ottamatta negatiivisena. Merkittävät suorat sijoitukset Suomeen ja Suomesta selittyvät muutaman suuryrityksen fuusioilla tai muilla yritysjärjestelyillä.

Portfoliosijoitukset ulkomailta Suomeen alkoivat lisääntyä heti vuonna 1993. Niiden seurauksena huomattava osuus – yli 50 prosenttia – suomalaisten pörssiyhtiöiden omistuksesta siirtyi ulkomaille. Vuonna 2003 ulkomaalaisten portfoliosijoituksille maksettiin osinkoja Suomesta jo enemmän kuin ulkomaalaisten suorasijoituksille (1,9 mrd. euroa vs. 1,7 mrd. euroa).

Jaksolla 1994–2003 suorat sijoitukset Suomesta ulkomaille olivat useimpina vuosina selvästi suuremmat kuin ulkomailta Suomeen tulleet suorat sijoitukset. Portfolio-osakesijoitusten kohdalla tilanne oli päinvastainen vuoteen 2000 saakka. Sen jälkeen Suomesta on tehty myös portfoliosijoituksia ulkomaille enemmän kuin sieltä Suomeen. Eräs syy tähän on suomalaisen eläkevakuutusyhtiöiden kasvavat sijoitukset ulkomaille.



Ulkomailta Suomeen saadut suorasijoitusosingot ovat yleensä olleet selvästi suuremmat kuin Suomesta ulkomaille maksetut suorasijoitusosingot. Suomi on sen sijaan ollut koko tarkastelujakson ajan portfolio-osinkojen nettomaksaja. Tämä tilanne jatkuu, koska ulkomaalaisten portfoliosijoituskanta Suomessa on yli kaksinkertainen suomalaisten ulkomaiseen sijoituskantaan verrattuna.

Kun otetaan huomioon suorasijoitus- ja portfoliosijoitusvirrat sekä niistä aiheutuneet osingot ulkomailta Suomeen ja Suomesta ulkomaille, nettopääomavirta on ollut muutamia 1990-luvun puolivälin vuosia lukuun ottamatta Suomelle negatiivinen. Nettovirta ulkomaille on ollut keskimäärin 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta vuosina 1994–2003.

EU-jäsenyyden aikana Ruotsin asema suorien sijoitusten lähdemana vahvistui selkeästi. Vastaavasti Suomesta on sijoitettu nimenomaan Ruotsiin. Merkittävimmät sijoitusvirrat liittyvät suomalais-ruotsalaiseen yritysfuusioihin. Toinen merkittävä muutos sijoitusvirroissa on ollut EU15:n ulkopuolisen Euroopan suosion kasvu suomalaisten yritysten investointikohteena. Tämä alue sisältää myös uudet EU-maat. Sekä suomalais-ruotsalaisen yritys yhteistyön kasvu että suomalaisyritysten hakeutuminen kustannuksiltaan edullisille lähialueille olisivat todennäköisesti tapahtuneet myös ETA-ympäristössä.

Suuret rajojen yli tapahtuvat yritysjärjestelyt ovat odotettu seuraus integroitumisesta suureen yhteismarkkina-alueeseen. Yllättävänä voidaan ehkä pitää sitä, että Ruotsin osuus näissä järjestelyissä nousi erittäin suureksi.

---

## Lähteet

Alho, Kari – Kotilainen, Markku – Widgrén, Mika (1992): Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA B 81, Helsinki.

VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Suomen Pankki (2003): Suomen maksutase 2002.

Suomen Pankki (2004): Suomen maksutase 2003.

Suomen Pankki (eri vuosilta) (a): Suorat sijoitukset Suomen maksutaseessa.

Suomen Pankki (eri vuosilta) (b): Suomen maksutase.

Suomen Pankki (c): [www.bof.fi/fin/5\\_tilastot/5.1\\_Tilastografiikka/5.1.5\\_arvopaperimarkkinat\\_ja\\_maksutase/](http://www.bof.fi/fin/5_tilastot/5.1_Tilastografiikka/5.1.5_arvopaperimarkkinat_ja_maksutase/)

# SUOMEN EU-JÄSENYYYDEN VAIKUTUKSISTA ULKOMAANKAUPPAAN SEKÄ TUOTANTO- JA ALUERAKENTEeseen

Aki Kangasharju  
Sari Pekkala  
Risto Vaittinen

## 9.1 ETA:sta EY-jäsenyyteen

Suomen kauppapoliittinen ympäristö muuttui 1990-luvun alkupuolella Suomen EY-jäsenyydestä riippumatta. EY oli aloittanut sisämarkkinaohjelmansa toteuttamisen jo 1980-luvun puolivälissä. Kun Suomi vuoden 1994 alussa liittyi Euroopan talousaluesopimukseen (ETA), tulivat sisämarkkinaohjelman keskeiset pelisäännöt – neljä vapautta – koskemaan myös Suomea. Lisäksi GATT:n Uruguayn kierros saatiin päätökseen vuonna 1995. Tällä olisi ollut omat maatalouspoliittiset vaikutuksensa Suomeen EY:n ulkopuolellakin.

EY:n yhteismarkkinoiden ajateltiin hyödyttävän siihen osallistuvia maita etenkin tuotannon skaala-etujen paremman hyväksikäytön kautta (Commission, 1988). Kaupan esteiden poistuessa yksittäisten yritysten luontainen markkina-alue kasvaa. Tuotannon erikoistumisesta saavutettavat kustannussäästöt kasvavat, kun entistä useammat yritykset eri maissa voivat markkinoiden laajentuessa vähentää tuotantokustannuksiaan erikoistumalla. Baldwin (1989) liitti komission tutkimuksen tuottavuushyötyarviot kasvumalliin, jossa arvioitiin staattisten tuottavuushyötyjen kerrannaisvaikutuksia pääoman muodostumisen seurannaisina. Pääoman kasvun kautta saatavat hyödyt yli kaksinkertaistaisivat staattiset tehokkuushyödyt, joiden

Vaittinen on kirjoittanut luvut 9.1–9.3 ja Kangasharju ja Pekkala luvun 9.4.

---

arvioitiin olevan maksimissaan runsaat kuusi prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vaikka Suomi pääsi jo ETA-sopimuksen kautta osallistumaan EY:n sisämarkkinaohjelmaan, arvioitiin EY-jäsenyydestä tulevan lisävaikutuksia Suomen talouteen ulkomaankaupan ja siihen liittyvän talouden rakennemuutoksen kautta. EY-jäsenyys merkitsi osallistumista yhteiseen tulliliittoon ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jotka eivät kuuluneet ETA-sopimuksen piiriin.

Tulliliittoon osallistumisella on kahdenlaisia ulkomaankauppa-vaikutuksia. Tulliliiton sisäisten kaupan esteiden madaltuessa tuonti muista tulliliittoon kuuluvista maista kasvaa ja kotimaiset hinnat alenevat. Toisaalta ulkomaankauppa tulliliiton ulkopuolisten alueiden kanssa vähenee niiden hyödykkeiden osalta, joiden yhteinen tullitaso nousee. Samalla kotimaiset hinnat pyrkivät kohoamaan, kun tulliliiton ulkopuolista edullisempaa tuotantoa korvataan sisäisellä kaupalla. Ensin mainittua vaikutusta kutsutaan kaupan luomiseksi, jälkimmäistä kaupan syrjäytymiseksi.

Kauppapolitiikan näkökulmasta maatalous oli ainoa toimiala, jonka kohtelu muuttui radikaalisti EU-jäsenyyden seurauksena. Yhteinen maatalouspolitiikka, jonka Suomi on jäsenyyden myötä joutunut omaksumaan, on keskeinen Euroopan unionin politiikkalohko. Sen tavoitteet määriteltiin jo Rooman sopimuksessa. Se on myös kauppapolitiikan näkökulmasta keskeinen toiminta-alue, koska maatalouspolitiikassa kauppapolitiikan instrumenteilla on keskeinen asema. Maatalouspolitiikan säännöstö koskee periaatteessa kaikkia jäsenmaita yhtäläisesti. Suomen jäsenyysneuvotteluissa saamat erityisehdot muodostivat kevään 2004 itälaajentumiseen saakka ainoan huomattavan poikkeuksen tähän yhteisten pelisääntöjen periaatteeseen.

EU:n yhteisten maatalouden tukijärjestelmien puitteissa hintojen alenemisesta johtuvaa bruttotulojen pudotusta Suomessa ei olisi periaatteessa voitu kompensoida. Jäsenyysneuvotteluissa Suomi onnistui kuitenkin neuvottelemaan maataloustuokeensa kaksi kansallisista varoista maksettavaa elementtiä, joilla laskennallinen bruttotulojen alenema hyvitetiin. Suomen kansallisista varoista maksama pohjoinen tuki ja vakavien vaikeuksien tuki muodostavat selkeän poikkeuksen EY:n maatalouspolitiikan yhteisiin pelinsääntöihin. Näiden tukien osuus koko maatalouden saamista tuista on runsas kolmannes. Kaiken kaikkiaan kansallisista varoista maksettujen tukien osuus Suomen maatalouden kokonaistuista on kaksi kolmasosaa (vrt. luku 4).

## **9.2 Ennakkoarviot EY-jäsenyyden merkityksestä ulkomaankaupan näkökulmasta**

Ennakoitaessa Suomen EY-jäsenyyden vaikutusta ulkomaankaupan rakenteeseen jäsenyyden tulliliittoluonne ja maatalouden erityisasema korostuivat. Suomella oli ollut vapaa-kauppasopimus EY:n kanssa jo vuodesta 1973. ETA-jäsenyyden tuoma toimintaympäristön muutos oli EY-jäsenyyden vaikutusarvioita tehtäessä jo selvillä. Tämä sopimus ei kuitenkaan sitonut Suomen suhteita kolmansiin maihin, mitä EY-jäsenyyden mukanaan tuoma tulliliitto edellytti.

Vapaakauppasopimus kattoi lähes kaiken Suomen ja silloisen EY:n välisen bilateraalisin kaupan lukuun ottamatta elintarvikkeita ja maataloustuotteita. Sekä Suomella että EY:llä oli 1990-luvun alussa varsin alhaiset teollisuustullit. Siirtymisen EY:n mukaisiin tulleihin ei katsottu juuri vaikeuttavan Suomen kauppaa EY:n ulkopuolisten maiden kanssa. Kauppaa luovien vaikutusten arvioitiin olevan kauppaa syrjäyttäviä vaikutuksia suurempia ja teollisuustuotteiden kaupan harmonisointivaikutukset arvioitiin 0,25 prosenttia suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (Alho, Kotilainen ja Widgren, 1992).

---

EY:n laajentumista tarkastellut CEPR:n (1992) julkaisema kansainvälisen tutkijaryhmän arvio tuli siihen tulokseen, että teollisuuden kannalta keskeiset toimintaympäristön muutokset toteutuivat jo ETA-sopimuksen yhteydessä. Tutkimuksessa, jossa arvioitiin Efta-maiden EY-jäsenyyden lisäksi myös Keski-Euroopan entisten sosialistimaiden jäsenyyden merkitystä, nähtiin Efta-maiden jäsenyys pikemminkin poliittisesti motivoituneena kuin taloudellisena hankkeena. Maataloudenkin osalta tutkimuksessa korostetaan, että EY suurena yhteisönä mahdollistaa protektionistisemmän politiikan harjoittamisen uusissa jäsenmaissa kuin mihin niillä itsenäisesti olisi varaa.

Ennen EY-jäsenyyttä Suomi kuului maataloustuen maksajien ykkösketjuun Japanin, Norjan ja Sveitsin kanssa. EY-jäsenyyden seurauksena maatalouden rajasuojan ja sen myötä tuottajahintojen ennakoitiin alenevan Suomessa jyrkästi. Eräissä tapauksissa tuottajahintojen odotettiin puolittuvan. Tämän muutoksen merkitystä tuotannolle ja maatalouskaupalle arvioivat kvantitatiivisesti muun muassa Vaittinen (1992) sekä Törmä ja Rutherford (1993).

Vaittisen tutkimus on perinteinen osittaistasapainotutkimus, jossa estimoitiin hyödykkeiden kysyntä- ja tarjontarelaatiot. Törmä ja Rutherford puolestaan hyödynsivät arvioissaan numeerista yleisen tasapainon mallia. Kummassakin tutkimuksessa arvioidaan EY-jäsenyyden seurauksena toteutuvan rajasuojan alentumisen hintamuutosten tuotannollisia ja hyvinvointivaikutuksia. Vaittisen analyysissä arvioidaan EU:n tukijärjestelmää vain rajasuojan osalta. Törmän ja Rutherfordin analyysissä maatalouteen kohdennetut tuet mallinnetaan suorina tulotukina, eli järjestelmänä johon ollaan vasta siirtymässä.

Vaittisen tutkimuksessa maatalouden tuotannon supistumiseksi EY-jäsenyydestä johtuvan tuottajahintojen alentuman seurauksena arvioitiin keskipitkällä ajalla 60–70 prosenttia ja pitkällä aikavälillä 85–90 prosenttia suhteessa perusvaihtoehtoon. Rutherfordin ja Törmän tutkimuksessa keskipitkän

aikavälillä tuotannon arvioitiin alentuvan keskimäärin runsaat 5 prosenttia, mutta viljan tuotannon yli 60 prosenttia suhteessa perusvaihtoehtoon. Pitkällä aikavälillä, kun pääomakanta on täysimääräisesti sopeutunut suhteellisten hintojen muutoksiin, tuotanto vähenisi hyödykkeestä riippuen 30–100 prosenttia. Viljanviljelyn ennakoitiin loppuvan Suomesta kokonaan.

Tarjontareaktioiden eroissa edellä kuvatut tutkimukset poikkeavat siten, että tasapainomallianalyyseissa kyettiin ottamaan asianmukaisesti huomioon epäsuorat tuotantokustannusvaikutukset, jotka syntyvät suhteellisten hintojen muutoksista. Tätä ei osittaisen tasapainon analyyseissa voitu huomioida.

Vuoden 1995 alussa julkaistussa yleisen tasapainon laskelmassa (Törmä, Rutherford ja Vaitinen, 1995) elintarvikkeiden verokohtelu ja tuotannontekijöiden liikkuvuus oli paremmin mallinnettu kuin Törmän ja Rutherfordin tutkimuksessa. Elintarvikkeiden alkutuotevähennyksen vaikutus otettiin huomioon ja maatalous- ja metsämaa oletettiin toisilleen epätäydellisiksi substituuteiksi. Arvio lyhyen aikavälin tuotannon alenemasta oli tässä tutkimuksessa keskimäärin 5,0 prosenttia. Vaihtelua tuotantosuunnittain oli 0 ja 22 prosentin välillä. Pitkällä aikavälillä tuotannon keskimääräinen alenema suhteessa perusvaihtoehtoon arvioitiin 20 prosentiksi. Tuolloisilla päätuotantosuunnilla tuotannon alenema arvioitiin 20–40 prosentiksi. Toisaalta puutarhakasvien viljelyn arvioitiin lähes kaksinkertaistuvan.

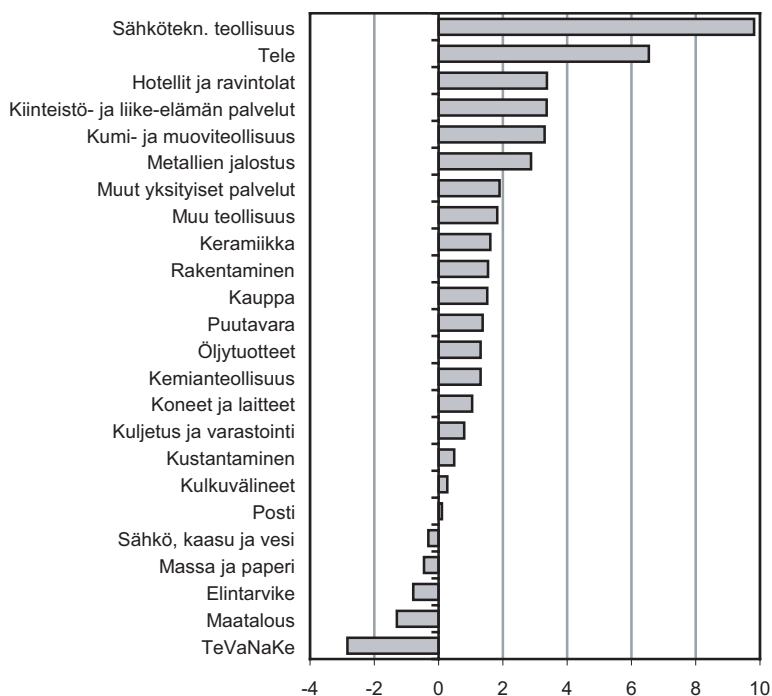
### **Tuotantopanosten käyttö väheni maatalouden lisäksi eräillä muillakin aloilla**

Numeeristen tasapainomallien tulokset esitetään usein poikkeamina kehityksestä, jossa arvioitua muutosta ei tapahtuisi tai toimenpidettä ei olisi tehty. Käytännössä tämä on hankalaa, koska maailmassa tapahtuu paljon muutakin kuin mikä on ollut tarkastelun kohteena. Ennakkoarvioiden keskeinen tulos oli, että tuotanto ja siten tuotantopanosten tarve elintarviketalou-

dessa vähenee EY-jäsenyyden seurauksena verrattuna kehitykseen ETA-jäsenyydessä.

Kuviossa 9.1 on toimialat järjestetty arvonlisäyksellä mitatun tuotannon ja kokonaistuottavuuden kasvujen erotuksen mukaiseen suuruusjärjestykseen. Tuotannon muutos on kokonaistuottavuuden ja panoskäytön muutosten summa. Toimialoilla, joilla tuotannon ja tuottavuuden erotus on ollut positiivinen, panoskäyttö on lisääntynyt, ja toimialoilla, joilla se on ollut negatiivinen, panoskäyttö on vähentynyt.

*Kuvio 9.1 Tuotoksen ja tuottavuuden vuosikasvun keskimääräinen erotus suomalaisilla toimialoilla vuosina 1995–2002.*



Panoskäyttö on vuosina 1995–2002 vähentynyt eli tuotannon määrä on kasvanut hitaammin kuin kokonaistuottavuus viidellä



toimialalla. Ainoastaan tekstiili-, vaate- ja kenkäteollisuudessa tuotantopanosten väheneminen on ollut nopeampaa kuin maataloudessa ja elintarviketeollisuudessa. Sähköteknisen teollisuuden ohella resurssien käytön lisäys on ollut voimakasta useilla palvelutoimialoilla.

### **9.3 Integraation vaikutukset tuotantorakenteeseen ja ulkomaankauppaan**

Eurooppalaisen integraation syvenemisen hyötyjä on perusteltu uudella kansainvälisen kaupan teorialla, jossa epätäydellisellä kilpailulla ja tuotannon skaala-eduilla on keskeinen rooli. Epätäydellisen kilpailun oloissa integraation ja kaupan laajentumisen hyödyt perustuvat tuotannontekijöiden saatavuuden ja suhteellisen tuottavuuden lisäksi markkinarakenteiden muuttumiseen. Kaupan esteiden alentuessa yksittäisten yritysten luontainen markkina-alue kasvaa. Yritykset voivat vähentää tuotantokustannuksiaan erikoistumalla ja pidentämällä tuotantolinjojaan. Maat käyvät kauppaa suhteellisen edun ohella mittakaava-eduilla.

Tuotteiden vapaamman liikkuvuuden lisäksi myös tuotannontekijöiden vapaampi liikkuminen saattaa lisätä toimialan sisäistä eli ristikkäiskauppaa, sillä kansainvälisten yritysten sisäinen kauppa näkyy tilastoissa ristikkäiskauppana. Jos laajemmilla markkinoilla pääomat liikkuvat vapaammin, niin kansainvälisten yritysten on helpompi siirtää toimintaansa alueille, joilla ne voivat tuottaa tehokkaammin eli alemmin kustannuksin. Epätäydellisen kilpailun oloissa ristikkäiskaupan tulisi kasvaa ja tuotannon keskittyä markkinoiden integroitua.

Kansainväliselle kaupalle on epätäydellisen kilpailun vallitessa ominaista laaja toimialojen sisäinen kauppa, jota käydään toisiaan läheisesti korvaavilla hyödykkeillä. Ristikkäiskaupan osuutta kokonaiskaupasta mitataan empiirisesti Grubel-Lloyd-indekseillä, joissa muuttujina käytetään maiden välisiä tuonti- ja vientivirtoja.

### Kehikko 9.1 Ulkomaankauppa ja kasvu.

Ulkomaankaupan, kauppapolitiikan ja kasvun välinen suhde on ollut laajan empiirisen tutkimuksen kohteena (esim. Rodrik ja Rodrigues, 2000). Ekonomisessa kasvututkimuksessa on pääasiassa testattu jonkin talouden avoimuutta kuvaavan muuttujan merkitsevyyttä kasvuyhtälöissä. Kaupan teorioiden empiirisiä operationalisointeja ei juuri ole. Backus, Kehoe ja Kehoe (1992) on harvinainen poikkeus tässä kirjallisuudessa.

Backus, Kehoe ja Kehoe (1992) nojaavat Arrow'n learning-by-doing -mallin kahteen empiirisesti täsmennettyyn muotoon. Yksinkertaisuudessaan mallissa on kyse siitä, että työn tuottavuus riippuu kokemustekijästä. Talouden avoimuus lisää kasvua sen myötä, että maat voivat erikoistua tiettyihin tuotantolinjoihin, ja kasvattaa näillä tuotannollista kokemustaan. Kokemustekijän kasvua voidaan kuvata oppimiskäyrän avulla, joka Backus, Kehoe ja Kehoen (1992) spesifikaatiossa on lineaarinen funktio tuotannon keskittymisestä.

Empiirisessä sovelluksessaan he identifioivat työn tuottavuutta selittävän mallin, jossa kokemusta kartuttavalla viennin erikoistumisella ja panoskäytön eriytyneisyyttä kuvaavalla ristikkäiskaupalla on positiivinen vaikutus työn tuottavuuteen. Mallissa on myös muita muuttujia, joita kasvuyhtälöissä on käytetty työn tuottavuuden selittäjinä. Empiirisesti spesifioitu työn tuottavuusyhtälö on seuraavanlainen:

$$(9.1) \quad g(\bar{y}^j) = \alpha + \beta_1 \log \bar{Y}^j + \beta_2 \log \sum_{i=1}^I \left( \frac{\bar{X}_i^j}{\bar{Y}^j} \right)^2 + \beta_3 \log GL^j + \beta_4 \log y^j + \beta_5 \log PRIM^j + \varepsilon^j$$

jossa  $g(\bar{y}^j)$  : vuotuinen työn tuottavuuden kasvu tehdasteollisuudessa 1970–85,

$\bar{Y}^j$  : tehdasteollisuuden taso vuonna 1970

$\sum_{i=1}^I \left( \frac{\bar{X}_i^j}{\bar{Y}^j} \right)^2$  : viennin tuotososuuksiin perustuva erikoistumisindeksi

$GL^j$  : ristikkäiskaupan Grubel-Lloyd -indeksi,

$y^j$  : alkuvuoden 1970 tulo henkeä kohden ja

$PRIM^j$  : ensiasteen koulutuksen osuus väestöstä.

Yhtälö on estimoitu 49 maan poikkileikkausaineistolle. Parametriestimaatit näkyvät yhtälössä (9.1'):

$$(9.1') \quad g(\bar{y}^j) = 2.60 + 0.74 \log \bar{Y}^j + 0.31 \log \sum_{i=1}^I \left( \frac{\bar{X}_i^j}{\bar{Y}^j} \right)^2 + 0.89 \log GL^j - 0.17 \log y^j + 2.42 \log PRIM^j$$

(5.69) (0.26)      (0.11)      (0.41)      (0.80)      (2.27)

OBS = 49      R<sup>2</sup> = 0.478

Malli selittää puolet työn tuottavuuden vaihtelusta maaotoksessa. Suluissa esitetyt luvut ovat standardipoikkeamia. Viennin erikoistumisella ja ristikkäiskaupan kasvulla on selkeästi positiivinen vaikutus työn tuottavuuden kasvuun.

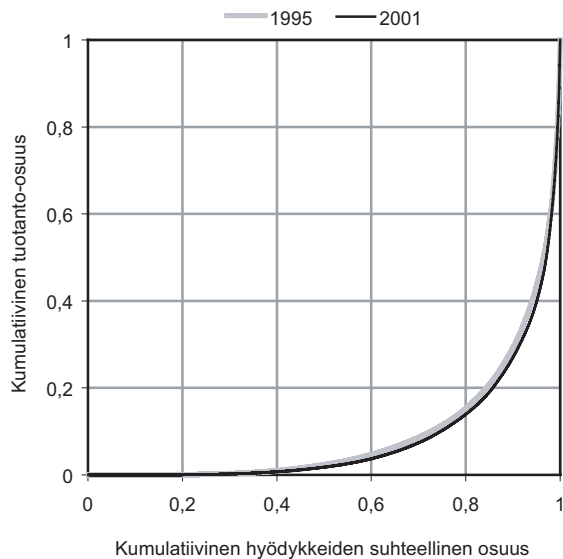
*Taulukko 9.1 Ulkomaankaupan keskittymisen tunnuslukuja.*

|  | 1995   | 2001   |
|--|--------|--------|
| Grubel-Lloyd koko kaupalle                 | 0,4242 | 0,4333 |
| Grubel-Lloyd EU-kauppa                     | 0,4086 | 0,3942 |
| Grubel-Lloyd ei-EU-kauppa                  | 0,3279 | 0,3435 |
| Tuotannon Gini-kerroin                     | 0,8145 | 0,8305 |
| Viennin Gini-kerroin                       | 0,8726 | 0,8806 |
| Tuonnin Gini-kerroin                       | 0,7758 | 0,7968 |
| Tuotannon keskittymisen Herfindahl-indeksi | 0,0136 | 0,0146 |
| Viennin erikoistumisindeksi                | 0,0008 | 0,0012 |

Taulukkoon 9.1 on koottu Suomen ulkomaankaupan ja tuotannon hajontaa kuvaavia tunnuslukuja vuosilta 1995 ja 2001. Ristikkäiskaupan osuutta kuvaava indeksi on laskettu koko kaupan lisäksi myös kaupalle EU-maiden kanssa ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Taulukon luvut on laskettu yksityiskohtaisen (6-numerotason) hyödykeluokituksen perusteella. Hyödykenimikkeitä eli tuotteita aineistossa on lähes 1000 kappaletta. Tuotannon keskittymistä kuvataan sekä Gini-kertoimella että Herfindal-indeksillä. Gini-kertoimen arvot varioivat 0 ja 1 välissä, ja indeksin suureneminen kuvaa keskittymisen lisääntymistä. Herfindahl-indeksi puolestaan on hyödykkeiden tuotososuuksien neliöiden summa. Viennin erikoistumisindeksi on Herfindahl-indeksin modifikaatio, jossa viennin tuotososuuksien neliöt on summattu yhteen.

Kuviossa 9.2 on esitetty Lorenz-käyrät tuotannon keskittymiselle vuosina 1995 ja 2001. Siitä nähdään, että 6-numerotasoisella tuoteluokituksella 80 prosenttia hyödykkeistä kattaa vajaat 20 prosenttia tuotannon arvosta. Toisin sanoen, noin 1000 hyödykkeen jaotuksella vajaat parisataa tuotetta vastaa 80 prosentista tuotantoa. Vastaava ilmiö pitää paikkansa myös viennin ja tuonnin kohdalla. Tuotannon hyödykekohtainen keskittyminen on kasvanut aavistuksen verran 1990-luvun jälkipuoliskolla. Samoin on käynyt myös viennille ja tuonnille.

Kuvio 9.2 Tuotannon Lorenz-käyrä vuosina 1995 ja 2001.



Taulukon 9.1 lukujen valossa sekä tuotannon että viennin keskittyminen ovat kasvaneet, mitattiinpa keskittymistä viennin erikoistumisella, tuotannon Herfindahl-indeksillä tai Gini-kerrotimeella. Mielenkiintoista on, että vaikka ristikkäiskauppa kokonaisuudessaan on kasvanut, sen merkitys EU:n kanssa käytävässä kaupassa on vähentynyt – tosin erittäin vähän. Tältä osin odotetut sisämarkkinavaikutukset eivät näyttäisi toteutuneen.

Ristikkäiskauppa on kasvanut EU:n ulkopuolisen maailman kanssa. Tosin sen laajuus on vähäisempää kuin EU-kaupassa. Laajaa ristikkäiskauppaa käyvät maat ovat yleensä tulotasoltaan ja tuotannontekijöittensä saatavuudelta suhteellisen samankaltaisia. EU:n ulkopuolisessa kaupassa maiden erilaisuus Suomeen nähden on näiden tekijöiden suhteen suurempaa. Ristikkäiskaupan kasvu EU:n ulkopuolisen maailman kanssa selittyy pääosin elektroniikkateollisuuden ristikkäiskaupan kasvulla.

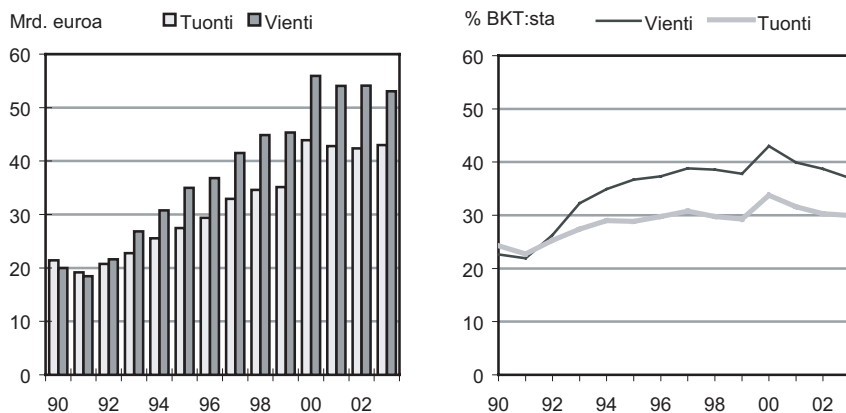
Suomen ulkomaankaupan rakenteelliset muutokset olivat 1990-luvun loppupuolella pieniä. Viennin erikoistumisen ja ristikkäiskaupan kasvulla on vain hyvin vähäinen vaikutus työn tuottavuuden muutokseen tehdasteollisuudessa, jos arvioinnissa käytetään edellä kehikossa 9.1 kuvattua työn tuottavuuden selitysmallia. Tehdasteollisuuden työn tuottavuus kasvoi Suomessa 1990-luvun jälkipuoliskolla 4,1 prosenttia vuodessa. Tästä vain 0,1 prosenttiyksikköä selittyisi viennin erikoistumisella ja ristikkäiskaupan kasvulla.

### **Viennin kehitys EU-jäsenyyden aikana**

Viennin ja tuonnin kasvu oli ripeää jo 1990-luvun alkuvuosina ennen Suomen EU-jäsenyyttä (kuviot 9.3). Markan devalvoitumista seuranneen kilpailukyvyyn parantumisen seurauksena vientivetoinen kasvu käynnistyi jo vuonna 1992. Viennin osuutta bruttokansantuotteesta kasvatti lisäksi kotimaisen kysynnän laimeus. Kaupan arvo kasvoi ripeästi vuoteen 2000 saakka. Viennin kasvu oli keskimäärin runsaat 10 prosenttia ja tuonnin kasvu runsaat 9 prosenttia ennen kasvun pysähtymistä, minkä jälkeen kauppa on supistunut muutamia prosentteja. Poikkeusvuotta 2000 lukuun ottamatta tuonnin suhde bruttokansantuotteeseen on pysynyt EU-jäsenyyden aikana suhteellisen vakavana ja viennin osuudessa on ollut hienoinen nouseva trendi.

Vienti EU-alueelle kasvoi sekä ennen jäsenyyttä että jäsenyydensuosina hitaammin kuin kokonaisvienti. Tämä johtui osittain siitä, että EU-viennin osuus oli 1990-luvun alussa poikkeuksellisen suuri neuvostoviennin romahdettua. Vienti Aasian maihin ja Keski- ja Itä-Euroopan entisiin sosialistisiin maihin eli uusiin EU-maihin kasvoi 1990-luvun alkupuolella ripeästi. Vuosikymmenen loppupuolella ei suuria muutoksia eri alueiden osuuksissa enää tapahtunut. Viime vuosina Venäjän ja Yhdysvaltojen osuudet ovat olleet nousussa.

**Kuvio 9.3 Viennin ja tuonnin kehitys ja suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta.**



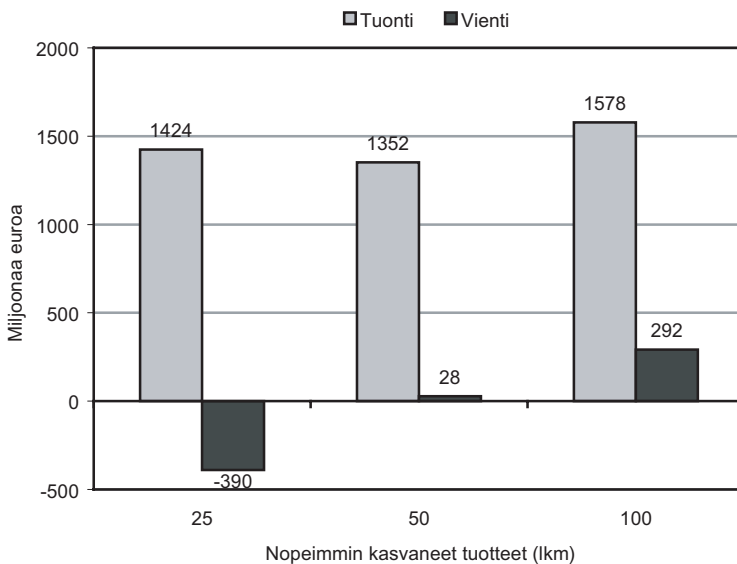
**Taulukko 9.2 Suomen viennin suuntautuminen, osuus Suomen viennistä, %.**

|                | 1992  | 1995  | 2000  | 2003  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| EU15           | 67,3  | 56,3  | 55,2  | 53,0  |
| EU10 (uudet)   | 3,6   | 5,8   | 7,4   | 7,4   |
| Venäjä         | 3,1   | 5,2   | 4,8   | 7,5   |
| Kaakkois-Aasia | 4,7   | 7,0   | 6,8   | 6,0   |
| USA            | 5,9   | 6,6   | 7,4   | 8,1   |
| Muut           | 15,5  | 19,2  | 18,4  | 18,0  |
| Yhteensä       | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Kuviossa 9.4 havainnollistetaan vakiomarkkinaosuustarkastelun avulla EU:n merkityksen muutosta viennin kohteena ja tuonnin lähteenä Suomen ulkomaankaupassa. Vakiomarkkinaosuustarkastelu on rajattu nopeimman kaupan kasvun hyödykkeisiin. Tarkastelussa on laskettu vaihtelevilla hyödykemäärillä, kuinka suurta Suomen tuonnin olisi pitänyt olla EU:sta, jotta sen markkinaosuus näiden hyödykkeiden tuonnin lähteenä oli-

si pysynyt ennallaan. Vastaavasti viennin osalta on laskettu se, kuinka suurta Suomen viennin EU-alueelle olisi tullut olla, jotta EU:n merkitys vientimarkkinoiden kohdealueena olisi säilynyt.

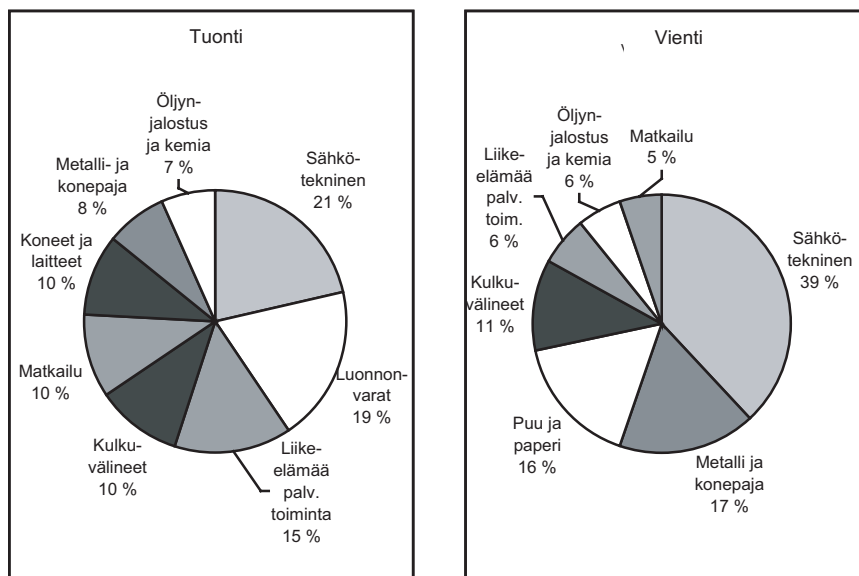
*Kuvio 9.4 Vakiomarkkinaosuuden edellyttämä tuonnin ja viennin lisäkasvu nopeimmin kasvaneiden kaupan hyödykkeiden osalta vuosina 1995–2001.*



Kuvion 9.4 perusteella tuonnin EU:sta olisi pitänyt kasvaa 25 nopeimmin kasvaneen tuontituotteen osalta 1,4 miljardia euroa toteutunutta enemmän, jotta EU-lähtöinen tuonti olisi säilyttänyt markkinaosuutensa Suomessa. Sadan nopeimmin kasvaneen tuontituotteen osalta luku kasvaa vain hieman. Viennin kohdalla EU:n merkitys kohdemaana on kasvanut jonkin verran 25 eniten kasvaneen hyödykkeen joukossa. Jotta EU:n merkitys vientialueena olisi säilynyt ennallaan, olisi viennin arvo voinut alentua vajaalla 400 miljoonalla eurolla. Summa vastaa 2 prosenttia kyseisten hyödykkeiden viennin kasvusta.

Kun tarkastelua laajennetaan kattavampaan tuotevalikoimaan, EU:n merkitys vientialueena on aavistuksen vähentynyt.

*Kuvio 9.5 Toimialojen osuudet eniten kasvaneiden 25 hyödykkeen tuonnissa ja viennissä.*



Kuvio 9.5 osoittaa, että viennin kasvua on hallinnut sähköteknisen teollisuuden kasvu, joka vastaa 40 prosentista 25 nopeimmin kasvaneen hyödykkeen viennistä. Nopean viennin kasvun tuotteita on myös perinteisillä vientialoilla eli metalli- ja konepaja- sekä puu- ja paperiteollisuudessa. Nopeimmin kasvanut tuonti jakautuu tasaisemmin eri aloille, vaikka sähköteknisen teollisuuden osuus on tuonnissakin suurin. Sähköteknikan runsas tuonti selittyy komponenttituonnilla Baltian maista. Toiseksi suurin nopean tuonnin kasvun ryhmä koostuu raakaöljystä, puusta ja muista luonnonvaroista. Merkille pantavaa on, että liike-elämän palveluilla ja matkailulla on 25 prosentin osuus nopeimmin kasvaneissa tuontihyödykkeissä kun vastaava osuus viennissä oli vain 11 prosenttia.



## **EU-jäsenyyden vaikutukset ulkomaankauppaan vähäiset**

Vaikka Suomen talous avautui vauhdilla 1990-luvulla, ulkomaankauppa on muuttunut edellä kuvattujen rakenteellisten indikaattoreiden valossa vain vähän. Ristikkäiskaupan osuus on ollut melko vakaa pidemmälläkin ajanjaksolla. OECD (2002) on tarkastellut jäsenmaidensa ristikkäiskaupan kehitystä vuosina 1988–1991, 1992–1995 ja 1996–2000, jona aikana sen laskema indeksi Suomen ristikkäiskaupalle on pysynyt lähes tulkoon vakiona.

Kun arvioidaan viennin erikoistumisen ja ristikkäiskaupan kasvun vaikutuksia työn tuottavuuteen tehdasteollisuudessa päädytään siihen, että kaupan rakenteen muutokset olisivat nopeuttaneet työn tuottavuuden kasvua vain 0,1 prosenttia vuodessa, kun työn tuottavuuden kasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla on ollut 4,1 prosenttia vuodessa.

Rodrigues ja Rodrik (2000) osoittavat, että empiirinen evidenssi ulkomaankaupan ja kasvun väliselle kausaaliselle suhteelle on vähintäänkin kyseenalainen. Heidän mukaansa myöskään mikro-ekonometrisen tutkimuksen perusteella (Aw, Chen ja Roberts, 2001 sekä Bernard ja Jensen, 2004) ei juuri löydy tukea sille, että vientitoiminnasta sinällään olisi teknologista tai muuta etua yrityksille. Sen sijaan voidaan päätellä, että tehokkaat tuottajat valikoituvat vientimarkkinoille. Kausaalisuus näyttäisikin kulkevan tuottavuudesta kauppaan eikä päinvastoin.

Suomen EU-jäsenyys ajoittui jaksolle, jolla teknologisen kehityksen muutos on ollut poikkeuksellisen nopeaa. EU-kaupalla on ollut marginaalinen rooli tässä kehityksessä. Teknologinen muutos – mitkä tekijät sen taustalla ovatkaan olleet – on muuttanut ulkomaankauppaa niin paljon, että EU-jäsenyyden vaikutukset ovat jääneet tämän kehityksen varjoon.

## 9.4 Aluekehitys 1990-luvulla<sup>1</sup>

Alueiden välisten tuotanto- ja tulotaserojen supistuminen oli Suomessa jatkunut pitkään aina 1990-luvun laman alkuun saakka (Kangasharju 1998, Loikkanen ym. 1998, Pekkala 1999). Sama ilmiö on havaittu myös muissa maissa ja eri maiden välillä. Talousteoria selittää tämän niin sanotun konvergenssi-ilmiön pääoman vähenevällä (raja-)tuotolla sekä innovaatioiden ja tiedon leviämisen avulla.

Suomen alueellinen kehitys ei kuitenkaan seurannut tätä teoreettista ja empiiristä säännönmukaisuutta enää 1990-luvulla, vaan tuotanto- ja tulotasojen erot alkoivat kasvaa yhtä aikaa talouskriisin, EU-jäsenyyden ja talouden yleisen avautumisen kanssa. Mikä rooli tässä kehityksessä ehkä on ollut Suomen liittymisellä Euroopan unioniin 1990-luvun puolessa välissä?

### **Kehitys ennen EU-jäsenyyttä ja sen jälkeen**

Lama ja sitä seurannut nousukausi jakavat 1990-luvun kehityksen selvästi kahteen osaan. Tulotaso, työllisyys ja muuttoliike (alueiden väestöön eniten vaikuttava tekijä) liikkuivat kaikki samaan suuntaan, romahtaen 1990-luvun alussa ja elpyen vuosikymmenen loppua kohti. Työn tuottavuus kehittyi muista poiketen, sillä se koheni vuotta 1991 lukuun ottamatta koko vuosikymmenen. Nousukauden alkuun osuu myös Suomen EU-jäsenyys ja globalisaation entistä konkreettisempi näkyminen talouselämässä.

Tarkasteltaessa kehitystä vuosina 1990–1995 sekä 1995–2000 seutukunnat jaetaan kahteen yhtä suureen ryhmään tulotason (AL/AS) perusteella. Rikkaissa seutukunnissa tulotaso oli mediaania korkeampi tarkastelujaksojen alussa (1990 tai 1995) ja köyhissä tulot jäivät mediaanin alapuolelle.

<sup>1</sup> Aihetta on tarkasteltu laajemmin tutkimuksessa Kangasharju ja Pekkala, 2004.

<sup>2</sup> Työllisiä mitataan tässä yhteydessä alueen työllisellä päiväväestöllä eli työpaikoilla.

### Kehikko 9.2 Aluekehityksen kuvaaminen.

Seuraavassa aluekehitystä kuvataan hajottamalla alueellinen tulotaso (arvonlisä/asukas) työn tuottavuuden, työpaikkojen ja väestön komponentteihin. Alueyksikkönä ovat alueellisia työmarkkina-alueita myötäilevät seutukunnat ja tarkastelujaksona vuodet 1988–2002.

Arvonlisä (AL) asukasta kohti alueella  $i$  koostuu työn tuottavuudesta ( $AL/T$ ), työllisistä ( $T$ )<sup>2</sup> ja väestöstä ( $AS$ ):

$$(9.2) \quad AL/AS_i = AL_i/T_i \times T_i \times 1/AS_i$$

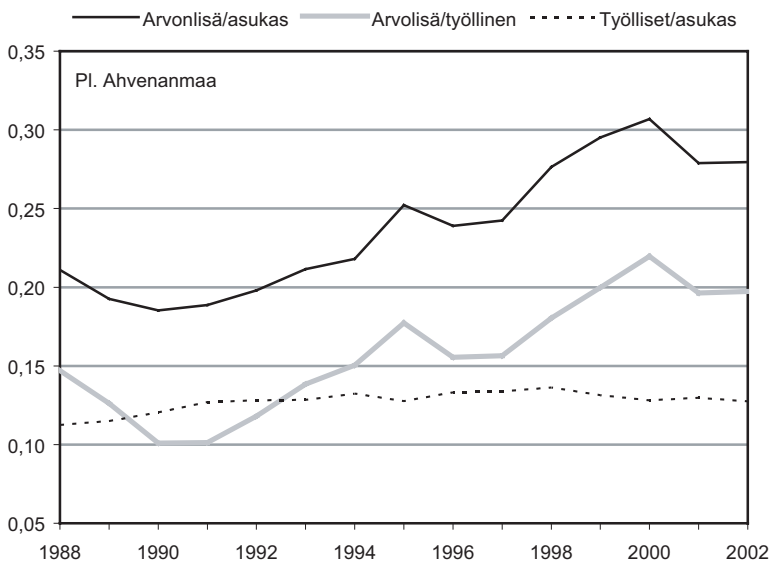
Kun tarkastellaan muutoksia ajassa, saadaan:

$$(9.3) \quad \left( \frac{\dot{AL}_i}{AS_i} \right) = \left( \frac{\dot{AL}_i}{T_i} \right) + \left( \frac{\dot{T}_i}{AS_i} \right) = \left( \frac{\dot{AL}_i}{T_i} \right) + \dot{T}_i - \dot{AS}_i$$

Hajotelmalla saadaan esiin se, mikä vaikutus tuloerojen kasvuun tai supistumiseen on tuottavuuden, työllisyyden ja väestön muutoksilla.

Kun seutukuntien tulotasoista ( $AL/AS$ ) lasketaan variaatiokerroin (keskihajonta/keskiarvo) havaitaan, että alueet lievästi samanlaistuiivat 1980-luvun lopun noususuhdanteessa (kuvio 9.6). Vuodesta 1991 alkaen kuitenkin alue-erot kasvoivat kiihtyvällä vauhdilla, kunnes kehitys 2000-luvulla tasaantui. Tuloerojen muutokset ovat noudattaneet melko läheisesti alueellisten tuottavuuserojen kehitystä. Sen sijaan ”työllisyyskomponentin” (työlliset/asukas) muutokset ovat olleet tuottavuuden muutoksia huomattavasti maltillisempia eivätkä alueelliset erot työllisyysasteissa juuri muuttuneet.

Kuvio 9.6 Alue-erojen kehitys 1988–2002:  
variaatiokertoimet.



*Taulukko 9.3 Keskimääräiset muutokset arvonlisä/asukas-suhteessa ja sen komponenteissa 1990–1995.*

|                     | Tulotaso | Tuottavuus | Työllisyys | Väkiluku |
|---------------------|----------|------------|------------|----------|
| "Rikkaat alueet", % | -3,67    | = 16,52    | + -19,14   | - 1,05   |
| "Köyhät alueet", %  | -6,49    | = 14,31    | + -22,56   | - -1,77  |
| Erotus, %-yksikköä  | 2,82     | = 2,21     | + 3,43     | - 2,82   |

Kasvuasteet ovat seutukuntien keskiarvoja.

Vuosina 1990–1995 tulotaso aleni molemmissa seutukuntaryhmissä, mutta aleneminen oli vauraiden seutukuntien ryhmässä selvästi vähäisempi (taulukko 9.3). Työn tuottavuuden ja työpaikkojen määrän muutokset kasvattivat alue-eroja. Sen sijaan väestönmuutokset vaimensivat alue-eroja, sillä rikkaiden alueiden väkiluku kasvoi köyhien alueiden väestön vähenyessä.

*Taulukko 9.4 Väestönkasvun komponentit, 1990–1995.*

|                     | Netto-syntyvyys* | Netto-muutto-liike** | Netto-siirtolaisuus*** | Väestön kasvuaste |
|---------------------|------------------|----------------------|------------------------|-------------------|
| "Rikkaat alueet", % | 1,18             | -0,63                | 0,50                   | 1,05              |
| "Köyhät alueet", %  | -0,25            | -1,98                | 0,47                   | -1,77             |
| Erotus, %-yksikköä  | 1,43             | 1,36                 | 0,03                   | 2,82              |

\*) (syntymät – kuolemat)/väestö;

\*\*\*) (maan sisäinen tulomuutto – lähtömuutto)/väestö;

\*\*\*\*) (maahanmuutto – maastamuutto)/väestö.

Väestönmuutosten alue-eroja vaimentava vaikutus johtui rikkaiden alueiden suotuisammasta muuttoliikkeestä (joka oli vi-non jakauman vuoksi kuitenkin keskiarvoltaan negatiivista) ja nettosyntyvyydestä (syntyneet – kuolleet) (taulukko 9.4). Kansainvälisen muuttoliikkeen rooli oli vähäinen. Väestönmuutosten vaikutus ei riittänyt kumoamaan tuottavuuden ja työllisyy-

den alue-eroja kasvattavia vaikutuksia. Tämä saattoi johtua siitä, että lama vähensi muuttoliikettä voimakkaasti ja/tai siitä, että muuttajat olivat pääosin työllisiä, jotka toivat arvonlisähyötyä kohdealueelleen.

*Taulukko 9.5 Keskimääräiset muutokset arvonlisä/asukas  
-suhteessa ja sen komponenteissa 1995–2000.*

|                     | Tulotaso | Tuottavuus | Työllisyys | Väkiluku |
|---------------------|----------|------------|------------|----------|
| "Rikkaat alueet", % | 18,33    | = 10,56    | + 7,11     | – -0,66  |
| "Köyhät alueet", %  | 17,00    | = 7,09     | + 4,84     | – -5,06  |
| Erotus, %-yksikköä  | 1,33     | = 3,46     | + 2,27     | – 4,40   |

Kasvuasteet ovat seutukuntien keskiarvoja.

Vuosikymmenen jälkimmäisellä puolikkaalla talouskehitys oli suotuisaa (taulukko 9.5). Vuosien 1995 ja 2000 välillä tulotaso kohosi vaurilla alueilla 18 prosenttia. Köyhillä alueilla nousu oli vain hiukan pienempi. Merkille pantavaa on, että työn tuottavuuden kasvu hidastui selvästi. Köyhillä alueilla<sup>3</sup> se oli vain puolet siitä mitä vuosikymmenen alussa. Työn tuottavuuden kasvuerot lisäsivät alue-eroja aikaisempaa enemmän, koska vaurilla alueilla tuottavuuden kasvu hidastui vähemmän. Alueellisten tuloerojen kasvuvauhti kuitenkin puolittui, mikä johtui työpaikka- ja väestökehityksestä.

Muuttoliike keskitti väestöä entistä enemmän rikkaille alueille (taulukko 9.6). Myös kansainvälisen muuttoliikkeen rooli hie-man kasvoi. Tämä johtunee EU-jäsenyyden tuomasta sysäyksestä Suomen ja muiden EU-maiden väliseen muuttoliikkeen ja yleisemminkin globalisaation etenemisestä.

<sup>3</sup> Alueryhmien koostumus ei ole sama eri jaksoilla, koska ryhmittely on tehty kummankin jakson alun tilanteen mukaan.

*Taulukko 9.6 Väestönkasvun komponentit, 1995–2000.*

|                     | Netto-<br>syntyvyys* | Netto-<br>muutto-<br>liike** | Netto-<br>siirtolai-<br>suus*** | Väestön<br>kasvu-<br>aste |
|---------------------|----------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| "Rikkaat alueet", % | 0,56                 | -1,46                        | 0,24                            | -0,66                     |
| "Köyhät alueet", %  | -1,05                | -4,15                        | 0,14                            | -5,06                     |
| Erotus, %-yksikköä  | 1,61                 | 2,69                         | 0,10                            | 4,40                      |

\*) (syntymät – kuolemat)/väestö;

\*\*) (maan sisäinen tulomuutto – lähtömuutto)/väestö;

\*\*\*) (maahanmuutto – maastamuutto)/väestö.

## **Maatalous ja yksityiset palvelut alue-erojen kasvun taustalla**

Alueellisten tuloerojen kasvu 1990-luvulla johtui työn tuottavuuden ja työpaikkojen määrän erilaistumisesta rikkaiden ja köyhien alueiden välillä. Väestönmuutokset eivät riittäneet taavoittamaan kehitystä. Voidaan olettaa, että erilaistumiskehitys on yhteydessä alueiden toimialarakenteeseen (Isard, 1982 ja Temple, 1994).

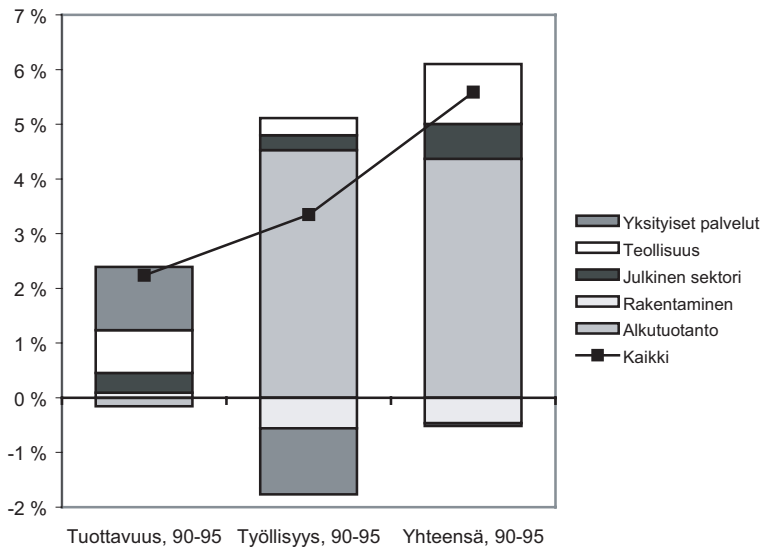
Eri toimialojen kontribuutiot työn tuottavuuden muutokseen saadaan painottamalla kunkin toimialan työn tuottavuutta sen työllisyysosuudella<sup>4</sup>. Painotetut tuottavuudet muutetaan sitten kasvuasteiksi. Työllisyyden muutoksia analysoitaessa toimialojen kasvuasteet yksinkertaisesti kerrotaan toimialojen tarkasteluperiodin alun ja lopun keskimääräisillä osuuksilla. Näin saadaan kunkin toimialan kontribuutio työn tuottavuuden ja työllisyyden aiheuttamaan alue-erojen kasvuun.

Vuosina 1990–1995 alueiden välisten tuloerojen kasvuun vaikutti erityisesti alkutuotanto (kuvio 9.7). Alkutuotannon – joka on valtaosiltaan maataloutta – divergoiva vaikutus aiheutui työ-

<sup>4</sup>  $AL/T = (AL_1 + AL_2)/(T_1 + T_2) = (AL_1/T_1) \cdot (T_1/T) + (AL_2/T_2) \cdot (T_2/T)$ , jossa alaindeksit ovat eri toimialoja ja termit ilman alaindeksijä toimialojen summia alueella.

paikkojen voimakkaammasta vähenemisestä köyhillä alueilla verrattuna rikkaisiin. Alkutuotannon tuottavuuskehityksessä ei ollut juurikaan eroja alueryhmien välillä. Huomionarvoista on myös se, että julkinen sektori oli divergoiva toimiala.<sup>5</sup> Teollisuuden divergoiva vaikutus syntyi voimakkaammin tuottavuuden kuin työpaikkojen muutoksesta. Rakentaminen oli lievästi konvergoiva toimiala. Yksityiset palvelut puolestaan olivat neutraaleja tässä suhteessa.

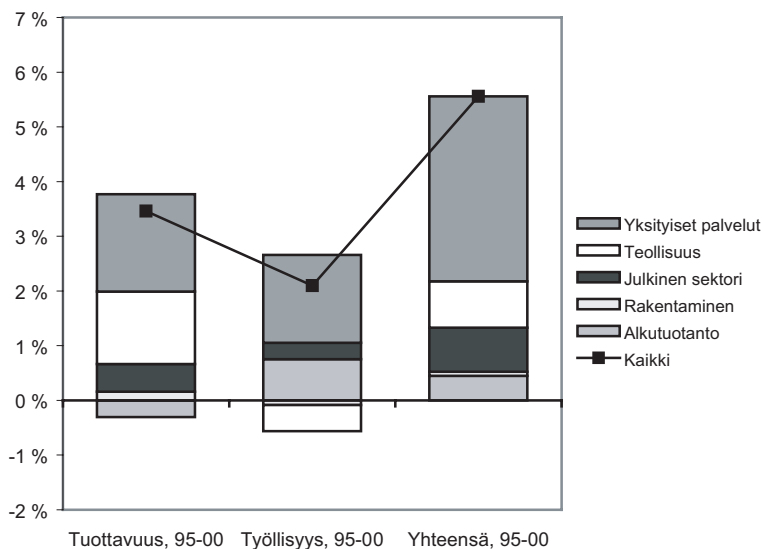
Kuvio 9.7 Toimialojen rooli alue-erojen kasvussa vuosina 1990–1995.



Vuosina 1995–2000 toimialojen kontribuutiot muuttuivat (kuvio 9.8). Yksityiset palvelut olivat kaikkein divergoivin toimiala, mikä oli sekä tuottavuus- että työpaikkakehityksen tulos. Myös julkinen sektori ja teollisuus säilyivät divergoivina. Yksikään toimiala ei ollut konvergoiva uuden nousukauden alkuvuosina.

<sup>5</sup> Myös työn tuottavuus julkisella sektorilla aiheutti divergenssiä. Tämä ei luonnollisestikaan voi johtua aidosta tuottavuuserosta, sillä julkisen sektorin tuotos lasketaan kustannusten perusteella. Ero aiheutuukin toimialaeroista julkisen sektorin sisällä.

**Kuvio 9.8 Toimialojen rooli alue-erojen kasvussa vuosina 1995–2000.**



### EU-jäsenyyden vaikutusta aluekehitykseen vaikea havaita

Koko itsenäisyyden ajan jatkunut alueiden välisten tuotanto- ja tulotasoerojen pieneneminen muuttui alue-erojen kasvuksi 1990-luvulla. Tämä johtui työn tuottavuuden ja työpaikkojen määrällisen kehityksen erilaistumisesta rikkaiden ja köyhien alueiden välillä. Maan sisäiset väestönmuutokset eivät riittäneet tasoittamaan kehitystä. EU-jäsenyyden ja globalisaation etenemisen myötä kiihtynyt kansainvälinen muuttoliike vaikutti aluekehitykseen vuosikymmenen jälkipuoliskolla hieman aiempaa enemmän.

Alkutuotannon vaikutus alue-eroihin oli 1990-luvun alussa suuri. Tämä on ehkä osittain aiheutunut maatalouden sopeutumisesta tulevaan EU-jäsenyyteen. Vuosikymmenen ensimmäisen puolikkaan aikana alkutuotannosta väheni noin 76 000 työpaikkaa, kun vuosikymmenen toisella puolikkaalla vähene-



minen oli vain 25 000. Koska köyhät alueet ovat selkeästi vahvemmin alkutuotantoon orientoituneita kuin rikkaat, toimialan kehitys näkyi alueellisissa työllisyyseroissa.

Vuosikymmenen jälkimmäisellä puolikkaalla yksityiset palvelut vaikuttivat eniten alueellisiin tuloeroihin. Kehitys heijastellee sekä koko talouden palveluvaltaistumista että teollisuuden toimintojen ulkoistamista ja alueellista uudelleen sijoittumista. Esimerkiksi liike-elämän palvelujen työpaikat lisääntyivät tänä ajanjaksona lähes 50 prosenttia. Lisäksi kansainvälisen kilpailun kiristyminen sai yrityksiä etsimään kilpailuvaltteja agglomeraatioeduista. Huomionarvoista on myös se, että julkinen sektori lisäsi alue-erojen kasvua koko 1990-luvun ajan.

Kuinka paljon liittyminen Euroopan unioniin vaikutti alue-erojen kasvuun? Maatalouden EU-sopeutusta lukuun ottamatta EU-jäsenyyden vaikutuksia aluekehitykseen on vaikea erottaa muista samanaikaisista vaikutuksista, joita olivat muun muassa voimakkaat suhdannevaihtelut, globalisaation eteneminen ja niin sanottu uusi talous. Maatalouden työpaikat olivat myös jo aikaisemmin vähentyneet nopeasti.

Eräs tulkinta kehityksestä voisi kuitenkin olla seuraava. EU-jäsenyys ja yleinen globalisaatio yhdessä vähensivät kaupan esteitä, mikä lisäsi kilpailua ja korosti niin sanottujen agglomeraatioetujen merkitystä. Keskushakuisuuden voimistumiselle syntyi mahdollisuus laman vapautettua runsaasti resursseja. Näin talouskriisi yhdessä yleisen integraatiokehityksen kanssa nopeutti alueellista keskittymistä 1990-luvulla.

## Lähteet

- Alho, K. – Kotilainen, M. – Widgren, M. (1992): Suomi Euroopan Yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA B 81.
- Anderson, K. – Tyers, R. (1995): Implications of EU Expansion for Agricultural Policies, Trade and Welfare. Teoksessa Baldwin, R. E. – Haaparanta, P. – Kiander, J. (toim.): Expanding Membership of the European Union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aw, B. Y. – Chen, X. – Roberts, M. J. (2001): Firm-Level Evidence on Productivity Differentials and Turnover in Taiwanese Manufacturing. *Journal of Development Economics*, 66, 51–86.
- Backus, D. K. – Kehoe, P. J. – Kehoe, T. J. (1992): In Search of Scale Effects in Trade and Growth. *Journal of Economic Theory*, 58, 377–409.
- Baldwin, R. (1989): Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, 9, 247–82.
- Bernard, A. B. – Jensen, J. B. (2004): Exporting and Productivity in the USA. *Oxford Review of Economic Policy* vol. 20 no. 3, 343–357.
- CEPR (1992): Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement, Monitoring European Integration 3, A CEPR Annual Report.
- Commission of the European Communities (1988): The Economics of 1992, European Economy, no. 35.
- Flam, H. (1995): From EEA to EU: Economic consequences for the EFTA countries. *European Economic Review*, 39, 457–466.
- Haaland, J. – Norman, V. (1995): Regional Effects of the European Integration. Teoksessa Baldwin, R. E. – Haaparanta, P. – Kiander, J. (toim.): Expanding Membership of the European Union, Cambridge: Cambridge University Press.
- Isard, W. (1982) (ed.): *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*. Cornell University, Ithaca, New York.
- Kangasharju, A. (1998): Beta Convergence in Finland: Regional Difference in Speed of Convergence. *Applied Economics*, 30, 679–687.
- Kangasharju, A. – Pekkala, S. (2004): Increasing Regional Disparities in the 1990s: the Finnish Experience. *Regional Studies* 38.3, 255–267.

- Kehoe, T. (1994): Towards a Dynamic General Equilibrium Model of North American Trade. Teoksessa Francois, J. – Shiells, C. R. (toim.): Modelling Trade Policy: Applied General Equilibrium Assessments of North American Free Trade. Cambridge University Press.
- Loikkanen, H. – Rantala, A. – Sullström, R. (1998): Regional Income Differences in Finland, 1966–96. VATT Discussion Papers 181, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- OECD (2002): Economic Outlook vol. 2002/1, no. 71. OECD: Paris.
- Pekkala, S. (1999): Regional convergence across Finnish Provinces and Subregions, 1960–1994. Finnish Economic Papers, 12, 28–40.
- Rodrigues, F. – Rodrik, D. (2000): Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. Teoksessa Bernanke, B. – Rogoff, K. S. (toim.): NBER Macroeconomics Annual 2000. Cambridge: MIT Press.
- Stockey, N. (1988): Learning by doing and introduction of new goods. Journal of Political Economy, 96: 701–717.
- Temple, M. (1994): Regional Economics. St. Martins Press, New York.
- Törmä, H. – Rutherford, T. (1993): Integrating Finnish Agriculture into EC. VATT-Research reports no. 13, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Törmä, H. – Rutherford, T. – Vaittinen, R. (1995): Welfare Effects of Finnish Value Added Tax Reform: A General Equilibrium Evaluation. National Consumer Research Centre, Discussion papers, no.14, Helsinki.
- Vaittinen, R. (1992): Maatalouden tukipolitiikan hyvinvointivaikutukset osittaistasapainon näkökulmasta. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, tutkimuslauseita 110, Helsinki.
- Young, A. (1991): Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade. Quarterly Journal of Economics, 106: 369–406.



Teuvo Junka

EU:n tulot ja menot kiertävät pääsääntöisesti yhteisön talousarvion kautta. Poikkeuksia ovat Euroopan kehitysrahasto, joka rahoittaa EU:n kehitysyhteistyötä sekä Euroopan investointipankki ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisö<sup>1</sup>. Niiden toiminta rahoitetaan jäsenmaiden suorilla maksuosuuksilla.

## 10.1 EU:n talousarvion lähtökohtia

Keskeisimpiä budjetointiperiaatteita on, että EU:n talousarvio ei voi olla alijäämäinen. Siten lainanotto yhteisön toiminnan rahoittamiseksi ei ole mahdollista.

EU:n talousarvioon sisältyy useita rahastoja. Ne hoitavat komission alaisuudessa niille säädettyjä tehtäviä. Näitä rahastoja ovat Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, Koheesiorahasto sekä Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline.

Oleellinen luokittelu talousarviossa on menojen jako pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin. Tämä kuvaa budjettivallan jakoa neuvoston ja parlamentin välillä. Pakolliset menot ovat perustamissopimuksesta johtuvia EU:n ulkoisiin ja sisäisiin velvoitteisiin liittyviä menoja, joista lopullinen päätösvalta on neuvostolla. Niitä ovat muun muassa maatalousmenot ja eräät ulkosuhteisiin liittyvät menot. Muut menot ovat ei-pakollisia menoja, joiden vuotuisesta tasosta päättää Euroopan parlamentti.

<sup>1</sup> Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen voimassaolo päättyi 23.7.2002.

Maataloustukien osuus EU:n talousarvion kaikista menoista oli 46 prosenttia ja rakennepolitiikan osuus 31 prosenttia vuonna 2004. Sisäisen politiikan menot olivat yli seitsemän prosenttia, ulkoisen toiminnan menot viisi prosenttia ja liittymisstrategian menot kolme prosenttia. Hallinnon osuus talousarvion menoista oli kuusi prosenttia.

EU:n talousarvion tuloja kutsutaan omiksi varoiksi ja ne kerätään jäsenvaltioilta. Päätöksen omista varoista tekee neuvosto. Päätöksen tulee olla yksimielinen ja jäsenvaltioiden tulee se ratifioida. Omien varojen summalle suhteessa jäsenmaiden yhteenlaskettuun bruttokansantuloon on asetettu tietyt enimmäismäärät:

| Vuosi | %    |
|-------|------|
| 1995  | 1,21 |
| 1996  | 1,22 |
| 1997  | 1,24 |
| 1998  | 1,26 |
| 1999  | 1,27 |
| 2000  | 1,27 |
| 2001  | 1,27 |
| 2002  | 1,27 |
| 2003  | 1,27 |
| 2004  | 1,27 |

Talousarvion rahoittamiseen tarvittavat määrärahat ovat käytännössä jääneet selvästi tämän ylärajan alapuolelle.

EU:n kehityttyä tulliliitoksi 1960-luvun lopulla yhteisön ulkorajoilla kerättävät teollisuustuotteiden tullit ja maataloustuotteiden tuontimaksut alettiin tulouttaa EU:n talousarvioon (nk. perinteiset omat varat). Vuonna 1970 sovittiin periaatteesta, että yhtenäistetyistä arvonlisäveropohjasta enintään yksi prosentti maksetaan EU:n talousarvioon. Tällä rahoitettiin se osa talousarvion menoista, johon perinteiset omat varat eivät riit-

täneet. Varsinainen arvonlisäveropohjaan perustuva maksu (ALV-maksu) on ollut käytössä vuodesta 1979 lähtien. Se ei poistanut talousarvion tasapainottamisongelmia, vaan vuonna 1988 jäsenvaltioilta ryhdyttiin perimään myös bruttokansantuloon perustuvaa maksua (BKTL-maksu).

Koska arvonlisäveropohja on lähellä kunkin jäsenmaan yksityistä kulutusta, ALV-maksu kohdistuu köyhiin jäsenmaihiin suhteellisesti ankarampana kuin rikkaisiin. Tästä syystä arvonlisäveropohjalle on määritelty vuodesta 1995 lähtien enimmäismäärät suhteessa bruttokansantuloon ja ALV-maksulle enimmäismäärät suhteessa arvonlisäveropohjaan (taulukko 10.1).

*Taulukko 10.1 ALV-pohjan ja ALV-maksun enimmäismäärät 1995–2004.*

|      | ALV-pohjan enimmäismäärä,<br>% BKTL:sta |                  | ALV-maksun enimmäismäärä, % arvonlisäveropohjasta |
|------|---|------------------|---|
|      | Rikkaat jäsenmaat                       | Köyhät jäsenmaat |   |
| 1995 | 54                                      | 50               | 1,4   |
| 1996 | 53                                      | 50               | 1,3   |
| 1997 | 52                                      | 50               | 1,2   |
| 1998 | 51                                      | 50               | 1,1   |
| 1999 | 50                                      | 50               | 1,0   |
| 2000 | 50                                      | 50               | 1,0   |
| 2001 | 50                                      | 50               | 1,0   |
| 2002 | 50                                      | 50               | 0,75  |
| 2003 | 50                                      | 50               | 0,75  |
| 2004 | 50                                      | 50               | 0,50  |

Köyhiä jäsenmaita eli koheesiomaita ovat maat, joiden bruttokansantulo asukasta kohti on vähemmän kuin 90 prosenttia jäsenmaiden keskiarvosta. Vuonna 1994 niitä olivat Espanja, Irlanti, Kreikka ja Portugali. Nyt koheesiomaita ovat kaikki kymmenen uutta jäsenmaata sekä vanhoista jäsenmaista Kreikka, Portugali ja Espanja. Irlanti putosi näiden maiden joukosta pois vuonna 1995.

EU:n talousarviossa kaikki menot on katettava tuloilla. Menojen kokonaismäärästä vähennetään ensin sekalaiset tulot. Jäännös kertoo, paljonko menoista on katettava omilla varoilla. Kun tullit, sokeriverot ja maatalousmaksut vähennetään, saadaan selville, paljonko menoista on katettava jäsenmailta perittävillä ALV- ja BKTL-maksuilla. Kun ALV-maksujen taso on määritetty ja saatu kokonaiskertymä selville, loput peritään BKTL-maksuina jäsenmailta. Vuonna 2004 BKTL-maksu oli 0,7167 prosenttia bruttokansantulosta.

Maksuperustemuutosten ja uusien jäsenmaiden mukaantulon vuoksi BKTL-maksun osuus talousarvion kaikista tuloista nousi vuonna 2004 lähes 75 prosenttiin (55 % vuonna 2003). ALV-maksut olivat lähes 15 prosenttia ja perinteiset omat varat runsas 10 prosenttia kaikista tuloista.

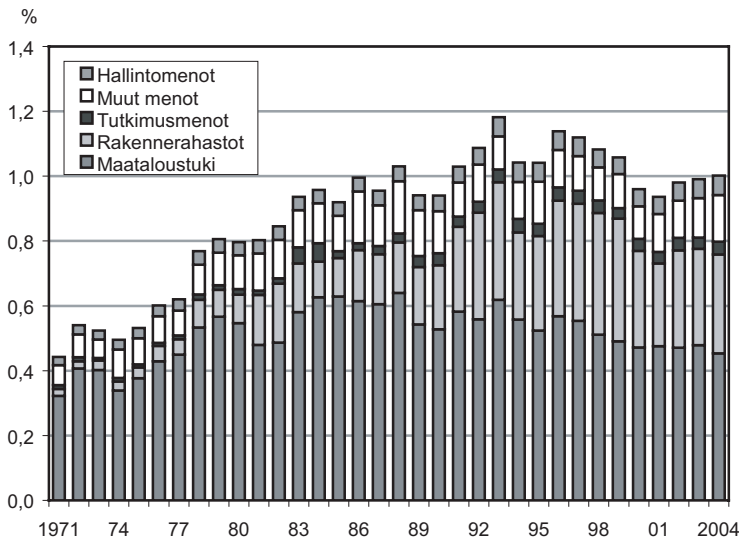
*Kehikko 10.1 Maksuhojennukset sekoittavat jäsenmaiden osuuksia.*

Eri maiden maksuosuuksiin vaikuttaa Ison-Britannian ALV-maksuun Fontainebleaun sopimuksella vuonna 1984 myönnetty kevennys (EC, 2002). Sopimuksessa vahvistettiin yleisperiaatteeksi, että ”jos jonkin jäsenvaltion budjettitaakka on liiallinen sen suhteelliseen vaurauteen nähden, se voidaan korjata sopivana ajankohtana”. Ison-Britannian kevennystarve johtui alun perin sen saamien maataloustukien vähäisyydestä, jonka syynä oli maataloustuotannon pienuus muihin jäsenmaihiin verrattuna. Kevennyksen suuruudeksi oli määritelty 66 prosenttia Ison-Britannian nettomaksusta EU:n talousarvioon. Ison-Britannian saama kevennys jaettiin muiden jäsenmaiden maksettavaksi maiden bruttokansantulojen suhteessa. Saksalle myönnettiin kuitenkin 66 prosentin kevennys sille kuuluvaan osuuteen Ison-Britannian kevennyksestä. Vuonna 2001 tämä kevennys nostettiin 75 prosenttiin ja ulotettiin Saksan lisäksi koskemaan samansuuruisena Alankomaita, Itävaltaa ja Ruotsia. Näiden maiden saamat kevennykset lisätään muiden jäsenvaltioiden maksuosuuksiin bruttokansantulojen suhteessa. Vuonna 2004 Suomea laskutettiin Ison-Britannian kevennyksen johdosta 130 miljoonaa euroa. Vastaava lasku maksuhojennuksia saaneelle Itävaltalalle oli 33, Alankomaille 69, Ruotsille 40 ja Saksalle 320 miljoonaa euroa (EU:n parlamentti, 2004). Siten em. kevennyistä Ison-Britannian saaman kevennyksen maksuvelvoitteista voivat sen saajat pitää merkittävänä maan nettomaksua pienentävänä tekijänä.



Suomi on katsonut, että unionin laajentumisen ja edellä mainittujen maksuhelpotusten myötä EU:n rahoitusjärjestelmä on kehittynyt perusteiltaan kestävämmäksi (Valtioneuvosto, 2004b). Matti Vanhasen hallituksen mukaan nykyjärjestelmän jatkaminen merkitsisi sitä, että kaikkein köyhimmätkin jäsenmaat maksaisivat osan maksuhelpotuksista saavien vauraampien jäsenmaiden rahoitusosuudesta EU:n budjettiin. Hallitus esittääkin, että järjestelmästä tulee poistaa kaikki maksuhelpotukset.

*Kuvio 10.1 EU:n (ml. EKR ja EHTY) menot vuosina 1971–2004, prosenttia bruttokansantuotteesta.*

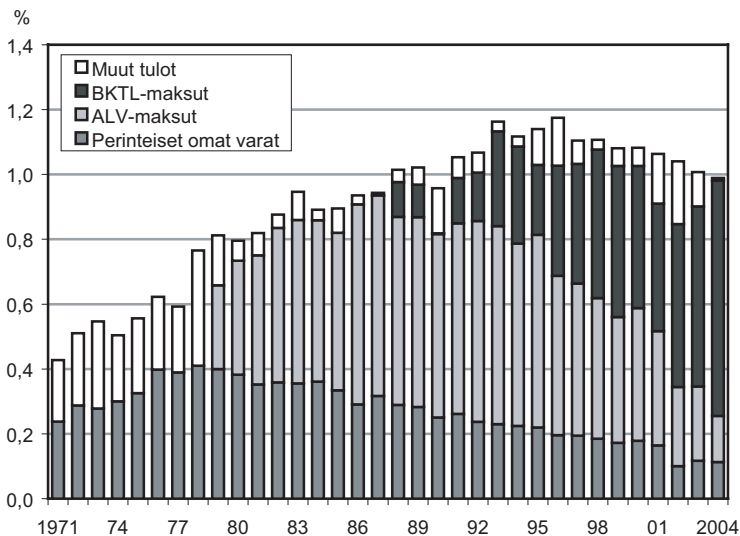


Vuosina 1971–2003 toteutuneet maksut. Menojen lähdeaineisto: Euroopan unioni (2004): Taluskertomus 2003, Euroopan unioni. Vuosi 2004 talousarvion mukainen. Bruttokansantuotteen lähdeaineisto: European Commission (2003): European Economy nrot 6/2002 ja 6/2003, European Commission.

EU:lla ei ole ollut perinteisiä julkiselle vallalle kuuluneita tehtäviä kuten koulutus-, kulttuuri- ja sosiaalipolitiikkaa tai maanpuolustusta. Siten EU:n talousarvion rooli verrattuna sen jäsenvaltioiden talousarvioihin on vaatimaton. EU:n talousarvion

menot ovat olleet noin 2,5 prosenttia jäsenvaltioiden julkisista menoista ja prosentin jäsenmaiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta (kuviot 10.1 ja 10.2). Vuonna 2004 EU:n talousarvion loppusumma oli 100 miljardia euroa eli selvästi pienempi kuin Suomen bruttokansantuote (noin 147 miljardia) ja noin 2,5-kertainen Suomen valtion menoihin (noin 37 miljardia euroa) verrattuna.

*Kuvio 10.2 EU:n tulot vuosina 1971–2004, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Vuosina 1971–2003 toteutuneet tulot. Tulojen lähdeaineisto: Euroopan unioni (2004): Taluskertomus 2003, Euroopan unioni. Vuosi 2004 talousarvion mukainen. Bruttokansantuotteen lähdeaineisto: European Commission (2003): European Economy nrot 6/2002 ja 6/2003, European Commission.

Sekä EU:n talousarviota koskevassa päätöksentekojärjestelmässä että talousarvion tasapainottamisessa on 1970-luvun lopulta lähtien ollut jatkuvia ongelmia. Tasapainottamisongelmat johtuivat lähinnä siitä, että samalla kun maatalousmenot kasvoivat, varsinkin perinteiset omat varat kehittyivät heikos-

ti. Uudet jäsenvaltiot, vuonna 1981 liittynyt Kreikka ja vuonna 1986 liittyneet Espanja ja Portugali lisäsivät EU:n nettomenoja. Erityisesti 1980-luvulla EU:lla oli suuria ongelmia löytää riittävästi tuloja menojaan kattamiseen.

Viime vuosina tasapainottamisongelmien luonne on muuttunut. Tuloja kertyy enemmän kuin niitä pystytään käyttämään. Vuosina 2000–2003 budjettivarojen alikäyttö oli yhteensä 45 miljardia euroa, mikä tarkoitti noin 10 prosenttia vuosittain kohdennetuista budjettivaroista. Suomen hallitus on kiinnittänyt tähän ongelmaan huomiota usein, koska tämä ei anna EU-kansalaisille hyvää kuvaa unionin taloudenpidosta (Valtioneuvosto, 2001 ja 2004a).

## **10.2 Ennen jäsenyyttä esitetyt arviot Suomen ja EU:n välisistä rahavirroista**

Jos jäsenmaan EU:lle maksamat menot ovat suuremmat kuin sen EU:lta saamat tulot, maa on nettomaksaja. Jos menot ovat tuloja pienemmät, maa on nettosaaja. EU:n poliittisten ja taloudenpidon periaatteiden mukaan nettomaksajia ovat pääsääntöisesti olleet nk. rikkaat jäsenmaat ja nettosaajia nk. köyhät jäsenmaat.

Ennen jäsenyysneuvottelujen lopputulosta Suomen nettomaksun suuruudesta oli vaikeata esittää kovin täsmällisiä arvioita. Alho ym. (1992) perustivat laskelmansa komission antamaan lausuntoon Suomen jäsenhakemuksesta ja tiettyihin oletuksiin Suomen talouden kehityksestä 1990-luvulla. He päätyivät tulokseen, jonka mukaan Suomen nettomaksu olisi noin 400 miljoonaa euroa (0,5% bruttokansantuotteesta) 1990-luvun lopulla. VAT:n tutkimuksessa (1992) ei esitetty varsinaisia laskelmia, mutta nettomaksun suuruuden arvioitiin olevan ”muutama miljardi markkaa” eli suurin piirtein samaa tasoa kuin ETLAn arviossa.

Vuosina 1992–1994 tehtiin seitsemän viranomaistahon arviota Suomen nettomaksun suuruudesta jäsenyyden alussa. Korkein oli ensin tehty eli valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle vuoden 1992 alussa esitetty arvio 500 miljoonan euron nettomaksusta. Sen jälkeen arviot kutistuivat tasaista tahtia, ja nettomaksu kääntyi lopulta nettotuloksi. EU-kansanäänestyksen kynnyksellä syksyllä 1994 ulkoasiainministeriö julkaisi tiedotteen, jonka mukaan Suomen nettotulo EU:lta olisi 257 miljoonaa euroa vuonna 1995 (taulukko 10.2).

*Taulukko 10.2 Ennen jäsenyyttä esitetyt arviot Suomen ja EU:n välisistä rahavirroista ja vuonna 1995 toteutuneet rahavirrat, miljoonaa euroa.*

|  | Suomelta<br>EU:lle,<br>milj. € | EU:lta<br>Suomelle,<br>milj. € | Nettomaksu (-)<br>tai nettotulo (+) |
|--|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Valtioneuvosto 9.1.1992<br>(VN, 1992)          | 1009                           | 505                            | -505                                |
| Euroopan komissio 4.11.1992<br>(EU, 1992)      | 945                            | 810                            | -135                                |
| Ulkoasiainministeriö 29.3.1994<br>(UM, 1994a)  | 1144                           | 1085                           | -59                                 |
| Ulkoasiainministeriö 3.5.1994<br>(UM, 1994b)   | 1127                           | 1102                           | -25                                 |
| Talousarvioesitys 6.9.1994<br>(VM, 1994a)      | 1076                           | 1025                           | -51                                 |
| Valtiovarainministeriö 8.9.1994<br>(VM, 1994b) | 916                            | 1025                           | +109                                |
| Ulkoasiainministeriö 21.9.1994<br>(UM, 1994c)  | 1147                           | 1405                           | +257                                |
| Toteutunut vuonna 1995                         | 956                            | 700                            | -256                                |

Kaikille äänioikeutetuille kesällä 1994 lähetetyssä valtioneuvoston tiedotteessa Euroopan unionin jäsenyydestä todettiin Suomen EU-maksuista seuraavasti: ”*Jäsenmaksuina Suomi*

*maksaa jäsenyyden ensimmäisenä vuonna EU:n budjettiin 6,6 miljardia markkaa. Suomi saa erilaisina tukina suurin piirtein saman verran. Myöhempinä vuosina EU:sta saatavien tukien määrä pienenee niin, että Suomesta tulee budjetissa nettomaksaja.”*

### **10.3 Toteutuneet rahavirrat Suomen ja EU:n välillä vuosina 1995–2004**

#### **Siirtymätuet näkyivät ensimmäisten jäsenyysvuosien rahavirroissa**

Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin Suomelle, Ruotsille ja Itävalle suurehkoja siirtymätukia vuosina 1995–1998, koska eräiden EU:lta saatavien tulojen tiedettiin varmasti viivästyvän. EU sitoutui varaamaan talousarvioonsa 280 miljoonaa euroa sen turvaamiseksi, että Suomi saisi jo vuoden 1995 aikana CAP-reformitukea maataloudelle (taulukko 10.3). Tämä järjestely katsottiin tarpeelliseksi, koska eräät kalenterivuoden aikana maksettavat tukierät määräytyivät edellistä vuotta koskevien säädösten ja olosuhteiden perusteella ja joidenkin tukien maksatukseen liittyy normaalistikin viiveitä.

Jäsenyysneuvotteluissa Suomi oli asettanut maatalouden välittömän hintasopeutuksen erääksi ehdoksi sen, että myös EU osallistuu tästä aiheutuviin kustannuksiin. Neuvottelutuloksen mukaan EU maksaa neljän ensimmäisen jäsenyysvuoden aikana asteittain alenevasti yhteensä 457 miljoonaa euroa maatalouden välittömästä hintasopeutuksesta johtuvien haittojen lieventämiseen.

EU otti jäsenyyden alusta lukien vastatakseen Suomelle ETA-sopimuksesta johtuvat sitoumukset. Niitä olivat Suomen rahoitusosuus Eftan rahoitusjärjestelmään, jonka kautta ohjattiin tukea EU:n koheesiomaille, sekä ne ETA-sopimuksen mukaiset tutkimus-, kehittämis- yms. ohjelmista johtuvat menot,

joihin Suomi oli vuoden 1994 loppuun mennessä sitoutunut, mutta joita se ei vielä ollut maksanut. Näistä sitoumuksista EU maksoi Suomelle tukea yhteensä 118 miljoonaa euroa vuosina 1995–1998. Koko jaksolla 1995–1998 EU maksoi Suomelle siirtymätukia yhteensä 855 miljoonaa euroa.

*Taulukko 10.3 Jäsenyysneuvotteluissa sovittu siirtymäkauden tuki, miljoonaa euroa.*

|  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Yhteensä<br>1995–1998 |
|--|------|------|------|------|-----------------------|
| Maatalouden sopeutumista varten        | 280  | 0    | 0    | 0    | 280                   |
| Aleneva siirtymätuki                   | 196  | 163  | 65   | 33   | 457                   |
| ETA-maksujen siirto EU:n vastattaviksi | 36   | 30   | 27   | 25   | 118                   |
| Siirtymäkauden tuki yhteensä           | 512  | 193  | 92   | 58   | 855                   |

Siirtymätukien ja ylipäänsä EU-rahaliikenteen kirjaamisessa Suomen valtiontalouteen oli alkukankeutta. Valtion tilinpäätös vuodelta 1995 osoitti Suomen nettosaajaksi suhteessa Euroopan unioniin. Tämä johtui kuitenkin siitä, että EU:n maataloustuki vuodelle 1995 kirjattiin valtion tilinpäätökseen kassaperusteisen sijasta suoriteperusteisesti. Vuoden 1995 varsinainen maatalouden tulotuki tuli Suomeen vasta vuonna 1996. Kysymyksessä oli juuri se rahaerä, jota 280 miljoonan euron siirtymätuella piti kompensoida<sup>2</sup>. Näin ollen valtion tilinpäätökseen perustuvassa laskelmassa Suomen saldo vuonna 1995 oli positiivinen ja vuoden 1996 negatiivinen saldo (nettomaksu) todellista suurempi. Kassaperusteinen kirjaaminen antaa kuitenkin tulokseksi, että Suomi oli nettomaksaja sekä vuonna 1995 että 1996.

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö kirjasi valtion vuoden 1995 talousarviossa maatalouden sopeutumista varten saadun 280 miljoonan euron tuen virheellisesti ”EU:n maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta saataviin tuloihin” eikä ”Siirtymäkorvauksiin Euroopan unionista”, kuten olisi pitänyt. Oikeuskanslerin puuttuttua asiaan virhe korjattiin vuoden 1995 lisätalousarviossa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aineiston mukaan Suomen nettomaksu EU:lle oli 256 miljoonaa euroa vuonna 1995 (taulukko 10.4). Ulkoasiainministeriö arvioi syksyllä 1994 Suomen saavan nettona saman verran (258 miljoonaa euroa). Ero johtui lähinnä maataloustukien yliarvioinnista. Ulkoasiainministeriön arviossa EU:lta oletettiin esimerkiksi saatavan maatalouden interventiorahastoon tuloja yli 250 miljoonaa euroa vuonna 1995. Todellisuudessa interventiorahastoon tuli vain 68 miljoonaa euroa vuonna 1995. Viime vuosina interventiorahastoon on tullut tuloja noin sata miljoonaa euroa vuodessa.

*Taulukko 10.4 Suomen ja EU:n väliset rahavirrat vuonna 1995, Ulkoasiainministeriön arvio ja toteutuneet rahavirrat, miljoonaa euroa.*

|   | UM 21.9.1994 | Toteutunut  |
|---|--------------|-------------|
| Maksut EU:n talousarvioon   |              |             |
| Perinteiset omat varat  | 231          | 146         |
| Arvonlisäveropohjaan perustuva maksu                                      | 508          | 536         |
| Bruttokansantuloon perustuva maksu  | 332          | 185         |
| Maksut Euroopan investointipankille ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisölle | 76           | 89          |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>1147</b>  | <b>956</b>  |
| Tulot EU:n talousarviosta   |              |             |
| Siirtymäkauden tuki   | 208          | 457         |
| Perinteisten omien varojen kantopalkkiot                                  | 22           | 15          |
| Rakennerahastotuet  | 314          | 161         |
| Maataloustuet   | 753          | 61          |
| Tuet tutkimustoimintaan yms.  | 108          | 6           |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>1405</b>  | <b>700</b>  |
| <b>Nettomaksu EU:lle (-) tai nettotulo EU:lta (+)</b>                     | <b>258</b>   | <b>-256</b> |

## Suomen maksut EU:lle kohonneet talouskasvun tahdissa, tulot EU:lta ovat vaihdelleet

Kymmenvuotisjaksolla 1995–2004 Suomen vuotuiset maksut EU:lle ovat kohonneet tasaisesti noin miljardista eurosta noin puoleentoista miljardiin euroon vuodessa. Kasvu on ollut hiukan nopeampaa kuin Suomen bruttokansantuotteen kasvu. Vuodesta 1996 maksut ja Suomen kokonaistuotanto ovat kasvaneet yhtä nopeasti. Suomeen EU:lta saadut tulot ovat vaihdelleet voimakkaasti. Tästä syystä myös Suomen nettomaksussa on ollut verraten suuria eroja vuosien välillä (taulukko 10.5).

*Taulukko 10.5 Suomen ja EU:n väliset rahavirrat vuosina 1995–2004, miljoonaa euroa käyvin hinnoin.*

|                                | Suomelta EU:lle | EU:lta Suomelle | Nettomaksu (-) tai nettotulo (+) | Nettomaksu, % BKT:sta |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------|
| 1995                           | 956             | 700             | -256                             | -0,3                  |
| 1996                           | 1 053           | 964             | -89                              | -0,1                  |
| 1997                           | 1 114           | 1 045           | -69                              | -0,1                  |
| 1998                           | 1 189           | 937             | -252                             | -0,2                  |
| 1999                           | 1 273           | 912             | -361                             | -0,3                  |
| 2000                           | 1 247           | 1 377           | 130                              | 0,1                   |
| 2001                           | 1 268           | 997             | -271                             | -0,2                  |
| 2002                           | 1 224           | 1 188           | -36                              | -0,02                 |
| 2003                           | 1 401           | 1 328           | -73                              | -0,05                 |
| 2004                           | 1 572           | 1 330           | -242                             | -0,2                  |
| Yhteensä                       | 12 297          | 10 778          | -1 519                           |                       |
| Keskimäärin/v                  | 1 230           | 1 078           | -152                             | -0,14                 |
| Yhteensä vuoden 2003 hinnoin * | 12 972          | 11 353          | -1 619                           |                       |
| Keskimäärin/v *                | 1 297           | 1 135           | -162                             |                       |

\* Deflaattorina BKT:n hintaindeksi. Vuosien 1995–2003 tiedot perustuvat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksiin. Lukuihin sisältyvät myös Suomen maksut Euroopan kehitysrahastolle, Euroopan hiili- ja teräsyhteisölle sekä valtion talousarviosta maksetut Euroopan parlamentin jäsenten palkat, EU:n kansallisten asiantuntijoiden palkkaukset sekä EU-puheenjohtajuuskulut. Vuoden 2004 tiedot perustuvat valtion talousarvioon vuodelle 2004.



EU:n tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan komission ai-neistojen perusteella Suomi on ollut nettosaaja vain vuonna 2000. Suomi sai EU:lta 130 miljoonaa euroa enemmän kuin maksoi. Syynä oli rakennerahastojen ohjelmakauden päät-tymisestä aiheutunut tulojen kasaantuminen vuoteen 2000. Tämä näkyy myös edellisen vuoden suuressa nettomaksussa. Suomen EU:lta saamat tulot olivat vuonna 1999 poikkeukselli-sen pienet, koska tuloja lykkääntyi seuraavaan vuoteen.

Koko kymmenvuotisjaksolla Suomi on maksanut EU:lle yh-teensä 12,3 miljardia euroa ja saanut takaisin 10,8 miljardia euroa. Siten nettomaksu on ollut yhteensä 1,5 miljardia eu-roa eli keskimäärin 152 miljoonaa euroa vuodessa. Suhtees-sa bruttokansantuotteeseen nettomaksu on ollut keskimäärin 0,15 prosenttia (taulukko 10.5).

#### **10.4 Nettomaksut eri jäsenmaissa vuosina 1995–2003**

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on julkaissut raporteis-saan tietoja jäsenmaiden maksuista EU:lle ja EU:n maksuista jäsenmaihiin. Näiden tietojen pohjalta voidaan laatia laskelmia maakohtaisista nettomaksuista tai nettotuloista. Viimeisin käy-tettävissä oleva tilintarkastajien raportti koskee vuotta 2003 (Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2004).

Seuraavassa esitettävissä nettomaksulaskelmissa jäsenmai-den saamista tuloista on poistettu hallintomenot ja muut yh-teiset menot, jotka tilintarkastajien raportissa on kohdennettu jäsenmaille. Tällöin tuloissa ovat mukana vain selvät tukityyp-piset tulot EU:lta.

Euromääräisesti eniten Euroopan unionia rahoittavat Saksa, jonka maksuosuus vuonna 2003 oli 23 prosenttia ja Ranska 18 prosentin osuudella. Ranska on myös suuri tuen saaja. Sen osuus EU:n jäsenmaille jakamista tuloista oli 17 prosenttia,

---

kun Saksan osuus jäi 13 prosenttiin. Runsaasti tuloja unionilta saa myös Espanja.

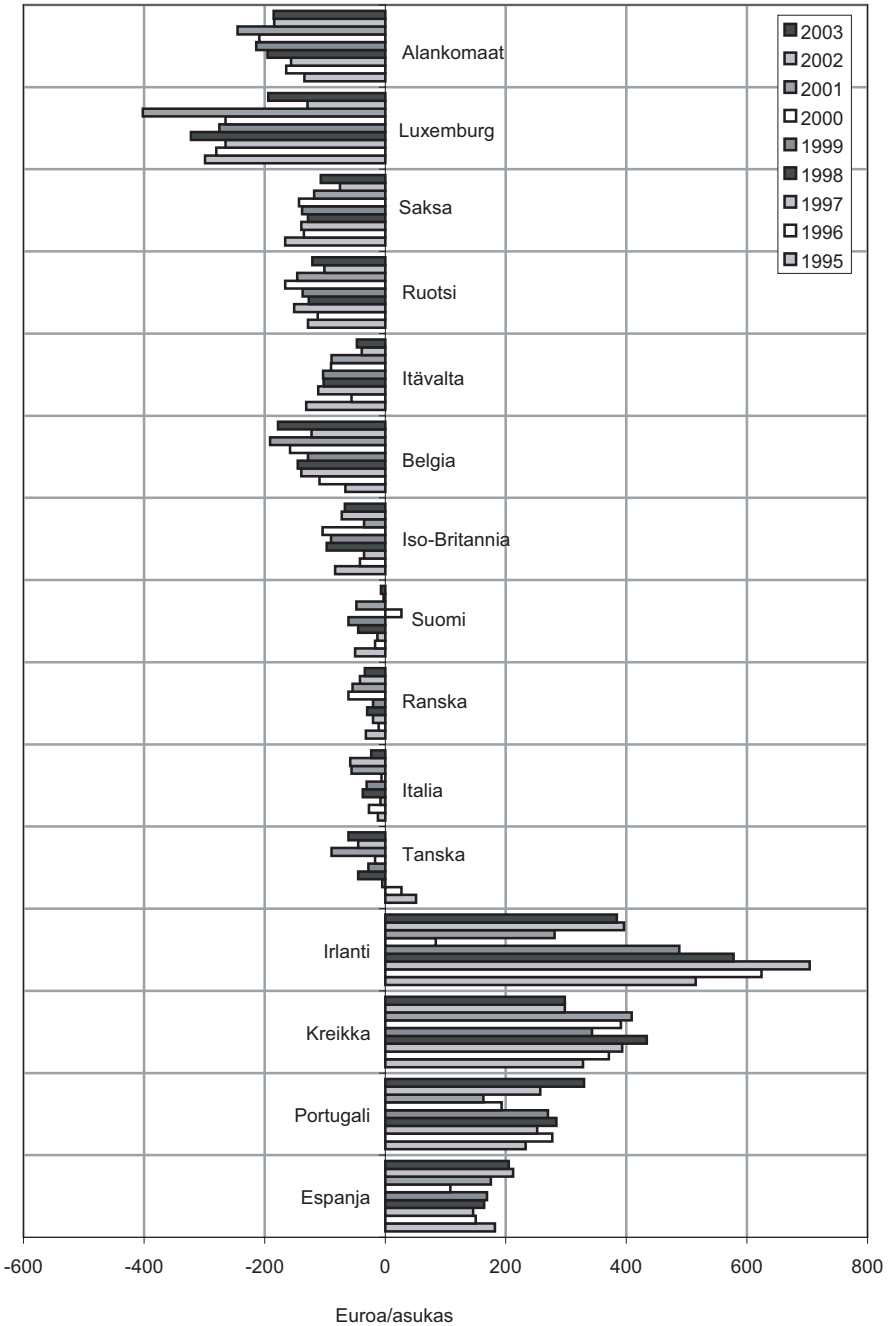
Pääsääntöisesti suuret kansantaloudet maksavat suuria maksuja EU:lle, mutta ne saavat siltä myös suuria tuloja. Esimerkiksi EU:n maataloudesta (joka edelleenkin on lähes puolet EU:n kaikista menoista) Ranskan, Saksan ja Italian osuus yhteensä oli vuonna 2003 puolet. EU:n rakennerahastotuesta yli 60 prosenttia jaettiin Espanjan, Italian ja Saksan kesken.

Köyhät jäsenmaat ovat nettosaajia lähinnä siksi, että niiltä EU:n talousarvioon perittävät maksut ovat rikkailta mailta perittäviä maksuja selvästi pienemmät. Tällaisia maita ovat selkeästi Portugali ja Kreikka. Toinen selitys nettosaajan asemalle on, että maan osuus rakennerahastojen tuesta on suhteellisesti muita maita suurempi. Tällaisia maita ovat Irlanti, Portugali, Kreikka ja Espanja.

Irlanti on suhteellisesti EU:n selvästi suurin nettosaaja, vaikka sen tulotaso on nykyisin toiseksi korkein. Irlannin nettotulo EU:lta oli vuonna 2003 lähes 400 euroa asukasta kohti. Enimmillään vuonna 1997 Irlannin nettotulo oli 700 euroa asukasta kohti (kuvio 10.3). Irlanti saa rakennerahastotukien lisäksi runsaasti maataloustukea. Samasta syystä myös Tanska oli aina vuoteen 1996 saakka EU:ssa nettosaaja.

Suurimpia nettomaksajia ovat olleet Saksa, Iso-Britannia ja Alankomaat (liitetaulukko 10.1). Jos nettomaksu suhteutetaan asukaslukuun, Saksa ei ole missään vaiheessa ollut suurin nettomaksaja (liitetaulukko 10.2). Tällöin EU:n nettomaksajat vuonna 2003 olivat suuruusjärjestyksessä: Luxemburg, Alankomaat, Belgia, Ruotsi, Saksa, Iso-Britannia, Tanska, Itävalta, Ranska, Italia ja Suomi. Luxemburg saa kuitenkin huomattavia tuloja EU:n hallintomenojen muodossa; jos ne otettaisiin huomioon tuloina, maan nettomaksu pienentyisi oleellisesti.

Kuvio 10.3 Nettomaksut tai nettotulot jäsenmaittain vuosina 1995–2003, euroa asukasta kohti.



---

Suurin nettosaaja vuonna 2003 oli Espanja (liitetaulukko 10.1). Jos myös nettotulo jaetaan asukasluvulla, Espanja muuttuu pienimmäksi nettosaajaksi. Nettosaajat olivat vuonna 2003 suuruusjärjestyksessä Irlanti, Portugali, Kreikka ja Espanja (liitetaulukko 10.2).

Nettosaajien nettotulo on ollut enimmillään kolme–neljä prosenttia nettosaajamaiden bruttokansantuotteesta (liitekuvio 10.1). Nettomaksajamaiden nettomaksut sen sijaan ovat olleet suurimmillaankin selvästi alle prosentin nettomaksajamaiden bruttokansantuotteesta.

## **10.5 Tilanne EU:n laajentumisen jälkeen**

Myös jatkossa Suomi pysyy nettomaksajana siksikin, että EU:hun on liitetty uusia jäsenmaita, jotka kaikki ovat Suomea köyhempiä ja köyhempiä kuin EU-maat keskimäärin.

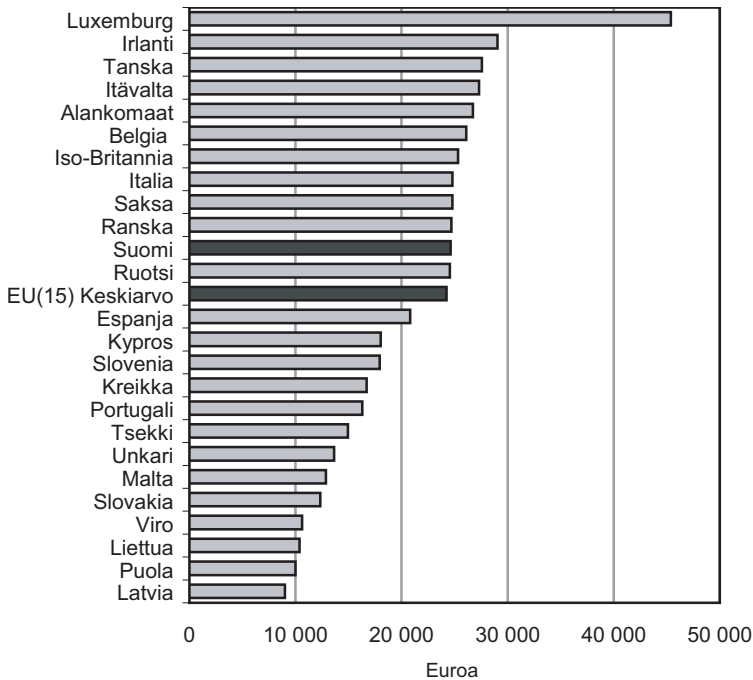
Valtiovarainministeriö on arvioinut Suomen nettomaksun muutosta laajentuneessa EU:ssa (Valtiovarainministeriö, 2002). Arvion mukaan Suomen nettomaksu olisi vuonna 2006 noin 400 miljoonaa euroa eli lähes kaksinkertainen nykyiseen (noin 240 miljoonaa euroa vuonna 2004) verrattuna.

Saman arvion mukaan vuonna 2013 Suomen nettomaksu EU:lle olisi yhteensä yli 1000 milj. euroa. Nykyiseen verrattuna nettomaksu olisi viisinkertainen. Pitkän ajan arvioissa suuri merkitys on sillä, miten vanhojen ja uusien jäsenmaiden taloudet kasvavat. Suuri merkitys on myös EU:n seuraavalla seitsemän vuoden rahoitussuunnitelmalla, joka koskee vuosia 2007–2013. Siitä Euroopan komissio antoi ehdotuksensa helmikuussa 2004 (Euroopan komissio, 2004). Ehdotuksen mukaan EU:n talousarvion maksusitoumusmäärärahat ovat vuosina 2007–2013 enintään 1,26 prosenttia jäsenmaiden bruttokansantulosta. Suomen hallituksen mielestä (Valtioneuvosto, 2004b) rahoituskehyksissä tulee tavoitella tätä matalampaa ta-

soa siten, että maksusitoumusmäärärahat ovat tulevalla kaudella enintään 1,1 prosenttia bruttokansantulosta.

Kaikki kymmenen uutta jäsenmaata ovat nk. köyhiä maita. Köyhäksi luetaan jäsenmaa, jonka bruttokansantuote on alle 90 prosenttia EU-maiden keskiarvosta. Vuonna 2003 köyhien maiden ryhmään kuuluivat vanhoista jäsenmaista Portugali, Kreikka ja Espanja<sup>3</sup> (kuvio 10.4).

*Kuvio 10.4 Bruttokansantuote asukasta kohti EU-maissa vuonna 2003, euroa (ostovoimapariteetti).*



<sup>3</sup> Jos BKT-vertailu tehtäisiin EU:n 25 jäsenmaan keskiarvoon, Espanja putoaisi pois köyhien jäsenmaiden ryhmästä. Muutoin tilanne olisi sama kuin EU(15)-vertailussa.

---

Köyhien maiden ryhmään pitkään lukeutunut Irlanti irtautui nopean talouskasvun ansiosta ryhmästä virallisesti vuonna 1995 ja oli vuonna 2003 jo EU:n rikkaimpia jäsenmaita. Silti muutos ei ole oleellisesti vaikuttanut Irlannin nettosaaja-asemaan. Nettotulo pieneni jonkin verran 2000-luvun vaihteessa, mutta vuonna 2003 Irlannin nettotulo asukasta kohti oli jälleen suurin.

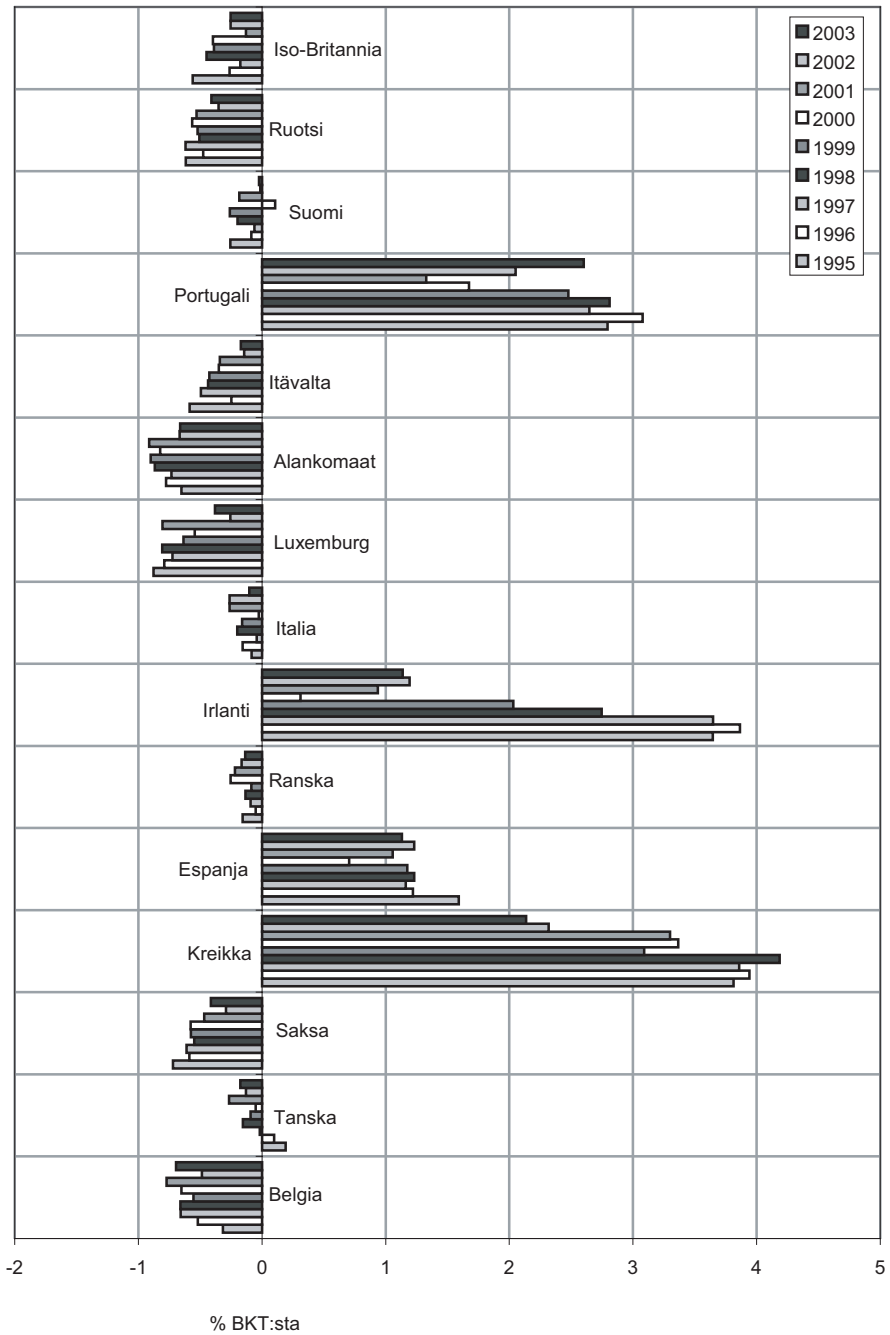
**Liitetaulukko 10.1 Nettomaksut tai nettotulot jäsenmaittain vuosina 1995–2003, miljoonaa euroa.**

| Maa           | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001  | 2002  | 2003  |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Belgia        | -669   | -1103  | -1420  | -1478  | -1307  | -1617  | -1957 | -1261 | -1848 |
| Tanska        | 264    | 142    | -26    | -237   | -150   | -89    | -475  | -240  | -331  |
| Saksa         | -13544 | -11017 | -11379 | -10492 | -11388 | -11721 | -9701 | -6153 | -8838 |
| Kreikka       | 3428   | 3863   | 4133   | 4564   | 3640   | 4144   | 4322  | 3277  | 3266  |
| Espanja       | 7112   | 5867   | 5758   | 6468   | 6645   | 4303   | 6905  | 8566  | 8379  |
| Ranska        | -1874  | -614   | -1151  | -1736  | -1181  | -3610  | -3233 | -2503 | -2120 |
| Irlanti       | 1852   | 2227   | 2579   | 2134   | 1821   | 320    | 1075  | 1543  | 1517  |
| Italia        | -708   | -1526  | -450   | -2141  | -1782  | -317   | -3213 | -3304 | -1350 |
| Luxemburg     | -121   | -113   | -112   | -136   | -119   | -116   | -177  | -57   | -88   |
| Alankomaat    | -2066  | -2521  | -2439  | -3052  | -3365  | -3310  | -3916 | -2965 | -3003 |
| Itävalta      | -1054  | -451   | -898   | -826   | -839   | -723   | -726  | -316  | -383  |
| Portugali     | 2307   | 2718   | 2486   | 2823   | 2677   | 1934   | 1635  | 2652  | 3451  |
| Suomi         | -254   | -87    | -66    | -230   | -313   | 137    | -249  | -18   | -35   |
| Ruotsi        | -1131  | -982   | -1350  | -1124  | -1228  | -1471  | -1299 | -896  | -1087 |
| Iso-Britannia | -4862  | -2453  | -2066  | -5706  | -5323  | -6209  | -2088 | -4219 | -3990 |

**Liitetaulukko 10.2 Nettomaksut tai nettotulot jäsenmaittain vuosina 1995–2003, euroa asukasta kohti.**

| Maa           | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Belgia        | -66  | -109 | -139 | -145 | -128 | -158 | -191 | -122 | -178 |
| Tanska        | 51   | 27   | -5   | -45  | -28  | -17  | -89  | -45  | -61  |
| Saksa         | -166 | -135 | -139 | -128 | -138 | -143 | -118 | -75  | -107 |
| Kreikka       | 328  | 371  | 393  | 434  | 343  | 391  | 409  | 298  | 298  |
| Espanja       | 182  | 150  | 146  | 164  | 169  | 108  | 175  | 212  | 205  |
| Ranska        | -32  | -11  | -20  | -30  | -20  | -61  | -54  | -42  | -34  |
| Irlanti       | 515  | 624  | 704  | 578  | 488  | 84   | 281  | 396  | 384  |
| Italia        | -12  | -27  | -8   | -37  | -31  | -6   | -56  | -58  | -23  |
| Luxemburg     | -299 | -280 | -265 | -322 | -275 | -265 | -402 | -129 | -194 |
| Alankomaat    | -134 | -164 | -156 | -195 | -214 | -209 | -245 | -184 | -185 |
| Itävalta      | -131 | -56  | -111 | -102 | -103 | -90  | -89  | -39  | -47  |
| Portugali     | 233  | 277  | 252  | 284  | 270  | 193  | 163  | 257  | 330  |
| Suomi         | -50  | -17  | -13  | -45  | -61  | 27   | -48  | -3   | -7   |
| Ruotsi        | -128 | -112 | -151 | -127 | -137 | -166 | -146 | -101 | -121 |
| Iso-Britannia | -83  | -42  | -35  | -97  | -90  | -104 | -35  | -72  | -67  |

Liitekuvio 10.1 Nettomaksut tai nettotulot jäsenmaittain vuosina 1995–2003, % BKT:sta.





## **Lähteet**

- Alho, Kari – Kotilainen, Markku – Widgrén, Mika (1992): Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA B 81, Helsinki.
- EU:n parlamentti (2004): Lopullisesti vahvistettu Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2004. 2004/132/EC, EURATOM. Euroopan unionin virallinen lehti L 53, 23. helmikuuta 2004.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2004): Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003. Euroopan unionin virallinen lehti C293, 30.11.2004
- European Commission (2002): European union. Public Finance, Luxembourg.
- European Commission (2003): Bruttokansantuote. European Economy nrot 6/2002 ja 6/2003.
- Euroopan komissio (1992): EY:n komission lausunto Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992. Eurooppa-tietoa 129/1993, Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.
- Euroopan komissio (2004): Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen – Poliittikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013. KOM(2004)101.
- Euroopan unioni (2004): Talouskertomus 2003. Luxemburg.
- Ulkoasiainministeriö (1994a): EU-jäsenyyden sisältö. Yhteenveto. Ulkoasiainministeriö 29.3.1994.
- Ulkoasiainministeriö (1994b): Euroopan unionin jäsenyys. Yhteenveto Suomen EU-jäsenyyden sisällöstä. Eurooppa-tietoa 146/1994, Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö (1994c): Suomi sai EU:n budjetista enemmän kuin sinne maksaisi. Tietosivu 21.9.1994, Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.
- Valtioneuvosto (2001): Hallituksen kannanotto EU:n vuoden 2003 budjetin painopisteistä (6.11.2001).
- Valtioneuvosto (2004a): Hallituksen kannanotto EU:n vuoden 2005 budjetin painopisteistä (23.1.2004).
- Valtioneuvosto (2004b): Hallituksen kannanotto komission 10.2.2004 julkistamaan rahoituskehystiedonantoon. Helsinki 11.02.2004.

---

Valtioneuvosto (1992): Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ja siihen liittyvä taustaselvitys 9.11.1992.

Valtiovarainministeriö (2002): Alustava kokonaisarvio EU:n talousarvion nykyisistä ja uusista rahoituskehyksistä sekä EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen kehityksestä vuoteen 2013 asti. Valtiovarainministeriön budjettiosaston EU-yksikön muistio 24.4.2002.

Valtiovarainministeriö (1994a): Valtion talousarvioesitys 1995. Valtiovarainministeriö 6.9.1994.

Valtiovarainministeriö (1994b): Valtiovarainministeriön tiedote 8.9.1994.

VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Julkaisuja 5, Helsinki.

Jaakko Kiander

Euroopan Unionin perustamissopimus velvoittaa jokaisen unionin jäsenmaan liittymään talous- ja rahaliittoon eli EMU:hun. Rahaliiton jäsenyyden ehdoiksi on kuitenkin asetettu joukko taloudellisia kriteerejä, jotka kunkin maan on ensin täytettävä. Kriteerit liittyvät inflaatioon, korkotasoon, valuuttakurssiin ja julkisen talouden tilaan. Sopimuksen mukaan kriteerit täyttävät jäsenmaat liittyvät rahaliiton jäseniksi. Vuonna 1995 EU:hun liittyneet uudet jäsenmaat joutuivat hyväksymään perustamissopimuksen sellaisenaan. Siten Suomella ei ainakaan pitkällä aikavälillä katsottu olevan muuta vaihtoehtoa kuin liittyä EMU:hun. Vanhoista jäsenmaista sen sijaan Iso-Britannia ja Tanska neuvottelivat itselleen poikkeuksen, joka sallii niiden jäädä rahaliiton ulkopuolelle pysyvästi.

Suomen liittyessä EU:n jäseneksi ja varsinkin jäsenyydestä päätettäessä vuonna 1994 tuleva yhteinen raha koettiin vielä varsin etäiseksi asiaksi eikä mahdollinen rahaliittojäsenyys saanut kovin suurta sijaa keskustelussa jäsenyyden vaikutuksista. Osin aiheen etäisyys saattoi olla EU-jäsenyyden kannattajien tietoinen valinta jättää hankala ja herkkä teema (omasta rahasta luopuminen) keskustelun ulkopuolelle, osaksi myös heijastus EMU:n toteutumiseen liittyvästä aidosta epävarmuudesta. Olivathan aiemmat yritykset edetä kohti yhteistä rahaa epäonnistuneet.

Vastoin monien epäilyjä EMU-hanke kuitenkin toteutui aikataulunsa mukaisesti. EMU-hankkeen ensimmäinen vaihe eli keskinäisten valuuttakurssien kiinnitys käynnistyi vuonna 1998 ja euro otettiin käteisrahana käyttöön vuonna 2002.

Suomi suuntautui heti jäsenyytensä alusta lähtien EMU-jäsenyyteen. Suomen jäsenyyspäätöksen ja sen ajoituksen taustalla vaikutti paitsi pyrkimys perustamissopimuksen noudattamiseen myös arvio kansallisesta edusta. Suomessa katsottiin, että kansallisen edun mukaista on noudattaa tehtyjä sopimuksia ja siksi pyrkiä täyttämään EMU-jäsenyyden lähentymiskriteerit tarkasti. Mukaan haluttiin päästä ensimmäisten joukossa.

Mielenkiintoisen vertailukohdan Suomen linjalle tarjoaa Ruotsi, joka yllättäen katsoi, ettei EU:n perustamissopimusta tarvitse noudattaa. Ruotsi päätti jäädä EMU:n ulkopuolelle. Tämä päätös vahvistettiin uudelleen vuoden 2003 kansanäänestyksessä, jonka EMU:n vastustajat voittivat. Ruotsi ei ole myöskään liittynyt valuuttakurssimekanismi ERMiin, eli nk. EMU:n odotushuoneeseen.<sup>1</sup> Ruotsi on Britannian tapaan pitänyt parempana kellovaa valuuttakurssia ja itsenäistä rahapolitiikkaa. Toistaiseksi EU:n komissio ei ole ryhtynyt mihinkään vastatoimiin Ruotsia vastaan.

Vaikka EMU-jäsenyys oli vielä 1990-luvun alussa etäinen mahdollisuus ja spekulatioiden kohde, otettiin se huomioon useissa EU-jäsenyyden taloudellisia vaikutuksia arvioivissa tutkimuksissa. EMU-jäsenyyden oletettiin tuovan sekä vakautta että alemmat reaalikorot. Oletetun koronlaskun taustalla oli ajatus siitä, että pienen ja inflaatioherkän talouden omaan rahaan liittyy väistämättä suuri riskipreemio, joka on vältettävissä vain yhteisen rahan avulla. Tämän lisäksi yhteisen rahan käyttöönoton odotettiin vähentävän valuutanvaihdosta aiheutuvia transaktiokustannuksia ja lisäävän kilpailua ja hintatietoisuutta.<sup>2</sup>

Toisaalta EMU-jäsenyys merkitsi myös luopumista omasta valuutasta ja itsenäisestä talouspolitiikasta. Myös näihin muutok-

<sup>1</sup> EMU-jäsenyyttä on lähestymiskriteerien mukaan edellettävä kahden vuoden jäsenyys EU-maiden kiinteiden valuuttakurssien järjestelmässä eli ERM:ssä.

<sup>2</sup> Ks. Alho, Kotilainen & Widgren, 1992; Alho & Widgren, 1994; VATT, 1992; Hemtäki, 1993; Hjerpe, 1993 ja Kajaste, 1994.

siin liittyi riskejä. Häiriöihin varautumista pohtivat jo Hetemäki (1994) ja Hjerppe (1993), sekä myöhemmin pääministerin asettama Jukka Pekkarisen johtama suuri asiantuntijaryhmä lukuisissa raporteissaan.

## **11.1 Suomen sopeutuminen EMU:hun**

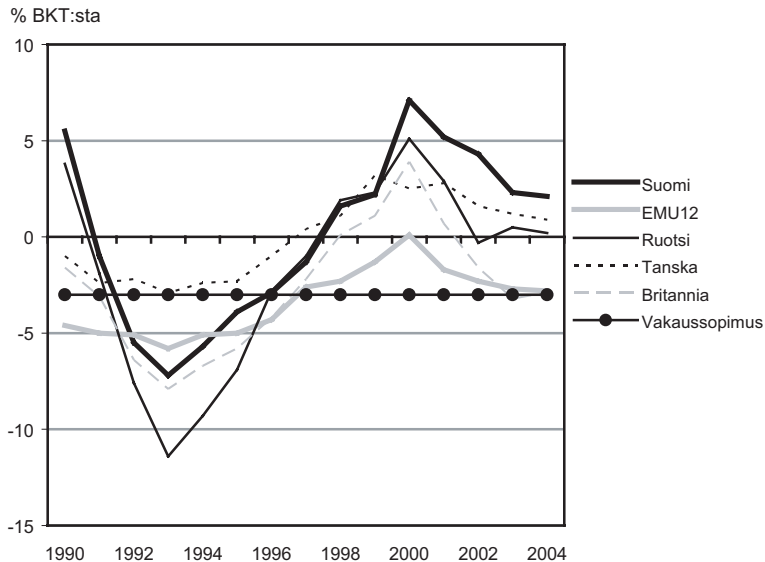
Suomi suhtautui alun perin – jo ennen EU-jäsenyyden hakemista – vakavalla mielellä eurooppalaiseen rahapolitiikkaan ja mahdolliseen EMU-jäsenyyteen, ja myös vuonna 1991 laaditussa Maastrichtin sopimuksessa määriteltyihin lähenytymiskriteereihin. Suomen vaikeiden lamavuosien 1990-92 tiukkaa rahapolitiikkaa perusteltiin yleiseurooppalaisella pyrkimyksellä vakaisiin valuuttakursseihin, josta ei sopinut poiketa. Valuuttakurssivakaus olikin yksi EU-maiden talouspolitiikan kulmakivistä ja myös yksi EMU:n sisäänpääsykriteereistä. Tässä suhteessa tilanne kuitenkin muuttui, kun koko eurooppalainen kiinteiden kurssien järjestelmä EMS romahti syksyllä 1992 useiden maiden pakkodevalvaatioihin. Tämän jälkeen EMU:hun valmistautumisessa keskityttiin enemmän julkisen talouden kriteereihin. Ne korostavat julkisen talouden vakautta: julkisen bruttovelan (tai oikeammin tarkoin määritellyn nk. EMU-velan) suhde bruttokansantuotteen arvoon ei saa ylittää 60 prosenttia eikä julkisen talouden alijäämä saa olla suurempi kuin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Samat säännöt omaksuttiin myöhemmin EMU-maita sitovaan vakaus- ja kasvusopimukseen.

Molemmat kriteerit olivat Suomelle ongelmallisia vuosina 1993-95. Alijäämä ylitti sallitun rajan reippaasti ja lisäksi velkasuhde uhkasi nousta yli 60 prosentin rajan, joidenkin arvioiden mukaan jopa yli 100 prosenttiin. Pikaisen EMU-jäsenyyteen valmistautumisen pelättiin edellyttävän rajuja julkisten menojen säästöjä ja uhkaavan hyvinvointivaltion tulevaisuutta. Toisaalta katsottiin, että julkisen talouden tervehdyttäminen olisi tarpeen ilman EMU-jäsenyyttäkin. Suomi kuitenkin onnistui

täyttämään kriteerit ajoissa eli vuoteen 1997 mennessä päästäkseen mukaan EMU:n kolmanteen vaiheeseen ensimmäisten maiden joukossa vuonna 1999.

Suomen julkisen talouden alijäämä oli vuonna 1997 hieman pienempi kuin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kyseessä oli huomattava saavutus koska vielä vuonna 1993 alijäämä oli ollut noin 7 prosenttia bruttokansantuotteesta (ks. kuvio 11.1). Tasapainon parantuminen saavutettiin ennen kaikkea vuonna 1994 käynnistyneen nopean talouskasvun ansiosta, joka kasvatti verotuloja voimakkaasti. Tasapainoa paransivat myös vuosina 1992–1996 tehdyt huomattavat julkisten menojen säästötoimet ja verojen korotukset.

*Kuvio 11.1 Julkisen talouden tasapaino, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Suomi onnistui myös rimaa hieman hipoen täyttämään velkakriteerin: julkinen EMU-velka oli vuonna 1997 noin 57 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tässä suhteessa vähempikin olisi riittänyt;

useimmissa EMU:hun samanaikaisesti liittyneissä maissa velkasuhde oli paljon korkeampi. Suuren julkisen velan ei kuitenkaan katsottu muodostavan estettä jäsenyydelle, kunhan velkasuhteen voitiin katsoa olevan alenevalla uralla.

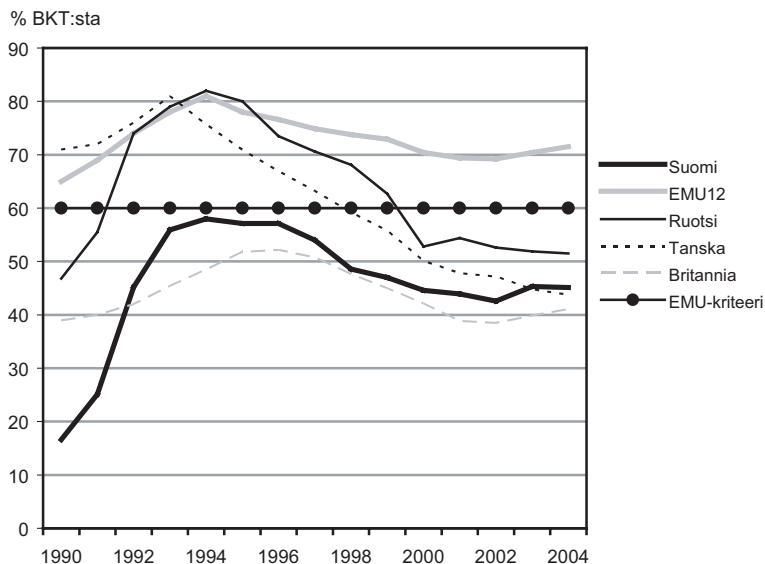
Kuviosta 11.2 on nähtävissä, että EMU-maiden velkasuhde olikin 1990-luvun jälkipuoliskolla selvästi alenevalla uralla. Osin tämä johtui varmaankin EMU-kriteereistä, osin taas suhdanteista ja korkotason laskusta. EMU-kriteerit ja useimpien EU-maiden voimakas pyrkimys täyttää ne todennäköisesti auttoivatkin kääntämään EU-maiden julkisen talouden aiempaa paremmalle kehitysuralle 1990-luvulla – tai ainakin luomaan hyväksyttävän perusteen tällaista käännettä tukevalle säästöpolitiikalle. Kahden edellisen vuosikymmenen aikana ongelmina olivat olleet krooniset suuret budjettialijäämät ja jatkuvasti kasvava velkasuhde.

Paradoksaalisesti EMU:n ulkopuolelle jääneissä EU-maissa tapahtui samanaikaisesti voimakkaampi julkisen talouden tasapainon parantuminen kuin tulevissa EMU-maissa. Varsinkin Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa julkisen talouden tasapaino kohentui jyrkästi syvästä alijäämästä (alijäämä oli Isossa-Britanniassa 8 ja Ruotsissa 12 prosenttia BKT:sta vuonna 1993) suureksi ylijäämäksi. Myös Tanskassa voidaan havaita samanlainen kehitys. Vastaavat muutokset on nähtävissä myös näiden maiden julkisen velan kehityksessä. EMU:n ulkopuolisten maiden velkasuhde aleni enemmän kuin EMU-maiden keskiarvo.

Ilmiön taustalla voivat vaikuttaa muutkin tekijät kuin EMU. Julkinen talous kehittyi ylipäättään pienissä maissa paremmin kuin suurissa. Tämä johtui taas siitä, että näissä maissa talous kasvoi nopeammin ja työllisyys parantui enemmän kuin kolmessa suuressa EMU-maassa Saksassa, Ranskassa ja Italiassa. Suurten maiden vaisu kehitys määrittää EMU-maiden suhteellisen vaatimattoman keskimääräisen kehityksen. EMU:hun kuulumattomien pohjoismaiden lisäksi talous kehittyi

hyvin myös EMU:hun liittyneissä Suomessa, Irlannissa, Itävallassa, Alankomaissa ja Espanjassa.

*Kuvio 11.2 Julkinen bruttovelka, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Muiden maiden kokemusten valossa ei ole syytä pitää Suomessa toteutettua julkisen talouden tasapainotusta EMU-jäsenyyden sanelemana ratkaisuna. Samanlainen kehitys tapahtui useissa Suomen tapaan hyvin menestyneissä eurooppalaisissa valtioissa samanaikaisesti riippumatta siitä, olivatko ne mukana EMU:ssa tai eivät.

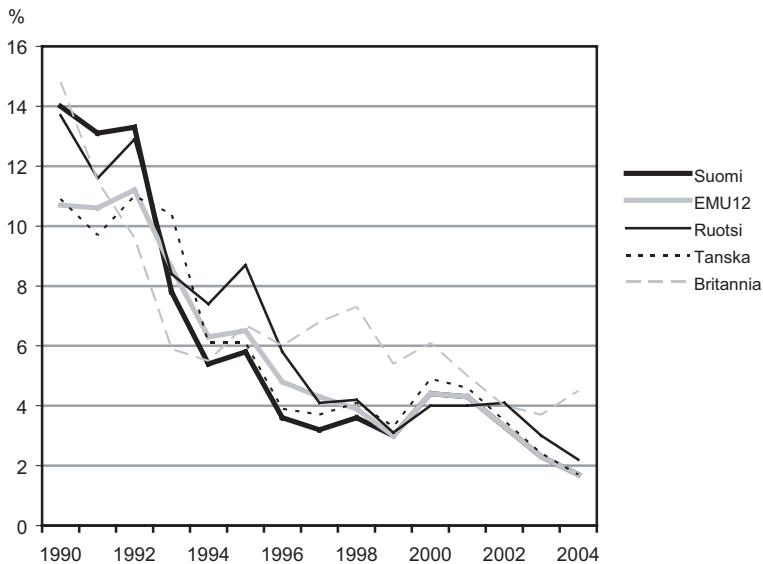
## 11.2 EMU ja korkotas

Yhteiseen rahaan liittyy useita hyötyjä: rahaliiton alueella valuuttakurssiepävarmuus vähenee ja kustannukset eri valuuttojen vaihtamisesta poistuvat. Mitä suuremmaksi yhtenäinen valuutta-alue muodostuu, sitä suuremmiksi muodostuvat



nämä edut. Tällaiset säästöt ovat kuitenkin suhteellisen pieniä verrattuna kansantalouden kokoon. Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksia arvioineissa tutkimuksissa tärkeimpänä EMU-jäsenyyden etuna pidettiin entistä vakaampaa korkotasoa ja reaalkorkojen laskua. Tämän ajattelun taustalla oli aiempien vuosien kokemus siitä, että kiinteän valuuttakurssin järjestelmässä Suomen korkotaso oli lähes jatkuvasti ollut korkeampi kuin eurooppalaisen valuuttajärjestelmän keskipisteenä olleen Saksan korkotaso. Korkoeron syynä pidettiin Suomen rahapolitiikan heikkoa uskottavuutta sekä aiempaa inflaatio-devalvaatio-historiaa.

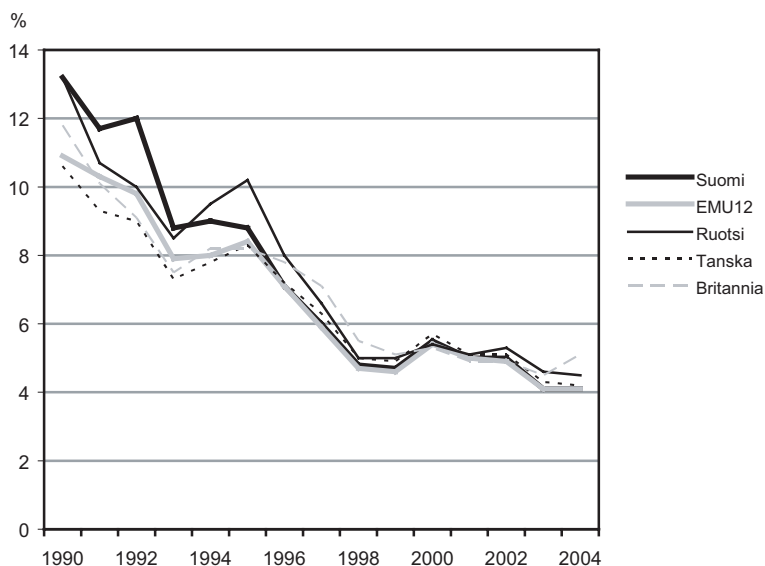
Kuvio 11.3 Lyhyet markkinakorot (3 kk) vuosina 1990–2004.



Tässä suhteessa tilanne muuttui jo ennen EMU-jäsenyydestä päättämistä. Suomen luopuminen kiinteistä valuuttakursseista ja markan kelluttaminen syksyllä 1992 mahdollistivat kotimaisen korkotason laskun. Suomen lyhyet nimelliskorot laskivat jo vuonna 1993 Saksan tason alapuolelle. Periaatteessa onkin

tietysti mahdollista, että pienessäkin maassa voidaan saavuttaa muita maita matalampi nimellis- ja reaalkorkojen taso, jos maan rahapolitiikkaa pidetään uskottavana ja jos inflaatio pysyy kurissa. Tällaista vaihtoehtoa ei kuitenkaan Suomessa kovin vakavasti pohdittu, vaikka vuosina 1993–1996 siinä hyvin onnistuttiinkin. Vuoteen 1999 eli EMU:n käynnistymiseen asti Suomen lyhyet korot olivat muiden EMU-maiden keskitason alapuolella (ks. kuvio 11.3).

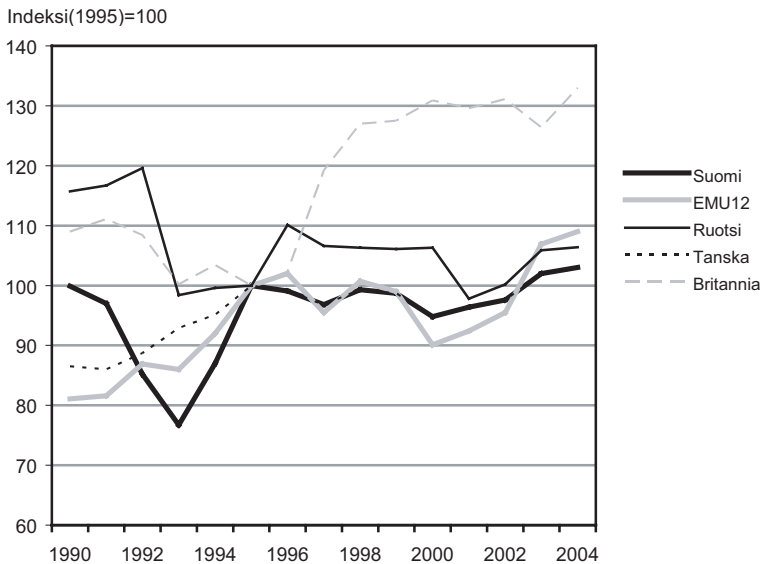
*Kuvio 11.4 Pitkät korot (10 v.) vuosina 1990–2004.*



Usein pitkien korkojen tasoa pidetään talouden kasvunäkymien kannalta tärkeämpänä tekijänä kuin lyhyitä korkoja. EMU-jäsenyyden toivottiinkin johtavan pitkien reaalkorkojen pysyvään alenemiseen. Perinteisesti pitkät reaalkorot olivat Suomessa olleet Saksan tasoa korkeammat inflaatio- ja devalvaatoriskin vuoksi. Pitkien korkojen osalta EMU-jäsenyys vaikutti odotetulla tavalla. Suomen pitkät korot alenivat Saksan tasolle vuonna 1996 kun tuleva EMU-jäsenyys käytännössä varmistui (ks. kuvio 11.4). EMU-maiden pitkät korot ovat myös jatkuvasti ol-

leet hieman matalammat kuin EMU:n ulkopuolelle jääneiden EU-maiden vastaavat korot. Toisaalta EMU-maat eivät ole onnistuneet saavuttamaan Sveitsin erittäin matalaa korkotasoa. Sveitsin esimerkki osoittaa, ettei EU- tai EMU-jäsenyys ole välttämätön ehto matalalle korkotasolle.

Kuvio 11.5 Efektiivinen valuuttakurssi vuosina 1990–2004, indeksi(1995)=100.

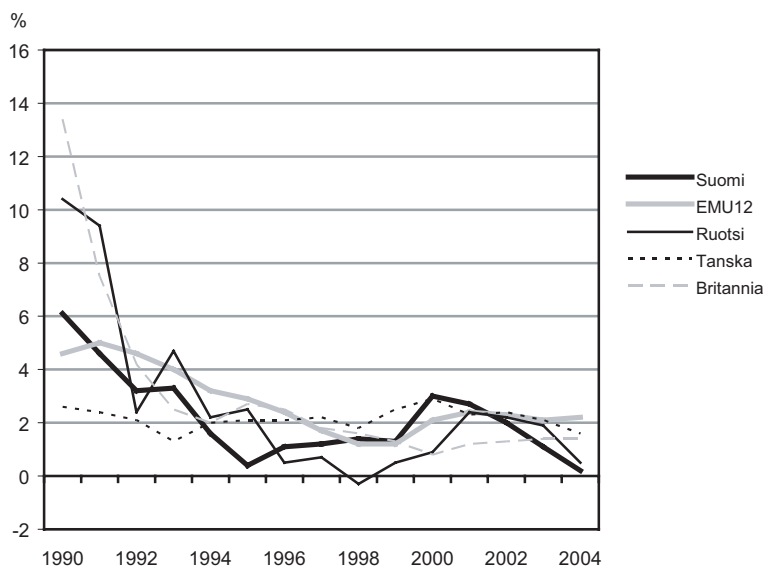


EMU:n toivottiin rahataloudellisen vakauden ja matalampien korkojen avulla tukevan talouskasvua. Mahdollisena uhkatekijänä sen sijaan pidettiin sitä, että yhteisen rahan myötä poistui mahdollisuus itsenäiseen raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan. Suomen aiemmassa taloushistoriassa näillä talouspolitiikan välineillä oli ollut suuri merkitys. Ulkomaankaupan häiriöihin, vaihtotaseen epätasapainoon ja liian nopeaan kotimaiseen inflaatioon reagoitiin 1900-luvun aikana monta kertaa kilpailukykyä parantaneilla devalvaatioilla. Viimeisen kerran näin tapahtui vuosina 1991–1993, jolloin markan ulkoinen arvo heikkeni jopa noin 30 prosenttia. EMU:n suurimpana riskinä pidettiin

kaikissa arvioissa sitä, että mahdollisten kilpailukykyongelmien ratkaiseminen olisi EMU:ssa vaikeampaa kuin EMU:n ulkopuolella.

Ensimmäisten kahdeksan vuoden kokemus (ts. vuodet 1996–2004) on kuitenkin osoittanut tällaiset huolet turhiksi – ainakin toistaiseksi. Kotimaisen inflaation ja nimellisen valuuttakurssin yhteisvaikutusta mittaava efektiivinen valuuttakurssi on Suomessa pysynyt huomattavan vakaana EMU-kautena eli vuosina 1996–2004. Edes suuret muutokset euron ja Yhdysvaltain dollarin keskinäisessä kurssissa eivät ole johtaneet merkittäviin muutoksiin. Tässä mielessä EMU-jäsenyys on tuottanut Suomen taloudelle kaivattua vakautta. Pelätyt uhkakuvat kilpailukyyn heikkenemisestä (eli reaalisesta valuuttakurssin vahvistumisesta) eivät myöskään ole toteutuneet. Suomen kehitys on myös ollut valuuttakurssikehityksen kannalta vakaampi kuin EMU:n ulkopuolelle jääneissä maissa (ks. kuvio 11.5).

Kuvio 11.6 Inflaatio (KHI) vuosina 1990–2004.



Suomi saavutti vuosien 1990–1993 laman aikana hyvän hintavakauden. Inflaatio hidastui ja vuonna 1992 omaksuttiin uusi kahden prosentin inflaatiotavoite. Vaikka talous kääntyi nopeaan kasvuun pian tämän jälkeen, ei pelättyä inflaation kiihtymistä tapahtunut. Aiemmin korkean inflaation maana tunnettu Suomi oli muuttunut matalan inflaation maaksi (ks. kuvio 11.6).

### **11.3 Suomi vs Ruotsi**

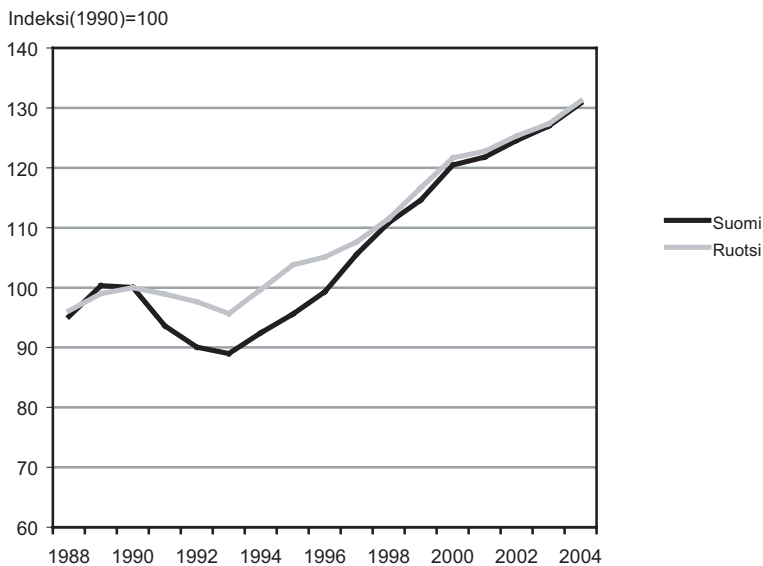
Suomen ja Ruotsin vertailu tarjoaa mahdollisuuden arvioida EMU-jäsenyyden vaikutuksia. Suomi ja Ruotsi ovat tällä hetkellä hyvin menestyviä ja dynaamisia talouksia, jotka sijoittuvat hyvin kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Naapurimaiden taloudet ovat muuttuneet hyvin samankaltaisiksi ja ne ovat hyvin pitkälle integroituneet keskenään. Ainoa merkittävä ero on se, että vuonna 1996 Suomi päätti edetä kohti pikaista EMU-jäsenyyttä toisin kuin Ruotsi, jossa ratkaisua lykättiin tuonemmaksi. Ruotsissa EMU-jäsenyyden haittoja ja hyötyjä arvioinut professori Lars Calmforsin johtama asiantuntijaryhmä piti itsenäisestä rahapolitiikasta luopumista liian riskialttiina vaihtoehtona mahdollisten taloudellisten häiriöiden ja Ruotsin jäykkien työmarkkinoiden vuoksi (SOU 1996).

Vuoteen 2003 mennessä asiantuntijoiden mieli muuttui ja Ruotsin hallitus olisi ollut valmis osallistumaan rahaliittoon, mutta hanke torjuttiin kansanäänestyksessä. Niinpä Ruotsi on säilyttänyt oman valuuttansa ja jatkanut itsenäistä rahapolitiikkaa. Tästä vallinnasta ei näyttäisi ainakaan toistaiseksi olleen Ruotsille sen paremmin etua kuin haittaakaan.

Kuviosta 11.7 voidaan nähdä, kuinka hämmästyttävän samansuuntaisesti molempien maiden kokonaistuotanto on kehittynyt. Sekä ennen lamaa että 10 vuotta laman jälkeen Suomen asukasta kohden laskettu kokonaistuotanto on hyvin lähellä Ruotsin tasoa. Lamavuosien aikana Suomen kokonaistuotan-

to supistui kuitenkin selvästi enemmän kuin Ruotsin. Nopeamman talouden kasvuvauhdin vuosina 1994–1998 katsottiin aluksi osoittavan, että Suomessa oli tehty oikeampia talouspoliittisia ratkaisuja. Pidemmästä aikaperspektiivistä katsottuna lopputuloksen samanlaisuus asettaa tämän näkemyksen kuitenkin kyseenalaiseksi. Toteutuneen talouskasvun perusteella voi arvioida molempien maiden onnistuneen yhtä hyvin.

*Kuvio 11.7 Bruttokansantuotteen volyyymi-indeksi vuosina 1988–2004, indeksi(1990)=100.*



Eräs syy samankaltaiseen kehitykseen on se, että Ruotsin rahapolitiikka ja efektiivisen valuuttakurssin kehitys ovat olleet hyvin samanlaisia kuin EMU:hun liittyneessä Suomessa. Ruotsin keskuspankin asettama inflaatiotavoite on ollut markkinoiden silmissä uskottava. Lisäksi on sanottava, että Suomen ja Ruotsin tekemät erilaiset rahapolitiittiset valinnat eivät toistaiseksi ole joutuneet vakavaan testiin. Molempien maiden kilpailukyky on ollut 1990-luvun alun devalvaatioiden jälkeen hyvä ja vaihtotaseet ylijäämäisiä.

Vaikka EMU:n ulkopuolelle jääminen ei ole aiheuttanut Ruotsille ongelmia, voi kysyä olisiko tilanne ollut sama jos Suomi olisi jäänyt EMU:n ulkopuolella. Oikeaa vastausta tällaiseen spekulatiiviseen kysymykseen ei tietenkään voida tietää. Voi kuitenkin perustellusti arvella, että markan kelluttamisen jatkaminen olisi johtanut epävakampaan valuuttakurssikehitykseen. Suomen talouden voimakas nousu vuosina 1997–2000 olisi voinut johtaa valuuttakurssin vahvistumiseen ja vuonna 2001 alkanut ICT-teollisuuden kriisi taas valuuttakurssin heikentymiseen. Muutokset olisivat tuskin olleet kovin suuria – ainakaan Ruotsin kohdalla niitä ei nähty.

## **11.4 Kilpailukyvyn säilyttäminen ja varautumisen riskeihin**

### **Epäsymmetristen häiriöiden riski**

Keskeinen valuuttaunioneihin liittyvä ongelma on kysymys niin sanotuista epäsymmetrisistä talouden häiriöistä ja muodostettavan valuutta-alueen optimaalisuudesta. Optimaalisia valuutta-alueita koskevan kirjallisuuden mukaan yhteisen rahan käyttöönotto on edullista sellaisille maille, joiden taloudet ovat samankaltaiset ja joiden sisällä ja välillä tuotannontekijät voivat liikkua mahdollisimman vapaasti. Alun perin oli selvää, että näillä kriteereillä arvioituna Suomi ja Ruotsi eivät kuuluneet samaan optimaaliseen valuutta-alueeseen Länsi- ja Keski-Euroopan maiden kanssa. Perinteisesti suhdannevaihtelut olivat noudattaneet Suomessa ja Ruotsissa eri rytmiä kuin Saksassa ja Ranskassa. Lisäksi tuotannon rakenne oli aiemmin varsin erilainen.

EMU-jäsenyyttä harkittaessa nämä ongelmat olivat tiedossa. Keskeisenä uhkakuvana suomalaisessa keskustelussa oli epäsymmetristen eli vain Suomea koskevien vientihäiriöiden riski. Eritahtinen suhdannekehitys voisi helposti johtaa tilanteeseen, jossa rahaliiton harjoittama yhteinen rahapolitiikka

ei olisi sopivaa Suomen suhdannetilannetta ajatellen ja jossa mahdollisten kilpailukykyongelmien ratkaisuksi voitaisiin tarvita valuuttakurssimuutoksia. Toisin sanoen pelättiin sitä, että rahaliiton jäsenenä Suomi voisi joutua tilanteeseen, jossa tarvittaisiin omaa raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa, vaikka oman rahan myötä mahdollisuudet siihen olisivatkin hävinneet.

### **Ongelmaton alkuvaihe**

EMU-jäsenyyden ensimmäisinä vuosina – eli vuosina 1996–2004<sup>3</sup> – tällaiset uhkakuvat eivät toteutuneet. Suomen kilpailukyky pysyi hyvänä ja vienti kehittyi suotuisasti. Inflaatio pysyi Suomessa pääsääntöisesti hitaampana kuin muissa EMU-maissa. Suomen vientiteollisuus ei kohdannut vakavia häiriöitä eikä myöskään pelättyjä epäsymmetrisiä häiriöitä. Ensimmäinen EMU-kauden taantuma koettiin vuonna 2001. Tuolloin Suomi kärsi muita EMU-maita enemmän ICT-sektoria kohdanneista vaikeuksista. Merkittäviä kansantaloudellisia ongelmia tästä ei kuitenkaan seurannut vaikka viennin kasvu vähäksi aikaa pysähtyikin ja ulkomaankaupan vaihtosuhte heikkeni.

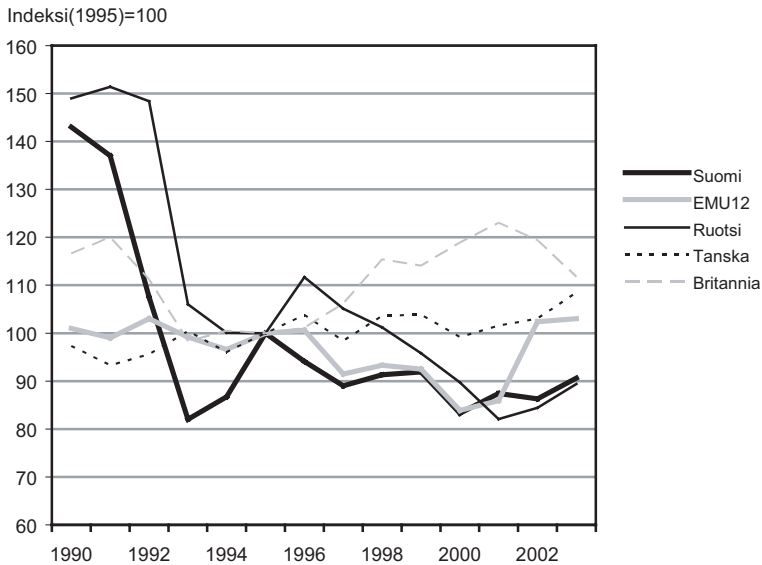
Avain Suomen hyvään menestykseen EU- ja EMU-jäsenyyden aikana on ollut hyvä kilpailukyky. Suhteellisilla yksikkötyövoimakustannuksilla mitattu hintakilpailukyky on pysynyt erinomaisena siitä lähtien, kun se 1990-luvun alkuvuosien valuuttakurssimuutosten vaikutuksesta voimakkaasti parani (ks. kuvio 11.8). Saavutettua hyvää kilpailukykyä ei ole hukattu; alhainen inflaatio ja muita maita nopeampi tuottavuuden kasvu ovat auttaneet ylläpitämään saavutetun tason. Hyvän kilpailukyvyn ja siitä seuranneen erinomaisen vientimenestyksen ansiosta Suomen jäsenyys rahaliitossa ei ole joutunut testiin. Päinvastoin, Suomi on todennäköisesti hyötynyt siitä, että 1990-luvun hyvä kilpailukyky onnistuttiin EMU-jäsenyyden

<sup>3</sup> EMU-kauden voi katsoa alkaneen jo vuonna 1996, jolloin Suomen markka sidottiin EU-maiden kiinteiden valuuttakurssien järjestelmään ERMiin.



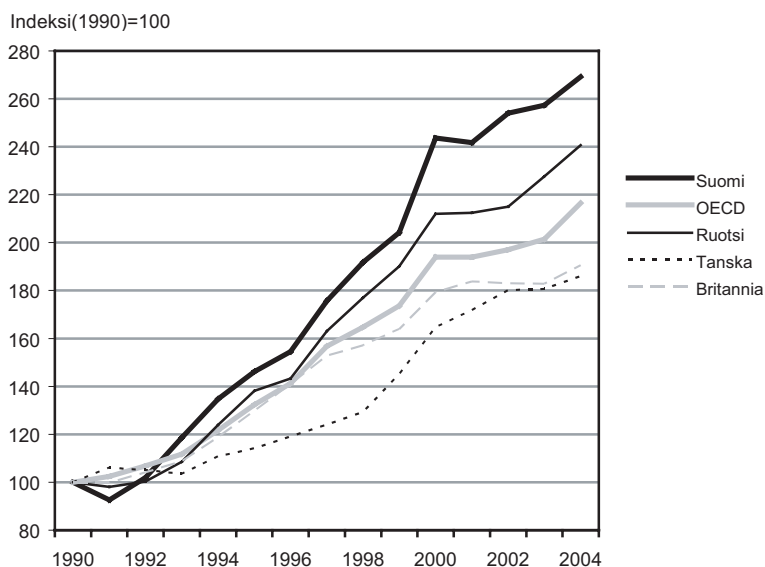
avulla lukitsemaan pitkäksi aikaa. Itsenäisen rahapolitiikan ja kelluvien kurssien vallitessa valuutan vahvistuminen olisi voinut murentaa kilpailukykyä.

**Kuvio 11.8** *Kilpailukyky: yksikkötyövoimakustannukset vuosina 1990–2004, indeksi(1995)=100.*



Viennin hyvä kehitys on nähtävissä kuviosta 11.9. Vuoden 1990 jälkeen Suomen vienti on kasvanut nopeammin kuin OECD- ja EU-maissa keskimäärin, ja myös nopeammin kuin EMU:n ulkopuolelle jääneissä Ruotsissa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa. EU-maiden joukossa vain Irlannin viennin kasvu on ollut voimakkaampaa kuin Suomessa. On selvää, että näin hyvä kehitys kertoo osaltaan siitä, että kilpailukyky on pysynyt hyvänä ja reaalisen valuuttakurssin taso on ollut edullinen. Viennin kasvua ovat toki kilpailukyvyn lisäksi edistäneet myös tapahtuneet rakenteelliset muutokset ja ICT-teollisuuden voimakas nousu samaan aikaan.

**Kuvio 11.9** Viennin volyyymi vuosina 1990–2004, indeksi(1990)=100.



## Talouspolitiikan vaikutusmahdollisuudet

EMU-jäsenyys merkitsi itsenäisestä raha- ja valuuttakurssipolitiikasta luopumista. Sen jälkeen kotimaisen talouspolitiikan keinovalikoimaan jäivät finanssipolitiikka ja tulopolitiikka. Yleinen arvio jo ennen jäsenyyttä olikin, että EMU:n myötä finanssipolitiikan ja työmarkkinajoustojen merkitys kasvaa.

Yhteinen raha lisäsi finanssipolitiikan toimintamahdollisuuksia, koska rahaliitossa yhden jäsenmaan kansallisella finanssipolitiikalla ei ole vaikutusta valuuttaunionin korkotasoon. Rahaliiton kylkiäisiksi muodostettiin kuitenkin vakaus- ja kasvusopimus, jolla rajoitetaan jäsenmaiden mahdollisuuksia turvautua lainanottoon. Vakaussopimus sai jo hyvin varhaisessa vaiheessa osakseen kritiikkiä; juuri Suomen kaltaisten maiden voisi nimittäin katsoa tarvitsevan mahdollisimman paljon finanssipoliittista joustovaraa korvaukseksi kansallisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan menettämisestä (ks. esim. Alho, 1993).

Toisaalta voitiin osoittaa, että vakaussopimuksen tasapainoehdotto ei normaalioloissa olisi sitova Suomelle (Hukkinen, Koskela ja Virén, 1997).

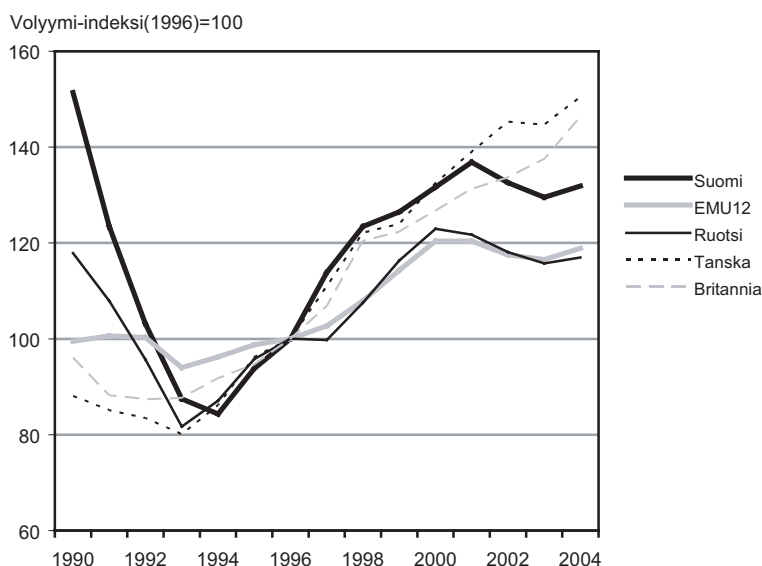
EMU-jäsenyyteen liittyi myös epäilyksiä siitä, että se voisi epäsuorasti uhata suomalaista hyvinvointivaltiota ja mahdollisesti myös talouskasvun edellytyksiä. Jäsenyyden rahaliitossa voi nähdä uhkaavan epäsuorasti aiempaa ekspansiivista hyvinvointivaltiota, koska se tietyissä tilanteissa voi vaatia entistä tiukempaa budjettikuria ja palkkajoustavuutta (Ilmakunnas ja Julkunen, 1997). Rahaliitto saattoi myös Suomen tapauksessa johtaa teollisuuden investointien vähenemiseen, koska valuuttakurssin joustomahdollisuuden poistuminen siirsi investointeihin liittyvän riskin kokonaan vientiteollisuudelle. Samasta syystä saattoi myös arvioida yhteisen rahan johtavan ennen pitkää myös entistä suurempiin työmarkkinajoustoihin. Vientiyritysten olisi jotenkin kompensoitava devalvaatiomahdollisuuden menetyksestä seurannut riskien kasvu (Kiander, 1994).

Toteutunut investointien kehitys ei suoraan tue tällaista pessimististä arviota. EU-jäsenyyden ja myös ERM- ja EMU-jäsenyyden aikana investoinnit kasvoivat voimakkaasti Suomessa. Investointien kasvua tukivat epäilemättä uskottavan talouspolitiikan tuottama alhainen korkotaso ja hyvän kilpailukyvyn aikaansaama viennin kasvu. Toisaalta hyvästä määrällisestä kasvusta huolimatta investointien osuus bruttokansantuotteesta jäi selvästi jälkeen 1990-luvun lamaa edeltäneestä ajasta. Yritykset ovat käyttäneet huomattavan osan kannattavuudestaan rahoitusrakenteensa vahvistamiseen ja riskinkantokykynsä parantamiseen.

Työmarkkinoiden joustoista tulikin merkittävä puheenaihe, kun Suomen EMU-jäsenyyttä pohdittiin vuonna 1997. Ay-liike asettui kannattamaan rahaliiton jäsenyyttä, mutta se asetti ehdoksi sen, että nimellispalkat säilyisivät alaspäin jäykkänä myös EMU:ssa. Huoli joustoista ei ollut aiheeton. Asiantuntija-arvioiden mukaan mahdolliset tulevat kilpailukykykriisit rahaliitossa

edellyttäisivät sekä paikallista, yrityskohtaista joustoa palkkoihin että myös joissakin tapauksissa ay-liikkeen pelkäämää nimellistä joustoa (Koskela ja Vartiainen, 1997). Todella pahassa tilanteessa valuuttakurssisopeutusmahdollisuuden puute voisi myös vaikeuttaa työttömyyden hallintaa (Pehkonen, 1997).

*Kuvio 11.10 Kiinteiden investointien kehitys vuosina 1990–2004, volyyymi-indeksi(1996)=100.*



Suomalaiseksi – ja toistaiseksi ainutlaatuiseksi – ratkaisuksi näihin uhkakuviin syntyi ajatus nk. puskurirahastoista. Erääksi vaihtoehdoksi joustaville valuuttakursseille oli jo aiemmin esitetty palkkojen vaihtosuhteindeksointia (Forsman, Haaparanta ja Heinonen, 1993). Puskurirahastojen perusidea on samankaltainen: kilpailukyvyn heikentymistä voitaisiin osin kompensoida 'sisäisellä devalvaatiolla' eli työnantajan sivukuluja alentamalla (ks. Kiander, 1996 ja Holm, Kiander ja Tossavainen, 1997). Alennus rahoitettaisiin purkamalla sosiaaliturvajärjestelmään tätä tarkoitusta varten kerättyä tasaus- eli puskurirahastoa.

Vuoden 1997 tuloratkaisun yhteydessä työmarkkinajärjestöt ja valtio sopivat puskurirahastojen perustamisesta työttömyys- ja eläkevakuutusjärjestelmiin. Tämän lisäksi pyrittiin myös saamaan aikaan suuri julkisen talouden ylijäämä, jota voitaisiin tarvittaessa myös käyttää eräänlaisena puskurirahastona. Suomalaiseksi linjaksi muodostui siis eräänlainen sovellus keynesiläisestä suhdannepolitiikasta: vientikehityksen heikentyessä työllisyyttä voitaisiin tukea työvoimakustannuksia alentavalla finanssipoliittisella elvytyksellä, joka rahoitettaisiin purkamalla aiemmin kerättyjä rahastoja ja alentamalla budjettilyijäämää. Jos julkinen talous olisi kyllin vahva, velanottoon ei tarvitsisi juurikaan turvautua eikä vakaussopimus muodostaisi rajoitetta suhdannepolitiikalle. Vuosina 2001–2004 tätä mallia toteutettiin ensimmäisen kerran, kun julkisen talouden rahoitusylijäämän annettiin suhdannetaantumana aikana heikentyä lähes 5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

## **11.5 EU, EMU ja suomalainen hyvinvointivaltio**

EU-jäsenyyden vastustus sekä Suomessa että Ruotsissa perustui osin pelkoon, että jäsenyyden myötä jouduttaisiin vähitellen karsimaan kansallista hyvinvointivaltiota 'eurooppalaiselle tasolle'. Uhkakuvana oli hallitsematon verokilpailu ja siitä seuraava 'race to the bottom', eli hyvinvointivaltion ja verotuksen karsiminen asteittain alimmalle mahdolliselle tasolle. Näkemys perustui toisaalta odotettuun verokilpailuun ja toisaalta erilaisissa vaikutusarvioissa (mm. VATT, 1992) korostuneeseen näkemykseen siitä, että EU-jäsenyys pakottaisi Suomen keventämään olennaisesti välillistä verotusta. Pessimistisiä arvioita ruokki todennäköisesti myös se seikka, että vuosina 1992–1995 julkisten menojen taso oli Suomessa ja Ruotsissa selvästi muita EU-maita korkeampi, yli 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tuolloin ei ehkä kovin selvästi nähty sitä, että kyseessä oli ensisijaisesti talouden poikkeuksellisen syvän joskin ohimenevän laman aikaansaama tila.

---

Myös EMU-jäsenyyttä voi pitää ongelmallisena hyvinvointivaltion kannalta. Rahaliiton lähentymiskriteerit pakottivat julkisen talouden nopeaan tasapainottamiseen. Voi olla, että ilman EMU-jäsenyyden luomaa painetta tässä suhteessa olisi edetty hitaammin – joskaan Ruotsin esimerkki ei tue tätä olettamusta. Ruotsissa tasapainottaminen oli lähes yhtä nopeaa kuin Suomessa, vaikka Ruotsi ei EMU:hun liittynytäkään.

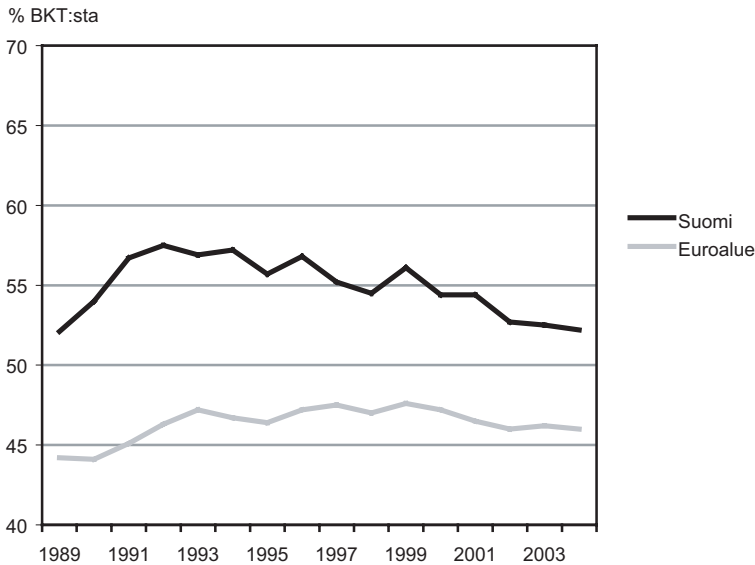
Verotuksessa tapahtui huomattavia muutoksia EU-jäsenyyden aikana ja jo muutama vuosi ennen jäsenyyttä. Verokilpailusta tuli Suomen osalta todellisuutta jo vuonna 1993, kun yritysverokanta alennettiin 25 prosenttiin ja siirryttiin eriytettyyn tuloverotukseen, jossa pääomatulot tulivat edullisen tasaveron piiriin. Muutos ei kuitenkaan johtanut verotulojen laskuun. Yritysten koheneva kannattavuus ja kasvavat omaisuustulot kasvattivat voimakkaasti verotuloja.

Seuraava merkittävä muutos oli vuonna 1995 alkanut ansiotuloverojen asteittainen alentaminen. Vuoteen 2004 mennessä keskimääräisen palkansaajan tuloveroaste aleni noin 5 prosenttiyksikköä. Sen sijaan valmisteveroissa EU-jäsenyys ei tuonut mukanaan ennakoituja alennuksia eikä arvonlisäverotuksen harmonisointia. Merkittäviä muutoksia kulutusveroihin tuli vasta, kun autoveroa alennettiin vuonna 2003 ja alkoholi-verotusta vuonna 2004.

Kaiken kaikkiaan Suomen EU-jäsenyyden aikana veroperusteita on selvästi kevennetty. Tässä mielessä kehitys on jossain määrin noudattanut uhkakuvaa, joka ennakoi verotulojen hupenevan. Kehitys ei kuitenkaan johtanut olennaiseen kokonaisveroasteen alenemiseen. Julkisen sektorin tulojen bruttokansantuoteosuus aleni hieman jäsenyyden aikana mutta vielä vuonna 2004 tulot olivat suhteessa bruttokansantuotteeseen suuremmat kuin vuonna 1989. Veropohjien, ennen kaikkea yritys- ja pääomatulojen voimakas kasvu kompensoi lähes täysimääräisesti verokantojen alenemisesta aiheutuneet verotulojen menetykset. Suomi pysyi Ruotsin ja Tanskan ohella

korkean verotuksen maana verrattuna EU15-keskiarvoon (ks. kuvio 11.11).

*Kuvio 11.11 Julkisen sektorin tulot: Suomi ja euroalue vuosina 1989–2004, prosenttia bruttokansantuotteesta.*

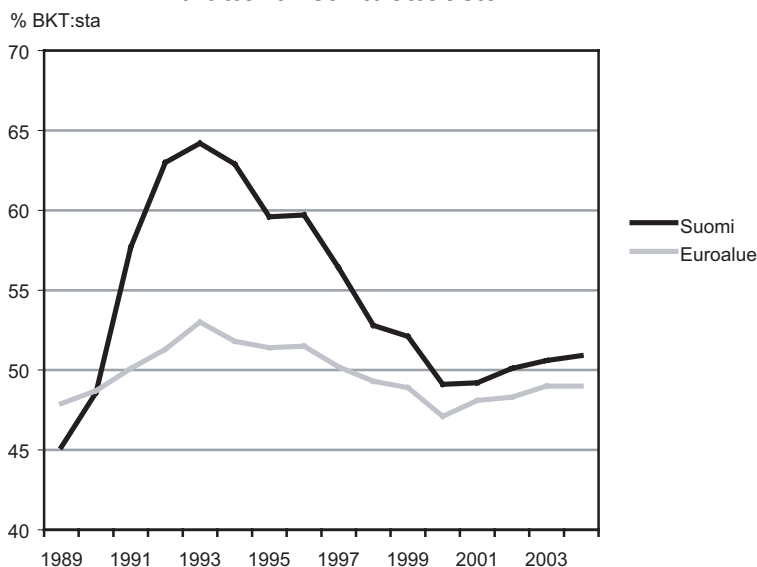


Julkisten menojen kehitys oli tarkasteluperiodin aikana selvästi tulokehitystä epävakaampaa. Jos tarkastellaan menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen, havaitaan, että menot laskivat rajusti vuosina 1996–2000, lähes 15 prosenttiyksikköä (kuvio 11.12). Pintapuolisesti tarkastellen tällaista kehitystä voisi pitää osoituksena pelätyn uhkakuvan toteutumisesta – julkisen sektorin rajusta saneerauksesta, hyvinvointivaltion purkamisesta ja sosiaalisesta polkumyynnistä. Siitä ei kuitenkaan ollut kysymys.

Julkisten menojen bruttokansantuoteosuuden laskuun vuosina 1996–2000 vaikuttivat monet tekijät. Tärkein niistä oli nopea talouskasvu. Kokonaistuotannon kasvu noin neljänneksen

suuremmaksi aiheutti sen, että julkisten menojen bruttokansantuoteosuus supistui 12 prosenttiyksikköä ilman mitään menoleikkauksia. Lisäksi samanaikainen työttömyyden ja korkotason lasku johtivat siihen, että valtion korko- ja työttömyysmenot alenivat useita prosenttiyksikköjä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Itse asiassa muut julkiset menot, ennen kaikkea julkiset kulutusmenot, kasvoivat reaalisesti vuosina 1995–2004.

*Kuvio 11.12 Julkisen sektorin menot: Suomi ja euroalue vuosina 1989–2004, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Vuonna 2004 Suomen julkiset menot olivat reaalisesti suuremmat kuin koskaan ennen ja julkisia palveluja tuottavan kuntasektorin työllisten lukumäärä oli suurempi kuin koskaan ennen. 1990-luvun aikana toki leikattiin julkisia menoja, mutta suurin osa leikkauksista tehtiin ennen EU-jäsenyyttä. Lisäksi julkisten menojen myöhempi kasvu, varsinkin 2000-luvun alkuvuosien huomattava ekspansio kuroi kiinni tehdyt leikkaukset. Suomen julkisen sektorin voikin suhteel-



lisen kokonsa puolesta katsoa 2000-luvun alussa palanneen takaisin 1990-luvun alun lamaa edeltäneeseen tilanteeseen. Sama pätee myös Suomen julkiseen sektorin kokoon suhteessa muihin EU-maihin. Sekä ennen 1990-lukua että sen jälkeen julkisen sektorin koko oli Suomessa hyvin lähellä EU-maiden keskiarvoa, ja selvästi pienempi kuin Ruotsissa ja Tanskassa.

## Lähteet

- Alho, K. (1997): Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(2).
- Alho, K. – Kotilainen, M. – Widgren, M. (1992): Suomi Euroopan yhteisössä. ETLA B 81.
- Alho, K. – Widgren, M. (1994): Suomen EU-valinta. ETLA B 94.
- Forsman, P. – Haaparanta, P. – Heinonen, T. (1993): Kelluva kiwi ja uppova emu – kokemuksia kellovasta valuuttakurssista. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90(2).
- Hetemäki, M. (1993): Suomi ja EMU. Kansantaloudellinen aikakauskirja 89(3).
- Hetemäki, M. (1994): EU:n talouspolitiikka. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90(3).
- Hjerpe, Reino (1993): Talouden häiriöt ja EY:n rahaliitto. TTT Katsaus 1/1993.
- Holm, P. – Kiander, J. – Tossavainen, P. (1997): Rahastot ja EMU. Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimusselesteita 138.
- Hukkinen, J. – Koskela, E. – Virén, M. (1997): Finanssipolitiikka ja rahaliitto. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(2).
- Ilmakunnas, S. – Julkunen, R. (1997): Euroopan talous- ja rahaliitto – sukupuolten tasa-arvon näkökulma. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(2).
- Kajaste, I. (1994): Onko EU-jäsenyydestä taloudellista hyötyä? Kansantaloudellinen aikakauskirja 90(3).
- Kiander, J. (1994): EMU ja työmarkkinat. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90(3).
- Kiander, J. (1996): Teollisuuden ja työmarkkinoiden sopeutuminen Euroopan talous- ja rahaliittoon. Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia 62.
- Koskela, E. – Vartiainen, J. (1997): Rahaliitto, työmarkkinat ja työttömyys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(2).
- Pehkonen, J. (1997): Työttömyys ja EMU. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(2).

SOU (1996): Sverige och EMU. Finansdepartementet, Statens offentliga utredningar 1996:158.

Valtioneuvoston kanslia (1997): Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet. EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.

VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.



Teija Tiilikainen

## 12.1 Johdanto

Suomen kymmenvuotisen EU-jäsenyystaipaleen aikana muut jäsenmaat ovat kiitelleet Suomea vahvasta sitoutumisesta integraatioon tai rakentavasta suhtautumisesta unionin asialistaan. Kotimaassa on myös puhuttu ”mallioppilaasta”, jonka toimintaa EU-yhteyksissä on kansallisten intressien edistämisen näkökulmasta pidetty liian sopeutuvaisena.

Suomen EU-jäsenyyden näkyvimmit poliittiset muutokset liittyvät yhtäältä maan poliittiseen kulttuuriin ja identiteettiin. Suomen valtiokeskeinen poliittinen perinne – valtiollisen suvereniteetin korostaminen lähtökohtana monella politiikka-alueella – on kymmenessä vuodessa muovautunut eurooppalaista arvoyhteyttä korostavaan suuntaan. Muutos on ollut selkein siellä, missä sitä kenties vähiten odotettiin, eli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomen siirtyminen kylmän sodan ajan puolueettomuudesta – ja varauksellisesta suhtautumisesta eurooppalaiseen integraatioon – suoraan unionin vallankäyttäjärjestelmän yhteisöllistämisen keskeisten tukijoiden joukkoon oli niin ikään unionin vuonna 1995 tapahtuneen laajentumisen suurimpia yllätysmomentteja.

Toisaalta myös suomalainen poliittinen päätöksentekojärjestelmä on aina sen keskeisiä rakenteita myöten muuttunut paljon enemmän kuin mitä EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa välttämättä osattiin ennakoita. Vuonna 2000 voimaantulleeseen uuteen perustuslakiin (93§) kirjattu muotoilu, jonka mukaan ”*Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoi-*

*minnassa valtioneuvoston kanssa”, on paras esimerkki tapah-  
tuneiden muutosten mittasuhteista.*

Tässä luvussa arvioidaan Suomen kymmenvuotisen EU-jäsenyyden keskeisiä vaikutuksia maan politiikkaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Ensin arvioidaan Suomen integraatiopolitiikan päälinjojen kehittymistä ja niiden vaikutuksia maan poliittiseen identiteettiin. Integraatiopolitiikan legitimizeettiä tarkastellaan sen jälkeen kansalaismielipiteen kehityksen muodossa. Sitten hahmotetaan EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään, ja lopuksi integraatiopolitiikan päälinjojen merkitystä analysoidaan yksilöidymmin sellaisella politiikka-alueella, jolla tapahtunut muutos on ollut konkreettisin, eli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

## **12.2 Suomalaisen integraatiopolitiikan päälinjat**

Suomalaisen integraatiopolitiikan päälinjat luotiin heti maan EU-jäsenyyden alkuvuosina. Näiden linjojen kehittymistä on voitu seurata esimerkiksi niiden valtioneuvoston eduskunnalle antamien selontekojen pohjalta, jotka ovat liittyneet unionissa tiiviiseen tahtiin toteutettuihin perussopimusmuutoksiin.<sup>1</sup> Pisimmän vastuun integraatiolinjausten kehittämisestä kantoi jäsenyyden ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella Paavo Lipposen johtama laajapohjainen ”sateenkaarihallitus”, jossa päähallituspuolueiden (SDP ja KOK) lisäksi olivat Vihreä liitto,

<sup>1</sup> Ensimmäinen unionin perussopimusten muuttamiseen tähtäävä hallitustenvälinen konferenssi (HVK), johon Suomi osallistui, järjestettiin vuosina 1996–97. Sitä seurasi Nizzan sopimuksen valmistellut vuoden 2000 HVK. Vuonna 2002–03 EU:n tulevaisuuskonventti valmisteli lähtökohdan vuosien 2004–05 HVK:lle, jonka tulos – Sopimus Euroopan perustuslaista – allekirjoitettiin vuoden 2004 lokakuussa. Suomen kannat on määritelty selonteissa Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.2.1996); Suomen lähtökohdat ja tavoitteet vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 2.2.2000); Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuudesta VNS 3/2001 vp ja Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tulokista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin VNS 2/2003 vp.

Vasemmistoliitto ja RKP. Esko Ahon johtama Keskustan, Kokoomuksen, RKP:n ja Kristillisen liiton hallitus vastasi kuitenkin jäsenneuvotteluista ja jäsenyyden alkukuukausista. Vuoden 2003 huhtikuusta alkaen maan EU-politiikkaa on johtanut keskustan, SDP:n ja RKP:n muodostama hallitus ensin Anneli Jäätteenmäen ja kesäkuusta 2003 alkaen Matti Vanhasen johdolla.

Suomen politiikkaa on yleisellä tasolla luonnehtinut vahva sitoutuminen integraatioon ja sen syvenemiseen. Suomi ei jäsenyysneuvotteluissa hakenut varauksia jäsenyys sopimukseen määrättyjä kansallisia ratkaisuja suojatakseen. Suomen pääneuvottelija, ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen totesi linjapuheessaan Suomen suhtautuvan rakentavan avoimesti myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittämiseen.<sup>2</sup> Tämän vahvan sitoutumisen on tulkittu kytkeytyvän nimenomaan Suomen EU-jäsenyyden taustalla oleviin turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin, mikä on erottanut Suomen jäsenyysprofiiliin muiden pohjoismaiden integraatiopoliittisista linjoista (Arter, 1995; Tiilikainen, 1996). Erityisesti Lipposen hallitusten kaudella Suomen vahvan sitoutumisen politiikkaa hahmotettiin kotimaisessa keskustelussa Suomen pyrkimyksenä kuulua EU:n ytimiin. On kuitenkin huomattava, että Suomi vastusti tällaisten ”ytimien” syntyä useassa yhteydessä.<sup>3</sup>

Vahvan sitoutumisen politiikka on kymmenvuotisella jäsenyyskaudella heijastunut selkeimmin Suomen EMU-ratkaisussa yhtä hyvin kuin tavassa, jolla suomalainen liittoutumattomuuspolitiikka on joutanut tehtyjen EU-ratkaisujen yhteydessä. Vahvan sitoutumisen politiikka on perustunut laajan kansalliseen yhteisymmärryksen luomiseen tehtyjen ratkaisujen hyödyllisyydestä. Tämä kansallinen konsensus on heijastunut

<sup>2</sup> Ks. Pertti Salolaisen puhe jäsenyysneuvottelujen avaustilaisuudessa 1.2.1993; Helsingin Sanomat 2.2.1993.

<sup>3</sup> Suomen hallituksen EMU-linjauksissa lähdettiin siitä, että syntyvästä euroalueesta olisi tultava mahdollisimman laaja. Ks. esim. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen (24.2.1998).

useimpien keskeisten poliittisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden integraatoratkaisuille antamana tukena. Konsensus kävi ilmi jo kansanäänestyskampanjan poliittisesta asetelmasta, jossa valtaosa näistä toimijoista oli asettunut kannattamaan EU-jäsenyyttä. Suomalaisista puolueista jäsenyyttä vastustivat puoluejohdon tasolla vain Suomen Kristillinen liitto sekä tuolloinen SMP (Raunio, 2000). Etujärjestöistä näkyvin ja merkittävin jäsenyyden vastustaja oli MTK.

Sama yhteiskunnallinen konsensus löytyy myös myöhempien EU-jäsenyyteen liittyvien keskeisten ratkaisujen yhteydestä. Suomen liittymistä EMU:n kolmanteen vaiheeseen ensimmäisten maiden joukossa tukivat pitkälti samat toimijat kuin itse unionin jäsenyyttä. Laajapohjaisessa Lipposen I hallituksessa euroalueen jäsenyyttä kääntyivät tukemaan myös Vihreät ja Vasemmistoliitto, vaikka kummankin jäsenkunta oli vahvasti jakautunut tässä kysymyksessä.<sup>4</sup> Oppositiopuolueet Keskusta ja SKL vastustivat Suomen jäsenyyden toteuttamista ilman erillistä kansanäänestystä. Kansallista konsensusta EMU-ratkaisussa ilmensi myös ammattiyhdistysliikkeen kääntyminen vahvasti ratkaisun taakse. Ratkaisua tukivat niin SAK, STTK kuin Akavakin.

Vastaava laaja konsensus on maan poliittisesta kentästä löytenyt myös integraation puitteissa tehtyjen turvallisuuspoliittisten ratkaisujen tueksi. EU-jäsenyys on johtanut yhtä hyvin suomalaisen puolueettomuuspolitiikan uudelleenmäärittelyihin kuin rauhanturvallisuuden asteittaiseen muuttamiseen. Viimeisimpänä esimerkkinä muutosten ympärille rakennetusta konsensuksesta voi mainita osallistumisen EU:lle vuodesta 2004 alkaen suunniteltuihin nopean toiminnan taisteluyksiköihin. Valtaosa eduskuntapuolueista asettui tukemaan Suomen osallistumista sekä tämän osallistumisen edellyttämää muutosta rauhantur-

<sup>4</sup> Vasemmistoliiton kanta perustui puolueessa järjestettyyn jäsenäänestykseen ja Vihreiden kanta puolueen eduskuntaryhmän ja puolueen valtuuskunnan jäsenten äänestykseen (ks. Tiilikainen, 2005).



valaissa operaatioille tarvittavasta YK:n mandaatista luopumiseksi.<sup>5</sup>

Integraatiota ja sen syventämistä tukevan politiikan osana Suomi on omaksunut yhteisölliseksi luonnehdittavan linjan suhteessa unionin vallankäyttöjärjestelmän kehittämiseen. Tämä linja on merkinnyt tukea unionin yhteisöllisten toimielinten, kuten komission, Euroopan parlamentin ja EY-tuomioistuimen vahvalle roolille unionin vallankäyttöjärjestelmässä. Suomi on jäsenyytensä alusta alkaen suhtautunut myönteisesti myös määräänemmistöpäätösten laajentamiseen ministerineuvoston päätöksenteossa. Yhteisöllinen linja on ainakin jossakin määrin erottanut Suomen sen pohjoismaisista EU-kumppaneista ja luonut yhteyksiä esimerkiksi Benelux-maiden, mutta myös muiden pienten tai keskisuurten jäsenmaiden kuten Itävallan tai Portugalin suuntaan.<sup>6</sup> Kymmenen jäsenyysvuoden aikana Suomen yhteisöllisen linjan voi katsoa syventyneen esimerkiksi sen soveltamisalan määrittelyn suhteen. Kun hallitus vuoden 1996 selonteossa eduskunnalle puolsi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä hallitustenvälisenä yhteistyönä ja oli valmis lähinnä tutkimaan määräänemmistöpäätösten laajentamista YUTP:ssä muissa kuin toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä, vuoden 2003 selonteko puolsi vahvempaa yhteisöllistämistä myös tällä politiikka-alueella.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ks. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004; Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Hallituspuolueiden lisäksi muutosta kannattivat Kokoomus ja Vihreä liitto. Vasemmistoliitto edellytti YK:n mandaattia operaatioille jatkossakin.

<sup>6</sup> Esimerkiksi Esko Antola ryhmittellee Benelux-maat, Suomen, Itävallan ja Portugalin yhteen sen pohjalta, että kaikille on luonteenomaista ”usko vahvoihin instituutioihin”. Tanskaa ja Ruotsia hän luonnehtii ”hallitustenvälisyyteen luottajiksi” ja Kreikkaa ja Irlantia ”asiakeskeisiksi sopeutujiksi” (Antola, 2004). Vuoden 2004–05 HVK:n ja sitä edeltäneen tulevaisuuskonventin pohjalta voi myös useimmat unioniin vuonna 2004 liittyneistä jäsenmaista liittää unionin yhteisöllisyyttä tukevien maiden joukkoon.

<sup>7</sup> Ks. Suomen lähtökohdat ja tavoitteet (1996) ja Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 2003.

## 12.3 Kansalaisten suhtautuminen integraatioon

Suomen hallituksen omaksuma vahvan sitoutumisen ja yhteisöllisyyden politiikka ei kuitenkaan saa kansalaisten varaukse- tonta tukea, vaan EU:n heikko legitimiteetti on noussut vahvasti esille myös suomalaisessa keskustelussa. Muille unionimaille tyypillinen ilmiö, jossa yhtäältä kansalaisten ja toisaalta poliit- tisten ja yhteiskunnallisten eliittien asennoituminen integraa- tioon eroavat toisistaan merkittävästi, näyttää pätevän myös Suomeen.

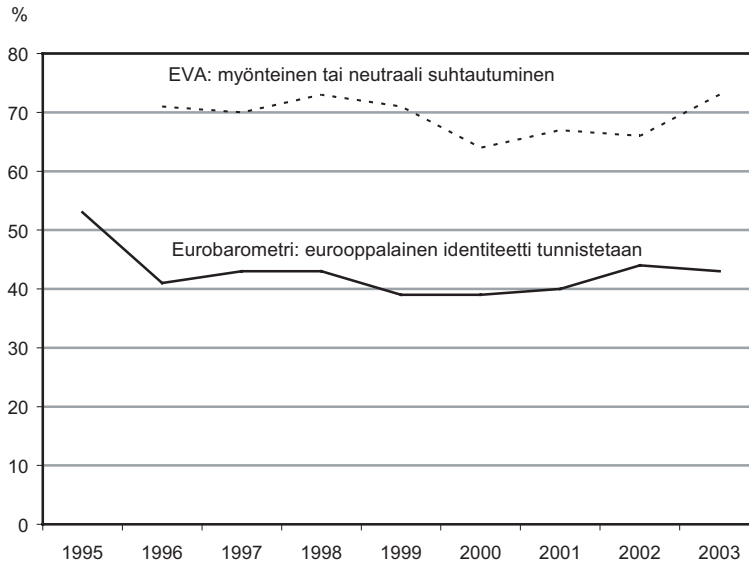
Suomalaiset äänestivät vuoden 1994 syksyllä järjestetyssä kansanäänestyksessä EU-jäsenyyden puolesta 57 prosentin kansalaisista kannattaessa jäsenyyttä ja 43 prosentin vastus- taessa sitä. Kymmenvuotisen jäsenyyden aikana kansalaisten suhtautumisessa integraatioon ei ole tapahtunut jyrkkiä muu- toksia.

Jos kansalaisten integraatiomielipidettä arvioidaan kahden erilaisen, säännönmukaisesti toistettavan mielipidemittauksen pohjalta, suomalaisten voi katsoa pitävän omaa eurooppalai- suuttaan melko kyseenalaisena, mutta suhtautuvan silti positii- visesti tai vähintäänkin neutraalisti maan EU-jäsenyyteen.

Kaikki mielipidemittaukset osoittavat, etteivät suomalaiset ole kymmenessä vuodessa muuttuneet EU-jäsenyyden intohimoi- siksi kannattajiksi. Suomen EU-jäsenyyteen myönteisesti suh- tautuvien osuus on itse asiassa pysynyt välittömästi jäsenyyttä edeltäneiden vuosien tasolla. Vuosittaiset vaihtelut tässä noin 40 prosentin tuessa eivät ole olleet suuria, mutta erityisesti Suo- men EU-puheenjohtajuusvuosi 1999 (jäsenyyden kannatus 44 prosenttia) poikkesi muista. Pysyväksi ilmiöksi on muodostu- nut myös se, että joka kolmannella kansalaisella ei ole selkeää kantaa jäsenyyksymykseen, vaan he kuvaavat asennettaan ”neutraaliksi”. Tämä suhteellisen välinpitämättömästi unioniin suhtautuvien suuri osuus ei toisaalta myöskään ole kääntynyt EU-kriittisen mielipiteen tueksi, mikä on myötävaikuttanut ylei-

sen ilmapiiriin säilymiseen huomattavasti EU-myönteisempänä kuin esimerkiksi Ruotsissa.

*Kuvio 12.1 Suomalaisten suhde maan EU-jäsenyyteen ja omaan eurooppalaisuuteensa 1995–2003.*



EVA:n tutkimuksessa esitetty kysymys oli: ”Miten te suhtaudutte nykyisin maamme EU-jäsenyyteen?” (vaihtoehdot: erittäin myönteisesti, melko myönteisesti, neutraalisti, melko kielteisesti, erittäin kielteisesti, en osaa sanoa). Tässä kuviossa esitetty osuus kuvaa erittäin myönteisesti, melko myönteisesti tai neutraalisti EU-jäsenyyteen suhtautuvien osuutta.

Eurobarometritutkimuksessa esitetty kysymys oli: ”Määrittelisittekö itsenne eurooppalaiseksi, eurooppalaiseksi ja suomalaiseksi, suomalaiseksi ja eurooppalaiseksi, vain suomalaiseksi?” Tässä kuviossa esitetty osuus kuvaa niiden osuutta, jotka ovat määritelleet itsensä eurooppalaiseksi, eurooppalaiseksi ja suomalaiseksi tai suomalaiseksi ja eurooppalaiseksi.

Komission teettämästä eurobarometritutkimuksesta käy puolestaan ilmi, ettei ”eurooppalaisuus” ainakaan toistaiseksi ole suomalaisille kansalliseen identiteettiin verrattavissa oleva identiteetti tai tuntemus. Noin 60 prosenttia kyselyyn osallistu-

neista suomalaisista on mieltänyt itsensä vain suomalaisiksi, eikä tässä osuudessa ole tapahtunut mitään suurta muutosta EU-jäsenyyden aikana. Kun kummatkin tutkimukset asetetaan yleiseen EU-kehikkoon, voi vetää sen johtopäätöksen, että suomalaisten maan EU-jäsenyydelle antama tuki on EU:n keskitasoa, kun taas eurooppalaisen yhteenkuuluvuudentunteen osalta sijoitumme EU-maiden häntäpäähän. Eurooppalainen identiteetti on eurobarometritutkimukseen perustuen Suomen ohella erityisen heikko Isossa-Britanniassa, Kreikassa ja Ruotsissa.

Suomalaisesta integraatiomielipiteestä, ja erityisesti EU-kriittisen mielipiteen heijastumisesta poliittiseen kenttään, on kuitenkin tehtävä se lisähuomio, ettei kriittinen mielipide ole Suomessa johtanut vahvojen EU-kriittisten toimijoiden, kuten EU-kriittisten puolueiden syntyyn. Kansallisissa vaaleissa EU-teema ei ole muodostunut poliittista kenttää jakavaksi tekijäksi. Vuosina 1996, 1999 ja 2004 järjestetyissä europarlamenttivaaleissa ehdolle asettajina on ollut myös EU-kriittisiä puolueita tai liikkeitä, mutta niiden saavuttama tuki on jäänyt hyvin pieneksi.<sup>8</sup> EU-kriittiset äänet näyttävät pikemminkin kanoituvan suurten tai keskisuurten puolueiden asettamille – puolueen yleisestä EU-linjasta poikkeavan linjan omaksuneille – ehdokkaille.<sup>9</sup>

Suomalaisten integraatiomielipiteelle tyypillinen ”välinpitämättömyys” näyttäisi toisaalta heijastuvan myös europarlament-

<sup>8</sup> Vuoden 1996 vaaleissa sekä Vaihtoehto EU:lle että Vapaan Suomen liitto asettivat ehdokkaita, mutta niiden yhteenlaskettu kannatus jäi 2,7 prosentin tasolle (Raunio & Tiilikainen, 2003). Myös SMP:n perintöä jatkanut Perussuomalaiset suhtautui kriittisesti integraatioon. Sen kannatus vuoden 1996 EP-vaaleissa oli 0,7 prosenttia. Vuoden 1999 EP-vaaleissa näistä kolmesta ehdokkaita asetti vain Perussuomalaiset, jonka kannatus oli 0,8 prosenttia. EU-kriittistä vaihtoehtoa edusti tuolloin myös Suomen kommunistinen puolue (SKP, kannatus 0,6 prosenttia). Vuoden 2004 EP-vaaleissa Perussuomalaisten kannatus oli 0,5 prosenttia ja SKP:n 0,6 prosenttia.

<sup>9</sup> Tällaisia ehdokkaita ovat esimerkiksi Keskustasta europarlamenttiin vuoden 2004 vaaleissa jo kolmatta kertaa valitut Paavo Väyrynen tai Kyösti Virrankoski ja Vasemmistoliiton Esko Seppänen.

tivaalien äänestysaktiivisuudessa. Kymmenvuotisen jäsenyyden aikana järjestetyt kolmet suorat europarlamenttivaalit eivät toistaiseksi anna vielä selkeää kuvaa äänestysaktiivisuuden mahdollisesta pysyvämmästä tasosta. Vasta vuoden 2004 vaaleja voi pitää riippumattomina vaaliosallistumiseen vaikuttavista ”muista” tekijöistä.

Vuoden 1996 lokakuussa järjestetyt europarlamenttivaalit saivat näkyvyyttä mediassa uusina ja selkeän ehdokaskeskeisinä vaaleina. Vaalien järjestäminen yhdessä kunnallisvaalien kanssa oli omiaan nostamaan äänestysprosenttia (60,3%). Vuoden 1999 kesäkuussa järjestetyissä vaaleissa äänestysaktiivisuus jäi kaikkien aikojen alhaisimmaksi suomalaisissa valtiollisissa vaaleissa (31,4%). Vaalien siirtyminen yhteiseuroopalaiseen ajankohtaan keskelle suomalaista kesälomakautta vaikutti selkeästi äänestysintoon samoin kuin neljän vaalin sattuminen Suomessa puolentoista vuoden sisälle. Viimeksi mainittu vaikutti erityisesti puolueiden ja median panostukseen, joka oli huomattavasti vähäisempää kuin ensimmäisellä kerralla. (Tiilikainen ja Wass, 2004)

Vuoden 2004 europarlamenttivaalit järjestettiin yli vuoden marginaalilla suhteessa eduskuntavaaleihin ja neljän kuukauden marginaalilla suhteessa kunnallisvaaleihin. Ne saivat edellisiä vaaleja enemmän huomiota osakseen puolueissa sekä mediasta ainakin lehdistössä.<sup>10</sup> Edellisten vaalien alhainen äänestysprosentti nostettiin selkeästi esille yhteiseksi huolenaiheeksi, ja äänestysvilkkkaus nousikin kymmenen prosenttiyksikköä suuremmaksi (41,4%) kuin viisi vuotta aikaisemmin.

<sup>10</sup> TV-kanavat ovat antaneet europarlamenttivaaleille vähenevässä määrin ohjelma-aikaa vuoden 1999 vaaleista lähtien, kun taas sanomalehtien vaaleihin kohdistama huomio oli vuoden 2004 vaaleissa selvästi edellisiä vaaleja suurempi (ks. Tiilikainen ja Wass, 2004).

**Taulukko 12.1 Suomalaisen äänestysaktiivisuus europarlamenttivaaleissa 1996–2004.**

| Vaalit  | Äänestysprosentti |                                     | Vaalitulos Suomessa   |
|---|-------------------|-------------------------------------|---|
|   | Suomessa          | EU:n keskiarvo                      |   |
| 1996 yhdessä kunnallisvaalien kanssa                | 60,3              | ei vaalivuosi (1994 vaaleissa 56,8) | KESK 24,4 % (4 ed.)<br>SDP 21,5 % (4 ed.)<br>KOK 20,2 % (4 ed.)<br>VAS 10,5 % (2 ed.)<br>VIHR 7,6 % (1 ed.)<br>RKP 5,8 % (1 ed.)                    |
| 1999 eduskuntavaalien ja presidentinvaalien välissä | 31,4              | 49,8                                | KOK 25 % (4 ed.)<br>KESK 21,3 % (4 ed.)<br>SDP 17,9 % (3 ed.)<br>VIHR 13,4 % (2 ed.)<br>VAS 9,1 % (1 ed.)<br>RKP 6,8 % (1 ed.)<br>SKL 2,4 % (1 ed.) |
| 2004 ei muita vaaleja välittömässä läheisyydessä    | 41,1              | 45,7                                | KOK 23,7 % (4 ed.)<br>KESK 23,4 % (4 ed.)<br>SDP 21,2 % (3 ed.)<br>VIHR 10,4 % (1 ed.)<br>VAS 9,1 % (1 ed.)<br>RKP 5,7 % (1 ed.)                    |

Selkeästi muita vaaleja alhaisemman äänestysviikkoauden lisäksi suomalaisille europarlamenttivaaleille tyypillistä on vaalikampanjoiden keskittyminen vahvemmin kansallisiin kuin yleiseurooppalaisiin teemoihin. Vihreät osallistuivat vuoden 2004 vaaleihin ensimmäistä kertaa yleiseurooppalaisella vaaliohjelmalla, mikä saattaa toimia suunta-antavana myös suhteessa muihin puolueisiin. Suomalaisen äänestyskäyttäyty-

<sup>11</sup> Toisen asteen vaalien teorian kehittäjinä pidetään Karlheinz Reifia ja Herman Schmittiä (1980), joiden mukaan europarlamenttivaaleista on löydettävissä säännönmukaisia piirteitä yhtä hyvin vaalikampanjoinnin kuin äänestyskäyttäytymisenkin osalta. Äänestäjien katsotaan suhtautuvan näihin vaaleihin rennommin kuin varsinaisiin 'ensimmäisen asteen vaaleihin', mikä heijastuu alhaisempana puolueuskollisuutena, hallituspuolueiden 'rankaisemisena', pienten ja vaihtoehtoa edustavien puolueiden hyvänä menestyksenä sekä suurena määränä hylättyjä ääniä.

misessä on havaittavissa tiettyä kansallista omaleimaisuutta, eikä äänestyskäyttäytyminen täysin seuraile eurooppalaisissa tutkimuksissa käytettyä toisen asteen vaalien teoreemaa.<sup>11</sup>

Suurista puolueista Kokoomus on onnistunut saamaan kannattajansa parhaiten liikkeelle europarlamenttivaaleissa, mikä on heijastunut vaalimenestyksenä riippumatta siitä, onko puolue ollut hallituksessa tai oppositiossa. Sosiaalidemokraateilla puolestaan on ollut vaikeuksia mobilisoida kannattajiaan. Yksittäisten ehdokkaiden merkitys on voinut koitua hyvin ratkaisevaksi puolueiden vaalimenestykselle. Vihreän liiton ennätysellinen kannatus taso vuoden 1999 vaaleissa (13,4 %) oli pitkälti kytköksissä Heidi Hautalan kannatukseen, mikä heijastui kannatuksen laskuna kolmella prosenttiyksiköllä vuonna 2004, kun Hautala ei enää asettunut ehdolle. Samalla tavoin Eija-Riitta Korholan siirtyminen Kristillisdemokraateista Kokoomuksen ehdokkaaksi vuoden 2004 vaaleissa vei ensin mainitulta puolueelta sen ainoan paikan Euroopan parlamentissa.

## **12.4 EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen poliittiseen järjestelmään**

EU-jäsenyys on muuttanut suomalaista poliittista ja hallinnollista järjestelmää perustuslain kirjaimen yhtä hyvin kuin erilaisten hyvin moninaisten poliittisten käytäntöjen tasolla. Muutokset ovat ylätasolla ensinnäkin korostaneet pääministerin ja hallituksen asemaa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevassa päätöksenteossa tasavallan presidentin roolin kustannuksella. Nämä muutokset ovat kytkeytyneet osittain pyrkimykseen lujittaa parlamentaarista järjestelmää EU:hun liittyvän kansallisen päätöksenteon yhteydessä ja varmistaa eduskunnan osallistumismahdollisuudet.

Muutokset saivat perustuslain tasolla alkunsa jo Suomen ETA-jäsenyyden yhteydessä, jolloin tuli tarpeelliseksi varmistaa valtioneuvoston rooli suurelta osin sisäpolitiikkaan lukeu-

tuovissa ETA-asioissa. Tuossa yhteydessä presidentin ulkopolitiittisen johtajuuden määritelleeseen hallitusmuodon 33§:ään liitettiin erityinen täydennys (HM 33§ a), jonka mukaan

*”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.*

*Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33§:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä puolesta myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä”.*

ETA-jäsenyyden viitoittamaa vallanjakoa sovellettiin vuodesta 1995 alkaen Suomen EU-jäsenyyteen, ja mallista kasvoi politiikka, joka rajasi Suomen EU-politiikan kokonaisuudessaan valtioneuvoston johdettavaksi.<sup>12</sup> Tämä otettiin lähtökohdaksi, kun maalille ryhdyttiin 1990-luvun puolivälissä valmistelemaan uutta yhtenäistä perustuslakia. EU-politiikan alueella omaksuttu toimivallanjako toimi yhtenä keskeisistä perusteista varsin periaatteellisille muutoksille Suomen ulkopolitiikan johtamista koskevissa määräyksissä. Uuden perustuslain 93§:ään kirjattiin muotoilu, jonka mukaan ”Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”.

”Yhteistoiminnassa johtamisen” tarkempi sisältö pohjautuu Suomen EU-politiikan johtamisessa omaksuttuihin käytäntöihin. Uuden perustuslain mukaan ”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmiste-

<sup>12</sup> Tämän politiikan muotoilemisessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on ollut keskeinen rooli. Valiokunta linjasi jo ETA-jäsenyyden yhteydessä hallitusmuotoon tehtyjä muutoksia koskevassa mietinnössään kaikki EU:n neuvoston tekemät päätökset HM 33§ 2 momentin alaan kuuluviksi. Valtioneuvoston johtovastuulle on näin tullut määritellyksi myös kansallisen kannan valmistelu EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä.



*lusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jolle päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään”.*

Uusi perustuslaki vahvistaa siis jo aiemmin tehdyn rajauksen, jonka mukaan valtioneuvosto johtaa Suomen EU-politiikkaa vastaamalla sen kansallisesta valmistelusta sekä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, mutta erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmistelussa valtioneuvoston tulee perustuslain perustelujen mukaan toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Valtioneuvoston toimivalta kattaa näin ollen myös Eurooppa-neuvostossa tehtävien päätösten valmistelun sekä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päättämisen. Nämä olivat tulkintoja, jotka perustuslakivaliokunta teki HM 33§:n 2 momentin suhteen jo vuonna 1994, ja joita se katsoi uuden perustuslain vastaavan.<sup>13</sup> Perustuslakivaliokunta tulkitsi uutta perustuslakia 93§:n 2 momentin osalta niin, että ilmaisua ”Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä” tulee tulkita siten, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, kuten Schengenin sopimukset alun perin.

Perustuslain valmistelun aikoihin Suomeen luotiin ministeriöiden ja muun valtionhallinnon tasolla EU-asioiden valmistelu- ja

<sup>13</sup> PeVM 10/ 1998. Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 halunnut alistua perustuslakivaliokunnan käsitykseen, jonka mukaan valtioneuvosto päättää Suomen edustajista myös Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hallitusmuotoon tehtäviä muutoksia hyväksyessään presidentti saneli lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sen mukaan presidentillä on HM 33§:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat säännöksen mukaan hänen päätettäväkseen. Ahtisaaren aikana käytännöksi tuli, että presidentti ilmoitti osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mikä valtioneuvoston yleisistunnossa merkittiin tiedoksi. Uuden perustuslain aikana on tullut käytännöksi, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen edustajista.

koordinaatiojärjestelmä, joka pitkälti vastaa perustuslakiin tehtyjen toimivaltamuutosten henkeä. EU-asioiden valmistelu tapahtuu hajautetusti kunkin ministeriön vastatessa EU-asioiden kansallisesta valmistelusta sen omalla toimialueella. Koordinaatiota varten on luotu moniportainen järjestelmä, joka alkaa aina ministeriöiden välisinä yhteyksiminä toimivista jaostoista.

Jaostojen kautta myös etujärjestöjen edustus on mahdollista kytkeä suomalaisen EU-politiikan valmisteluun. Ylemmän tason sovittelinä toimivat EU-asioiden komitea ja hallituksen EU-ministerivaliokunta. Ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 siirretty EU-sihteeristö toimii koordinoinnin hallinnollisena keskusyksikkönä, joka seuraa ministeriöissä tapahtuvaa EU-asioiden valmistelua ja hallinnoi asioiden koordinointia.

Suomalaista järjestelmää on kansainvälisen vertailun pohjalta arvioitu strukturoiduksi ja muodolliseksi (Kinnunen, 2003). EU-jäsenyys on ensinnäkin merkinnyt Suomessa pääteipistetä ulkoasiainministeriön monopoli-asemalle Suomen kansainvälisten suhteiden hallinnoinnissa. EU-jäsenyys on laajentanut tämän vastuun lähes kaikkiin ministeriöihin, mikä vähiten kansainvälisiä tehtäviä aiemmin hoitaneissa ministeriöissä on merkinnyt suurta muutosta niin virkarakenteissa kuin ministeriön toimenkuvassa muutoinkin.<sup>14</sup> Hajautetusta valmistelijärjestelmästä riippumatta Suomeen voi katsoa muodostuneen erityisen ”EU-virkamieskunnan”, jonka olemassaoloa muodolliset koordinaatiojärjestelmät ruokkivat. Keskeisessä roolissa tässä

<sup>14</sup> Vuonna 1997 valtioneuvoston kertomuksessa EU-jäsenyyden arvioitiin vaikuttaneen maa- ja metsätalousministeriön henkilöstömäärän lisääntymiseen 119 hengellä, ulkoasiainministeriön 39 hengellä ja kauppa- ja teollisuusministeriön 23 hengellä (Lampinen, 2000). EU-sihteeristön siirtäminen valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 on vaikuttanut myös VNK:n henkilövahvuuteen tuntuvasti.

<sup>15</sup> Vuonna 1994 Suomen EU-edustustossa työskenteli 18 ulkoasiainhallinnon virkamiestä ja viisi paikalta palkattua henkilöä. Vuonna 2001 Suomesta lähetettyä henkilöstöä oli muiden hallinnonalojen edustajat mukaan lukien 80 henkeä ja paikalta palkattuja henkilöitä 18 (Valtioneuvoston kertomus vuodelta 2001).

suhteessa on myös Suomen EU-edustusto Brysselissä, jonka koko on kymmenen jäsenyysvuoden aikana kasvanut virkamiesmäärältään noin nelinkertaiseksi.<sup>15</sup>

Myös eduskunnalla on oma selkeä paikkansa suomalaisessa EU-asioiden valmistelujärjestelmässä. Lähtökohtana ETA- ja myöhemmin EU-jäsenyyden yhteydessä tehdyille muutoksille oli, että eduskunnan toimivalta tulisi ulottaa niihin EU-asioihin, jotka perustuslaissa määritellyn vallanjaon pohjalta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslakiin kirjattiin eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka uudessa perustuslaissa koottiin yhtenäisempään ja näkyvämpään muotoon (96–97 §). Tästä lähtökohdasta käsin on luotu järjestelmä, joka kytkee eduskunnan EU-asioiden kansalliseen käsittelyyn sen eri vaiheissa.

Perustuslain 96 §:n mukaan ”*eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan*”. Eduskuntaan vietävät asiat jaetaan U-asioihin ja E-asioihin, joista ensin mainitut ovat asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskuntakäsittelyä. E-asiaina eduskuntaan on tullut tavaksi viedä myös muita merkitykseltään sillä tavoin keskeisiä asioita, että eduskuntakäsittelyä on pidetty tarkoituksenmukaisena. Perustuslaki velvoittaa valtioneuvoston toimittamaan U-asiat eduskunnalle viipymättä. Eduskunnan sisäinen työnjako on määritelty sellaiseksi, että suuressa valiokunnassa käsitellään muut kuin EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät asiat ja ulkoasiainvaliokunnassa YUTP-asiat. Perustuslaki velvoittaa valtioneuvoston antamaan kyseisille valiokunnille tietoa käsiteltävistä asioista ja tavaksi on tullut, että asian käsittelyyn EU:ssa osallistuva ministeri käy valiokunnan kuultavana ennen asian käsittelyä ministerineuvostossa ja että asianomainen ministeriö antaa valiokunnalle kokouksen jälkeen selvityksen sen kulusta.

Eduskunnan vuosittain U-asiaina käsittelemien EU:n säädös-hankkeiden lukumäärä on vaihdellut 49 ja 96 välillä (ks. tau-lukko 12.2). Pääasiassa kyse on ollut esityksistä uusiksi ase-tuksiksi ja direktiiveiksi. Suurin osa esityksistä on kuulunut val-tiovarainministeriön hallinnonalaan, jossa niiden kansallinen valmisteluvastuu on ollut. Seuraavaksi vahvimmin ovat olleet edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö sekä maa- ja met-sätalousministeriö.<sup>16</sup>

*Taulukko 12.2 U-asioiden käsittely eduskunnassa vuosina 1995–2003.*

|      | Direktiivit | Asetukset | Yhteisön ulkosopi-mukset | 3. pilarin sopimukset ja puite-päätökset | Muut | Yhteensä |
|------|-------------|-----------|--------------------------|--|------|----------|
| 1995 | 32          | 20        | 6                        | 5  | 2    | 65       |
| 1996 | 28          | 25        | 11                       | 10                                       | 6    | 80       |
| 1997 | 27          | 21        | 7                        | 7  | 4    | 66       |
| 1998 | 31          | 47        | 6                        | 5  | 7    | 96       |
| 1999 | 9           | 25        | 4                        | –  | 11   | 49       |
| 2000 | 31          | 34        | 3                        | 2  | 2    | 82       |
| 2001 | 34          | 40        | 1                        | 12                                       | 5    | 92       |
| 2002 | 36          | 34        | 2                        | 9  | 4    | 85       |
| 2003 | 26          | 31        | 4                        | 4  | 2    | 67       |

Lähde: EU-asioiden käsittely eduskunnassa, tilastoja ja kaavioita (<http://www.eduskunta.fi>, 4.2.2005).

EU-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen lainsäädäntöön on puolestaan kartoitettu Matti Wibergin tutkimuksessa (Wi-berg, 2004). Tutkimuksessa, jossa suomalaiset lait luokitel-laan EU-vaikutteiseksi sillä perusteella, että niiden perus-teluissa tai otsikossa viitataan johonkin EU-säädökseen, saadaan EU-vaikutteisen lainsäädännön osuus vuositasolla

<sup>16</sup> EU-asioiden käsittely eduskunnassa, tilastoja ja kaavioita (<http://www.eduskunta.fi>, 4.2.2005).

7–16,5 prosentin suuruisiksi välillä 1995–2003. Tutkimus rajoittuu kuitenkin vain siihen osaan EU:n lainsäädäntöä, joka ei ole nk. suoraan sovellettavaa oikeutta ja johon näin ollen liittyy kansallisia implementointitoimia. Eduskunnan osallistumista kuvaava taulukko 12.2 paljastaa kuitenkin, että pääosa eduskuntakäsittelyä säätämisvaiheessa edellyttävistä EU-säädöksistä kuuluu juuri tähän suoraan sovellettavien normien ryhmään (asetukset). Jo tällä perusteella voidaan katsoa, että EU-jäsenyyden vaikutukset Suomessa voimassaolevan lainsäädännön sisältöön ovat merkittävästi korkeammalla tasolla kuin mitä Wibergin tutkimus esittää.

## **12.5 EU-jäsenyyden vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan**

EU-jäsenyyden vaikutuksia politiikan arvolähtökohtiin tai päämääriin on hyvin vaikea hahmottaa. Muutokset sekä Suomen poliittisessa että taloudellisessa toimintaympäristössä ovat viime vuosina olleet niin kiivaita, että puhtaasti EU-jäsenyyteen kytkeytyvien muutosten erottaminen muista muutoksista käy ongelmalliseksi. Tässä yhteydessä tarkastellaan mainitut rajoitteet ja ongelmat huomioiden niitä keskeisiä muutoksia, joita EU-jäsenyyden voidaan katsoa aiheuttaneen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tällä poliittikalohkolla tapahtuneiden muutosten kytkeytyminen EU-jäsenyyteen on ilmeisempää kuin monissa muissa yhteyksissä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU-jäsenyyden voidaan katsoa vaikuttaneen selkeästi politiikan keskeisiin lähtökohtiin yhtä hyvin kuin sen maantieteelliseen tai ideologiseen profiiliin. Ensimmäinen muutos tapahtui jo jäsenyyteen valmistauduttaessa, kun Suomen kylmän sodan aikaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisen lähtökohdan, puolueettomuuspolitiikan, katsottiin olevan yhteensopimaton EU-jäsenyyden kanssa. Tämä todettiin valtioneuvoston vuoden 1992 selonteossa seuraavasti:

*”Suomen ulkopoliitikassa puolueettomuudella on turvallisuuspoliittinen ja geopoliittinen sisältö. Tavoitteena on edistää kansainvälistä yhteistoimintaa ja estää maan joutuminen mukaan eurooppalaiseen selkkaukseen sekä vahvistaa ja ylläpitää vakautta Pohjois-Euroopassa. Kylmän sodan jälkeisessä asetelmassa korostuu Suomen puolueettomuuden ydin, pysyttäytyminen sotilasliittojen ulkopuolella, jotta mahdollisen sodan syttyessä Suomella olisi mahdollisuus pysyä puolueettomana”. (Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys, 1992)*

Suomen puolueettomuudesta jäi EU-jäsenyyden aikana jäljelle sotilaallinen liittoutumattomuus, mutta muutoin turvallisuuspolitiikan – ja Suomen ulkopoliittisen identiteetin – lähtökohdaksi tuli aktiivinen osallistuminen ja sitoutuminen Euroopan unioniin. Vielä vuosien 1996–1997 hallitustenvälisessä konferenssissa Suomi ja Ruotsi toimivat yhdessä – liittoutumattomuutensa hengessä – kompromissinrakentajina ohjaten unionin puolustuspolitiikan rakentamista kriisinhallinnan suuntaan sotilasliittoille ominaisen turvatakuujärjestelmän sijasta.<sup>17</sup> Varsinaisesti EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakentaminen käynnistyi kuitenkin vasta vuoden 1998 jälkeen, jolloin Iso-Britannia oli luopunut tiukan atlantistisesta asenteestaan ja alkoi suhtautua rakentavammin unionille luotavien sotilaallisten valmiuksien kehittämiseen. Hanke johti EU:n käyttöön asetettaviin sotilaallisiin valmiuksiin sekä viimein sotilaallisen avunantovelvoitteen kirjaamiseen EU:n uusimpaan perustuslailliseen sopimukseen. Sama sopimus mahdollistaa myös pienemmän jäsenmaiden ryhmän puitteissa harjoitettavan tiiviimmän puolustuspoliittisen yhteistyön unionin kriisinhallintavoimavarojen vahvistamiseksi (nk. rakenteellinen yhteistyö).

Suomen sitoutuminen kaikkiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osiin osoittaa, ettei liittoutumattomuudelle ole

<sup>17</sup> Ks. Ojanen, 2003. Suomen ja Ruotsin nk. SuRu-aloite asetui hallitustenvälisessä konferenssissa EU:n alkuperäisten jäsenmaiden tekemää esitystä vastaan, jossa esitettiin Länsi-Euroopan unionin (WEU) asteittaista yhdistämistä EU:n kanssa.

haluttu – tai voitu – rakentaa mitään erityistä sisältöä EU:n yhteydessä. Suomi on päinvastoin pyrkinyt turvaamaan itselleen samanlaiset osallistumismahdollisuudet yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuin unionin Nato-mailla on. Kymmenvuotisen EU-jäsenyyden pohjalta voi katsoa, että Suomen liittoutumattomuuden sisältö kytkeytyy yksinomaan siihen, ettei Suomi ole kylmän sodan aikaisten sotilasliittojen eli Naton jäsen. EU-jäsenyys on vähitellen tehnyt tyhjäksi kaikki muut liittoutumattomuuteen kytkeytyvät merkitykset.<sup>18</sup>

EU-jäsenyys on myös muuttanut selkeästi Suomen ulkopoliitiikan maantieteellisiä painopisteitä. Kylmän sodan ajalla suhteet muihin pohjoismaihin olivat idänsuhteiden erityisen roolin ohella Suomen ulkopoliitiikan keskiössä. EU-Suomessa ulkopoliittinen kenttä on ensinnäkin laajentunut merkittävästi, kun Suomelle aiemmin varsin vieraita maantieteellisiä ulottuvuuksia on YUTP:n myötä tullut suomalaisenkin politiikanteon piiriin. Konkreettisia esimerkkejä ulkopoliittisen toimintaympäristön laajentumisesta saatiin Suomen puheenjohtajakaudella vuonna 1999, jolloin EU otti Suomen johdolla kantaa esimerkiksi Itä-Timorin ja Indonesian väliseen kriisiin sekä Pakistanin sotilasvallankaappaukseen. (Tiilikainen, 2000)

Euroopan unionin jäsenmaiden sekä unionin ulkosuhteiden alan saadessa enemmän huomiota Suomen politiikassa yhtä hyvin pohjoismaat kuin idänsuhteetkin ovat menettäneet aiempien vuosikymmenien keskeistä rooliaan. Suomen suhteiden Venäjään voi suureksi osaksi EU-jäsenyyden seurauksena katsoa normalisoituneen ja muuttuneen kahdenvälisistä monenvälisiksi suhteiksi. Jos Suomessa vielä EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa nähtiin riskejä maan joutumisesta ongel-

<sup>18</sup> On kuitenkin huomattava, että tällä ilmiöllä on kansalaisten vahva tuki. Esimerkiksi MTS:n vuoden 2004 mielipidetiedustelussa 61 % kansalaisista kannatti Suomen sotilaallista liittoutumattomuutta. Haastatelluista 81 % oli kuitenkin samaan aikaan sitä mieltä, että mikäli EU päättää ryhtyä järjestämään yhteistä puolustusta, Suomen tulisi olla siinä mukana (Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta).

malliseen asemaan mahdollisen kriisin puhjetessa EU:n ja Venäjän välille, kymmenessä vuodessa ajattelu on vahvasti muuttunut. Suomi kuuluu kymmenen jäsenyysvuoden pohjalta pikemminkin niiden jäsenmaiden joukkoon, joiden tavoitteena on rakentaa unionille mahdollisimman yhtenäinen Venäjä-politiikka ja edistää unionin jäsenmaiden sitoutumista siihen. Suomi on myös Venäjän taholta luettu niiden EU-maiden joukkoon, jotka kehittävät unionin Venäjä-politiikkaa kriittisempään suuntaan.<sup>19</sup>

EU-jäsenyys on idänsuhteiden ohella haastanut vahvasti myös Suomen ulkopolitiikan pohjoismaisen suuntauksen. Yhtäältä kysymys on kaikille pohjoismaille tyypillisestä ilmiöstä, jossa Euroopan unioni kokonaisvaltaisempuna yhteistyöfoorumina on ottanut aiemmin pohjoismaisille instituutioille kuuluneet tehtävät lainsäädännön harmonisoinnissa pohjoismaisten instituutioiden näin jäädessä taka-alalle. Kysymys on toisaalta kuitenkin myös siitä, että EU:n sisällä toimittaessa pohjoismaiden yleiset integraatiopoliittiset linjat ovat käyneet ristiin ja maat ovat etsineet muita yhteistyökumppaneita. Tilanne on Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien alkuvuosien jälkeen kuitenkin selkeästi tasoittunut, ja pohjoismaiden EU:n puitteissa harjoittama yhteistyö on tiivistynyt esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla.

Suomen rauhanturvallainsäädännön muuttaminen puolestaan ilmentää ulko- ja turvallisuuspolitiikan ideologisessa profiilissa tapahtuneita muutoksia. Aina vuoteen 1995 saakka Suomen osallistuminen kansainvälisiin rauhanturvaoperaatioihin perustui kolmeen keskeiseen sääntöön. Operaatioiden tuli ensin näkin perustua YK:n tai ETYJ:n mandaattiin ja osallistuminen rauhaanpakottamiseksi määriteltyyn toimintaan oli kielletty. Suomalaiset sotilaat saivat lisäksi käyttää sotilaallista voimaa vain itsepuolustustarkoituksessa. Kymmenen vuoden aikana rauhanturvallakia on muutettu useita kertoja, jotta Suomen täy-

<sup>19</sup> Vladimir Putinin erityisedustaja Sergei Jastrzhembski kritisoi voimakkaasti Suomen asennetta Venäjään joulukuussa 2004. Ks. Ilta-Sanomat, 9.12.2004.



simääräinen osallistuminen EU:n kriisinhallintatoimintaan olisi mahdollista. Vuoden 1995 muutoksella mahdollistettiin ensinnäkin laajennettu voimankäyttö, jos kohta sillä edellytyksellä, että tällaisille operaatioille tuli hankkia eduskunnan hyväksyntä.<sup>20</sup> Vuoden 2001 muutoksella puolestaan poistettiin kiello koskien osallistumista rauhaanpakottamiseen muissa kuin YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklojen mukaisissa yhteyksissä. (Rauhanturvaamislaki 750/2000)

Valmistautuminen EU:lle luotaviin nopean toiminnan taisteluosastoihin nosti vuoden 2004 syksyllä jälleen esille tarpeen muuttaa rauhanturvalainsäädännön periaatteita. Valtioneuvoston asettamassa työryhmässä arvioidaan vuonna 2005 tarvetta muuttaa rauhanturvalakia yhtä hyvin siihen sisältyvän YK-mandaatin tarpeen kuin operaatioihin liittyvän kotimaisen päätöksentekojärjestelmänkin osalta. EU:n nopean toiminnan joukoille suunniteltu lyhyt varoitusaika operaatioiden käynnistymisen suhteen luo haasteen operaatioiden kansainvälisille valtuuttamistoimille samoin kuin kotimaiselle päätöksenteolle erityisesti laajennettuihin voimankäyttövaltuuksiin perustuvien operaatioiden osalta. Jos muutokset toteutetaan, suomalaisen rauhanturvalainsäädännön voi katsoa uudistuneen kaikilta keskeisiltä periaatteiltaan pitkälti EU-jäsenyyden seurauksena.

## **12.6 Lopuksi**

Vuonna 1994 järjestetyn EU-kansanäänestyksen tulos oli selkeä ”kyllä” Suomen jäsenyydelle. Tulos kuitenkin jakoi Suomen EU-myönteisiin suurkaupunkeihin ja kaupunkialueisiin ja kriittiseen maaseutuun. Tuloksen pelättiin tuolloin polarisoivan suomalaisen yhteiskunnan ja tuovan uuden poliittisen jakolinjan vanhojen ideologisten jakolinjojen tilalle.

<sup>20</sup> Laki Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan 514/1984.

---

Näin ei kuitenkaan käynyt. Kymmenen vuoden aikana kansanäänestyksen jakolinja on hälventynyt, ja EU-politiikka on siirtynyt niiden teemojen joukkoon, joista suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee varsin vahva konsensus.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita kaiken EU-kriittisyyden häviämistä kymmenessä vuodessa. EU-mielisten poliittisten eliittien ja kriittisempien ja välinpitämättömien kansalaisten välillä vallitsee selkeä kuilu, jonka kurominen umpeen muodostaa seuraavalla kymmenvuotiskaudella integraation suurimman haasteen Suomessa. Suomen tapauksessa kuilun taustalta löytyy kuitenkin välinpitämättömyys pikemmin kuin aktiivinen kritiikki, mikä heijastuu tavassa, jolla kansalaismielipide kanavoituu poliittiseen järjestelmään. EU-kritiikki kumpuaa hyvin erilaisista ideologisista taustoista, mikä on vaikeuttanut sen muodostumista yhtenäiseksi poliittiseksi liikkeeksi. Äänestäjien näkökulmasta vanhojen puolueiden sisällä toimivat EU-kriittiset ehdokkaat muodostavat uskottavamman vaihtoehdon kuin EU-kritiikin varaan perustettu uusi poliittinen liike.

Suomen EU-jäsenyys on siirtänyt historiaan myös maan ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän aiemmat rakenteet yhtä hyvin kuin ulkopoliittikan keskeiset opinkappaleet ja painopisteet. Suomi on harmonisoitunut muun EU:n kanssa myös tässä suhteessa. Sen EU-politiikkaa johtaa pääministeri ja euroopalainen yhteisöllisyys on ajanut politiikan sisällössä aiemman varautuneisuuden sekä erityissuhteisiin ja erityisasemaan vetämisen ohitse.

## Lähteet

- Antola, Esko (2004): Onko koolla väliä? Pienet maat EU:n päätöksenteossa. Edita: Helsinki.
- Arter, David (1995): The EU Referendum in Finland on 16 October 1994: A Vote for the West, not for the Maastricht. *Journal of Common Market Studies* 33:3, 361–387.
- Kinnunen, Jussi (2003): Finland's Core Executive on European Affairs – A macro-study from the point of view of historical institutionalism. Organising for EU enlargement, Occasional Paper. [www.oeye.net/papers.asp](http://www.oeye.net/papers.asp). 8.2.2004
- Lampinen, Risto (2000): Virkamiehistö; EU-asioiden kansalliset asiantuntijat. Teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.): EU ja Suomi; Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edita: Helsinki, 151–164.
- Ojanen, Hanna (2003): Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned? Teoksessa Graeger, Nina – Larsen, Henrik – Ojanen, Hanna (toim.): The ESDP and the Nordic Countries. Ulkopoliittinen instituutti: Helsinki, 154–217.
- Raunio, Tapio (2000): Puolueet; Ideologista lähentymistä yhtenäisyyden kustannuksella. Teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.): EU ja Suomi; Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edita: Helsinki, 43–65.
- Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija (2003): Finland in the European Union. Frank Cass: Lontoo.
- Reif, Karlheinz – Schmitt, Herman (1980): Nine Second-order National Elections: a Conceptual Framework for Analysing European Results. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Tiilikainen, Teija (1996): Finland and the European Union. Teoksessa Miles, Lee (toim.): The European Union and the Nordic Countries. Routledge: Lontoo, 117–132.
- Tiilikainen, Teija (2000): Suomi johtajana EU:n ulkosuhteissa. Teoksessa Martikainen, Tuomo – Tiilikainen, Teija (toim.): Suomi EU:n johdossa. University of Helsinki, *Acta Politica*, nr. 13, 163–185.
- Tiilikainen, Teija (2005): Finland: Any Lessons for the Euro-Outsiders? *Journal of European Integration* 27:1, 25–42.

---

Tiilikainen, Teija – Wass, Hanna (2004): Puolueiden vaalikampanjat vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa. *Politiikka* 46:4, 250–263.

Wiberg, Matti (2004): Lainsäädäntömme EU-vaikutteisuus luultua oleellisesti pienempää. *Oikeus* 33:2, 200–206.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Jaakko Kiander  
Antti Romppanen

Euroopan taloudellinen arkkitehtuuri alkoi muotoutua uudelleen 1980-luvun puolivälissä. Ensin EY-maat päättivät kiinteyttää keskinäistä integraatiotaan laajalla sisämarkkinaohjelmalla. Hankkeen läpimenon varmistamiseksi määräaikaan eli vuoden 1993 alkuun mennessä maat sopivat enemmistöpäätösten laajasta käyttöönotosta. Länsi-integraation tiivistyessä tapahtui itäisen Euroopan maissa päinvastaista kehitystä. Monoliittiselta näyttäneet Neuvostoliitto ja sen dominoima Sev-maiden yhteenliittymä alkoivat rakoilla ja molemmat hajosivat nopeassa tahdissa vuosikymmenen vaihteessa.

Suomi ja muut Efta-maat olivat jo aiemmin osallistuneet länsi-integraatioon EY:n kanssa solmittujen vapaakauppasopimusten kautta. Ne takasivat kuitenkin vain rajallisen pääsyn suunnitteilla oleville sisämarkkinoille. Markkinoille pääsyn turvaamiseksi myös jatkossa Efta-maiden ja EY:n välillä aloitettiin neuvottelut Euroopan talousalueen (ETA) luomiseksi. Samanaikaisesti Efta-maat alkoivat valmistella myös suoraa jäsenyyttä EY:ssä. Itävalta haki jäsenyyttä jo vuonna 1989 ja sitä seurasivat muut nopeassa tahdissa. Entiset Sev-maat ja Neuvostoliitosta irtautuneet Baltian maat osoittivat myös kasvavaa kiinnostusta länsi-integraatioon. Osa niistä solmi keskenään vapaakauppasopimuksia (Visegrad-maat) ja ne valmistelivat osallistumista Euroopan talousaluesopimukseen.

## Suomen lähtökohdat olivat erilaiset

Suomen asema poikkesi 1990-luvun alussa muista Efta-maista parissakin suhteessa. Ensinnäkin Suomella oli ollut Neuvostoliiton kanssa pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuva kahdenvälinen kauppasuhte ja muiden Sev-maiden kanssa EY-vapaa-kauppasopimukseen rinnastettavat ns. kevsos-sopimukset. Neuvostoliiton hajoaminen romahdutti Suomen ja sen välisen kaupan. Kevsos-sopimukset näyttivät toistaiseksi turvaavan Suomen edut entisten Sev-maiden markkinoilla, mutta niiden merkitys heikkenisi maiden integroitua Länsi-Eurooppaan. Suomen asema oli 1990-luvun alussa poikkeuksellinen myös siksi, että taloutta koetteli vuosina 1990–1993 teollisuusmaiden pahin lama. Maan suhteellisen aseman nopea heikkeneminen, suurtyöttömyys, julkisen talouden ongelmat sekä samanaikaiset pankki- ja valuuttakriisit eivät voineet olla heijastumatta tilannearvioihin ja tulevaisuudenodotuksiin.

Suomi neuvotteli ETA-sopimuksesta ja haki EY-jäsenyyttä tilanteessa, missä entinen kauppapoliittinen ympäristö oli Neuvostoliiton hajoamisen myötä järkkynyt ja maa oli vielä osin vajoamassa historiansa pahimpaan lamaan. Sekä odotukset että pelot integraatoratkaisujen vaikutuksista kasvoivat suuriksi. Käytännössä keskustelua käytiin lähinnä EY-ratkaisun vaikutuksista. Euroopan talousalueeseen osallistumisesta ei juuri taitettu peistä, vaikka ETA-sopimus taloudellisesti kattoi suuren osan EY-jäsenyyden asialistasta. Tämä heijastaa sitä, että EY-jäsenyys koettiin huomattavasti syvällisempänä poliittisena muutoksena kuin ETA-jäsenyys. Arviota voi varsinkin jälkikäteen pitää oikeaan osuneena. Suomi omaksui EY:n yhteisen maatalouspolitiikan ja myöhemmin myös yhteisen rahan. Pelkkään ETA-jäsenyyteen tyytynyt Norja jäi näiden muutosten ulkopuolelle.

## ETA ja EY

ETA- ja EY-jäsenyydet poikkesivat taloudellisesti lähinnä siinä, että EY:n jäsenenä Suomi kuuluisi myös EY:n tulliliittoon ja omaksuisi EY:n yhteisen maatalouspolitiikan. ETA:ssa ulkomaankauppa kolmansiin maihin ja maatalouspolitiikka säilyisivät kansallisessa päätöksenteossa. ETA-sopimus edellytti, että Suomi avaisi muilta osin hyödyke- ja tuotannontekijämarkkinat ns. neljän vapauden – tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työvoiman vapaan liikkuvuuden – periaatteiden mukaisesti. Näin Suomi purki esimerkiksi ulkomaalaisomistusta Suomessa ja suomalaisten ulkomaisia sijoituksia rajoittavat säädökset jo edellytyksenä ETA-sopimuksen voimaantulolle.

EY-jäsenyyden vaikutuksia arvioitaessa Suomen taloudellista kehitystä EY:n jäsenenä peilattiin vastaavaan ETA-ympäristössä. Koska nämä poikkesivat taloudellisesti lähinnä maatalouden ja elintarviketeollisuuden säätelyn suhteen, arvioissa korostuivat jäsenyyden vaikutukset maatalouteen ja ruoan hintaan. Toinen merkittävä vaikutuskanava, joka ennakoarvioissa korostui olivat EY-jäsenyyden vaikutukset talouspoliittiseen päätöksentekoon, ennen kaikkea verotukseen ja rahapolitiikkaan.

Arvioitaessa jälkikäteen, miten hyvin jäsenyyden vaikutukset osattiin ennalta hahmottaa, on hyvä muistaa muutama tosiasia. Ensinnäkin Euroopan integraatiokehitys ei ole ollut aivan sellainen kuin 1990-luvun alussa ennakoitiin. Toiseksi EY-jäsenyyden vaikutuksia peilattiin ETA-jäsenyyteen, josta ei ollut kokemuksia ja jonka vaikutukset olivat myös arvailujen varassa. Kolmanneksi arvioihin vaikutti lähtötilanne, joka oli vuosina 1991–1993 mahdollisimman hankala. Kokonaistuotanto supistui kolmena vuonna peräkkäin (1991–1993) ja työttömyys kasvoi aina vuoteen 1994 saakka, jolloin työttömyysaste oli noussut 18 prosenttiin ja se oli teollisuusmaiden joukossa toiseksi korkein. Julkinen talous oli vajonnut voimakkaasti alijäämäiseksi. Verorasitus oli kiristynyt, ja vastikään oli koettu paha

---

valuutta- ja pankkikriisi. Tavoitellusta valuuttakurssin vakaudesta ei ollut mitään jäljellä markan kelluessa kiinteän kurssin romahduksen jälkeen. Lisäksi ulkomainen velka oli noussut ennätysmäiselle tasolle.

### **Mitä on saavutettu?**

Verrattaessa Suomen talouskehitystä EU-kaudella sitä edeltävään aikaan, tulos on jäsenyydelle mairitteleva. Tämä on luonnollista, koska jäsenyyttä edeltävät vuodet olivat lama-aikaa. Suomen taloudellinen menestys on EU-kaudella ollut kaikilla mittareilla hyvä. Työllisyyden ja työttömyyden suhteen saavutukset ovat olleet korkeintaan tyydyttäviä, mutta niidenkin suhteen Suomi on EU15-maiden keskiarvon tuntumassa. Kokonaistuotannon ja erityisesti viennin ja teollisuustuotannon kasvuluvut ovat olleet erinomaisia. On mahdotonta sanoa missä määrin nämä saavutukset ovat olleet EU-jäsenyyden ansiota. On kuitenkin vaikea uskoa, että vielä parempiin lukuihin olisi päästy EU:n ulkopuolella.

Olisiko ETA-ympäristössä päästy samanlaiseen tai parempaan kehitykseen kuin EU:n jäsenenä, jää arvoitukseksi. Tähän ei anna myöskään selkeää vastausta erilaisia integraatioratkaisuja tehneiden entisten Efta-maiden vertailu. Suurimmista Efta-maista Itävalta, Ruotsi ja Suomi liittyivät Euroopan unioniin vuoden 1995 alussa. Lisäksi Itävalta ja Suomi liittyivät euroalueeseen vuonna 1999. Ruotsi on toistaiseksi säilyttänyt oman valuuttansa. Norjalla on EU:n kanssa ETA-sopimus, mutta Sveitsi hylkäsi myös tämän. Verrattaessa näiden maiden kehitystä 1990-luvun puolivälistä lähtien, Suomi pärjää monessa suhteessa erinomaisesti. Talouden kasvu on ollut nopeaa, inflaatio on ollut hidasta, korkotaso on alentunut ja julkisen talouden tasapaino pysynyt hyvänä. Ainoa lohko, missä Suomi on selvästi jäljessä, on työttömyys. Suomen työttömyysaste on edelleen korkea, vaikka se on lähes puolittunut vuoden 1994 ennätystasolta.



Entisten Efta-maiden vertailu osoittaa, ettei mikään integraattoriatkaisu automaattisesti tuota joko hyvää tai huonoa tulosta. Maan omista toimista riippuu, miten se valitsemassaan toimintaympäristössä menestyy. Tämän vuoksi on selvää, että Suomi olisi myös ETA-ympäristössä voinut kehittyä taloudellisesti yhtä hyvin ja todennäköisesti se olisi tehnyt myös paljon samanlaisia ratkaisuja. Esimerkiksi Suomen veropolitiikkaa ovat ohjanneet enemmän kansalliset finanssi- ja työllisyyspoliittiset näkökohdat ja kansainvälinen verokilpailu kuin EU:n direktiivit.

Jäsenyyden vaikutusten ennakoarvioissa korostuivat verotuksen muutokset. Tämä johtui siitä, että 1990-luvun alussa EU:ssa oli voimakas pyrkimys välillisen verotuksen harmonisointiin, mikä olisi voinut merkitä Suomen arvonlisäverotuksen ja muiden välillisten verojen merkittävää alentamista. Verotulojen menetykset olisivat voineet johtaa julkisten menojen leikkauksiin ja/tai välittömän verotuksen kiristämiseen. Toisaalta veron kevennykset olisivat voineet kustannustason nousun hidastumisen ja reaalisen ostovoiman paranemisen kautta aikaansaada kasvusysäyksen talouteen. EU:n vaikutukset verotukseen ovat näkyneet vasta aivan viime vuosina, kun alkoholi- ja autoveroja on alennettu ja yhtiöveron hyvitysjärjestelystä luovuttu. Veromuutoksista huolimatta keskeinen tulos on, että EU-jäsenyys ei ole johtanut uhkakuvien mukaiseen verotulojen romahtamiseen tai hyvinvointivaltion purkamiseen. Päinvastoin, kaikki Pohjoismaat ovat säilyttäneet korkean kokonaisveroasteensa.

EU-jäsenyys vaikutti selvimmin Suomen maatalouteen ja elintarviketeollisuuteen. Siirtyminen yhteisen maatalouspolitiikan piiriin merkitsi tukijärjestelmän täydellistä muuttumista ja tuottajahintojen rajua laskua. Maatalous ja elintarviketeollisuus tulivat samalla osaksi eurooppalaista sisämarkkinaa ja sen kilpailua. Kun tuotantokustannusten alenemisesta ei ollut taiketa, kotimaisen tuotannon pelättiin kuihtuvan ja maaseudun autioituvan.

Kokonaistasolla maatalous näyttää sopeutuneen ympäristön muutokseen yllättävän hyvin – odotettua paremmin. Työllisten ja maatilojen määrä on vähentynyt, mutta hitaammin kuin arvioitiin. Tuottajahinnat ovat alentuneet nopeammin kuin tuotantokustannukset, mutta toisaalta tuotantomäärät ja tulot ovat kehittyneet arvioitua suotuisammin. Maataloustuet ovat kohonneet ja tuottavuus kasvanut. Tukien merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on kasvanut ja kun ne määräytyvät monimutkaisten kriteerien perusteella yksittäisten viljelijöiden kohdalla tilanne on voinut heiketä aikaisemmasta. Uusi tukijärjestelmä lisäsi huomattavasti tukien hakemiseen ja valvontaan liittyvää byrokratiaa. Tuet ovat osin suoraa tulotukea, mikä vähentää toimeentulon riippuvuutta satovaihteluista, mutta myös tuotannon tuloksista. Tukijärjestelmän jatkuvuus on sekä yhteisen maatalouspolitiikan muuttumisen että kansallisten poikkeusten jatkumisen kannalta epävarma.

Maatalouden tuottajahintojen aleneminen on heijastunut myös kuluttajahintojen laskuna. Kotimainen elintarviketeollisuus on joutunut rationalisoimaan ja kansainvälistymään, mutta pitänyt markkinaosuutensa suhteellisen hyvin. Elintarviketeollisuuden tuotanto on kasvanut samaa tahtia suomalaisten ravintomien kasvun kanssa. Vaikka elintarviketuonti on lisääntynyt, on vienti kasvanut samaa vauhtia.

### **Odottamattomia muutoksia**

Elintarvikeketjun ulkopuolisilla toimialoilla EU:n vaikutusta on vaikeampi nähdä. Tätä voi pitää yllättävänä. Lähtökohtaisesti integraation ajateltiin johtavan kaupan lisääntymiseen sisämarkkina-alueella. Näin ei kuitenkaan käynyt vaan Suomen ulkomaankaupassa EU:n osuus on jäsenyyden aikana kaventunut. EU-kaupan osuus oli ennen jäsenyyttä poikkeuksellisen suuri, kun idänkauppa oli juuri romahtanut. EU-kaudella viennin kasvu on tapahtunut etenkin elektroniikkateollisuudessa, missä nopeimmin kasvavat markkinat ovat EU:n ulkopuolella. Lisäksi Venäjän elpyminen ja Aasian talouksien voimakas kasvu ovat

suunnanneet kauppaa Euroopan ulkopuolelle. Teollisuuden ja ulkomaankaupan rakenteessa ei olekaan näkyvissä sellaisia tuotannon keskittymisen ja/tai toimialojen sisäisen kaupan voimistumiseen liittyviä rakennemuutoksia, joita ennakoitiin. Tärkein muutos on ollut pikemminkin teknologisen vallankumouksen tuoma rakennemuutos, jossa sähkötekninen teollisuus on kasvanut Suomen viennin uudeksi kivijalaksi.

EY-integraatio on edennyt osin hitaammin, osin nopeammin kuin 1990-luvun alussa hahmoteltiin. EU:n sisämarkkinaohjelman toteuttaminen on edelleen kesken. Tämä näkyy esimerkiksi kansallisen sääntelyn säilymisenä energia- ja palvelualoilla. Monella muullakin alalla markkinat ovat säilyneet kansallisina, vaikka muodollisia esteitä yhteismarkkinoille ei olisikaan. Tämä heijastuu mm. suurina maiden välisinä hintaeroina. Sisämarkkinoista ei ainakaan toistaiseksi ole saatu sellaista kasvusysäystä, mitä komission tekemissä arvioissa ennakoitiin.

EU:n alueellinen laajeneminen on sen sijaan ollut nopeampaa kuin useimmat arviot 1990-luvun alussa uskalsivat ennakoida. Entisten sosialististen maiden EU-jäsenyys nähtiin kaukaisena tavoitteena, jonka toteutumista voitaisiin tukea vapauttamalla asteittain niiden ja EU:n välistä kauppaa ja työvoiman liikkuvuutta. Toinen alue, missä eteneminen on ollut odotuksia nopeampaa, on yhteisen rahan ja rahapolitiikan omaksuminen. Tuskin monikaan uskalsi vielä 1990-luvun alussa ennakoida, että suurin osa EU-maista on vuosikymmenen loppuun mennessä hylännyt oman valuuttansa ja uskonut rahapolitiikkansa yhteisen keskuspankin hoitoon. Rahaliiton toteutumismahdollisuuksiin suhtauduttiin vielä EY:hyn liityttäessä skeptisesti, vaikka rahaliiton synty oli toki tarkkaan määritelty Maastrichtin sopimuksessa.

Suomi on toteuttanut sisämarkkinadirektiivit tunnollisesti ja purkanut sääntelyä myös aloilla, joilla muut EU-maat ovat edenneet hitaammin. Nämä toimenpiteet, kuten tietoliikenteen vapauttaminen oli tosin aloitettu jo ennen EU-jäsenyyttä ja niitä

olisi todennäköisesti toteutettu myös EU:n ulkopuolella. Sääntelyn purkaminen ja kilpailun vilkastuminen ovat eräänä syynä siihen, että kuluttajahinnat ovat hiukan lähestyneet EU:n keskimääräistä hintatasoa. Selvimmin tämä näkyy elintarvikkeiden hinnoissa. Suomen kuluttajahinnat ovat kuitenkin edelleen parikymmentä prosenttia EU:n keskimääräistä korkeammat.

Pääomaliikkeet vapautettiin jo ETA-sopimuksen mukaisesti, joten kansainvälisten sijoitusten kasvua ei voida panna EU-jäsenyyden syyksi tai ansioksi. EU:n osuus suomalaisyritysten ulkomaisissa sijoituksissa kasvoi hiukan jäsenyyden jälkeen. Tämä johtui etenkin Ruotsin kiinnostavuuden kasvusta. Ulkomaiset sijoitukset Suomeen kasvoivat EU-kaudella nopeammin kuin suomalaisten sijoitukset ulos, joskin ovat edelleen vähäisempiä. Suomeen tulee sijoituksia lähinnä EU-maista. Ruotsin osuus on ollut hyvin hallitseva.

Kotitalouksien ja yritysten kannalta merkittävä vaikutus on ollut Suomen liittymisellä Euroopan rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Markkaan kohdistuneiden paineiden purkauduttua 1990-luvun alun devalvaatioissa ja kellutuksessa, rahaliiton edellyttämä markan ERM-kytkös kesti ja myös muut kriteerit täytyivät. Valuuttariskien pienennyttyä, julkisen talouden tasapainon palaututtua ja inflaation pysyessä alhaisena Suomen korkotaso aleni nopeasti. Euroaikana rahamarkkinat ovatkin olleet poikkeuksellisen vakaat. Merkittävin ongelma on ollut euron kurssin epävakaus: ensin jyrkkä heikkeneminen vuosina 1999–2000, ja sitten nopea vahvistuminen vuosina 2002–2004 Yhdysvaltojen kauppavajeen kasvaessa ja dollarin pysyessä heikkona.

### **Kannattiko liittyminen?**

Lopuksi voidaan kysyä onko EU-jäsenyys ollut kannattava sijoitus. Suomen nettomaksut EU:lle ovat olleet keskimäärin 0,15 prosenttia bruttokansantuotteesta eli 25 euroa henkilöä kohti vuodessa. Maksut ovat olleet vähäisiä, koska vuosina

1995–2004 Suomi oli tulotasoltaan hyvin lähellä EU15-maiden keskiarvoa. Onko saatu vastine taloudellisena hyötynä, turvallisuuden paranemisena ja/tai vaikutusvallan kasvuna euroopalaisessa päätöksenteossa riittävä?

Jo vähäinenkin elintason paraneminen esimerkiksi rahaolojen vakiintumisen ansiosta riittäisi kattamaan jäsenyyden nettokustannukset. On kuitenkin selvää, että myös EU:n ulkopuolella suomalaisten elintaso voisi olla samaa tasoa. Suomi on toistaiseksi selvinnyt niin pienellä nettomaksulla EU:ssa, että on helppo uskoa mm. elintarvikesektorin tehostumisen ja rahaliiton hyötyjen (pienemmät valuutanvaihtokulut, vakaammat korot) olevan kuluja suuremmat.

EU:n laajennuttua vuonna 2004 Suomi on siirtynyt useimpien muiden vanhojen jäsenmaiden kanssa keskimääräistä rikkaampien jäsenmaiden joukkoon. Jatkossa Suomen nettomaksu tulee nousemaan. Samalla myös jäsenyyden taloudellinen tuottovaatimus kasvaa. On kuitenkin varsin todennäköistä, että myös jatkossa Suomen kansantalous – ja siten myös suomalaiset kuluttajat – hyötyy jäsenyydestä. Rahaliiton hyödyt kasvavat, kun sen jäsenmäärä kasvaa. Sisämarkkinoiden kehitys on ollut hidasta. Yhteinen raha kuitenkin kiihdyttää prosessia. Suurista ja edelleen laajenevista sisämarkkinoista koituvat tehokkuushyödyt tulevat edelleen kasvamaan.

EU-jäsenyyden näkyvimmit vaikutukset lienevät kuitenkin muualla kuin taloudessa. Muutokset etenkin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ovat olleet selviä ja suoraan johdettavissa EU-jäsenyydestä. Tärkeänä saavutuksena voidaan pitää Suomen kansainvälisen aseman vahvistumista. Jäsenyys EU:ssa on myös tarjonnut Suomelle mahdollisuuden osallistua yli 400 miljoonan asukkaan unionin yhteiseen päätöksenteoon ja myös mahdollisuuden vaikuttaa suomalaisten intressien kannalta tärkeiden asioiden valmisteluun.

---

Euroopan integraatio on viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana edennyt monella lohkolla nopeammin kuin yleisesti osattiin odottaa. Tämä on kuitenkin johtanut selvään epätahtisuuteen. EU on alueellisesti laaja, mutta rakenteellisesti hajanainen. Sisäiset tulo- ja kehityserot ovat entistä suuremmat. Sisämarkkinaohjelman täydentäminen on hidasta, kuten palveludirektiivin hyväksymisen vaikeudet osoittavat. Jako euroalueeseen ja muihin EU-maihin säilyy pitkään tai euroalue loittonee entistä kauemmas optimaalisesta valuutta-alueesta. Täyttä hyötyä yhteisestä rahasta saadaan odottaa vielä pitkään.

Suuren maajoukon on entistä vaikeampi päästä yksimielisyyteen myöskään EU:n rahoituksesta, sisäisen verokilpailun hallinnasta, maatalouspolitiikasta, rakennetuista tai vastaavista asioista, joissa ainakin lyhyellä aikavälillä on ”voittajia ja häviäjiä”. Vaikka enemmistöpäätösten merkitys on teoriassa kasvanut, riittää suurten maiden erimielisyys käytännössä estämään päätösten synnyn. Todennäköistä on, että painopiste on lähivuosina EU:n sisäisen toimivuuden parantamisessa. Riskinä on, ettei tässä onnistuta ja näyttöpaineet kanavoituvat alueelliseen laajenemiseen.

## VATT-JULKAISUJA / VATT PUBLICATIONS

### VATT-JULKAISUJA SARJASSA AIEMMIN ILMESTYNEET JULKAISUT

1. Finland 1990–2005. A time of challenge and preparation. Helsinki 1991.
2. Neuvostoliitto, itäinen Eurooppa ja Suomi. Toimittaneet Pekka Sinko ja Pekka Sutela. Helsinki 1991.
3. Proceedings of the Workshop on Economic Instruments in Environmental Policy. Edited by Seppo Leppänen and Pirkko Valppu. Helsinki 1991.
4. Vuosikirja 1991. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Leena Saarinen. Helsinki 1991.
5. Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki 1992.
6. Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Integration. Edited by Pekka Alajääskö and Seppo Leppänen. Helsinki 1992.
7. Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. Edited by Seppo Leppänen and Heikki A. Loikkanen. Helsinki 1992.
8. ECU Euroopan raha ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman ja Markku Puntila. Helsinki 1992.
9. Vuosikirja 1992. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Leena Saarinen. Helsinki 1993.
10. Kertomus ensi vuosisadasta. Pertti Hynynen, Osmo Kuusi. Helsinki 1993. 2. täydennetty painos. Helsinki 1994.
11. Avautuva Suomi – tulevaisuuden haasteet. Toimittaneet Antti Romppanen ja Seppo Leppänen. Helsinki 1993.
12. Valtion rahoitustuen suoriteperusteinen budjetointi. Toimittaneet Tuomas Jaakonsaari ja Rolf Myhrman. Helsinki 1994.
13. Opening Finland – Challenges for the Future. Edited by Antti Romppanen and Seppo Leppänen. Helsinki 1994.

14. Proceedings of the Symposium on Unemployment. Edited by Tor Eriksson, Seppo Leppänen and Pekka Tossavainen. Helsinki 1994.
15. Rahaunioni ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman, Markku Puntila ja Timo Rauhanen. Helsinki 1994.
16. Materiaalit murroksessa. Osmo Kuusi. Helsinki 1994.
17. Yritysverouudistus – kilpailuetuko. Helsinki 1995.
18. Globaalitalous ja Suomi. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Antti Romppanen. Helsinki 1995.
19. Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Helsinki 1995.
20. Finnish Corporate Tax Reforms. Helsinki 1995.
21. Global Economy and Finland. Edited by Seppo Leppänen and Antti Romppanen. Helsinki 1995.
22. Innovation Systems and Competitiveness. Osmo Kuusi (ed.). Helsinki 1996.
23. Työttömyys, kansallinen veropolitiikka ja tulonjako. VATT-vuosikirja 1996. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Timo Rauhanen Helsinki 1997.
24. Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Toimittaneet Jouko Kajanoja ja Jussi Simpura. Helsinki 1998.
25. Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-vuosikirja 1998. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Pekka Mäkelä. Helsinki 1998.
- 25(S). Towards a More Efficient Public Sector. Edited Reino Hjerppe and Pekka Mäkelä. Helsinki 1998.
26. Urbanization: Its Global Trends, Economics and Governance. Edited by Reino Hjerppe with Pii Elina Berghäll. Helsinki 1998.
- 27:1. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelman projektit. Jaakko Kiander (toim.). Helsinki 1998.
- 27:2. The Research Programme of the Academy of Finland: the Projects. Jaakko Kiander (ed.). Helsinki 1999.
- 27:3. The Research Programme of the Academy of Finland: Conference 1999. Jaakko Kiander (ed.). Helsinki 2000.



- 27:4. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman pitkä varjo. Seminaari 13.4.2000. Jaakko Kiander (toim.). Helsinki 2000.
- 27:5. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma. Jaakko Kiander: Laman opetukset. Helsinki. 2001.
- 27:6. 1990s economic crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. Jorma Kalela – Jaakko Kiander – Ullamaija Kivikuru – Heikki A. Loikkanen – Jussi Simpura (eds.). Helsinki 2001.
- 27:7. 1990s economic crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Final Report. Eds. Jaakko Kiander – Sari Virtanen, Helsinki 2002.
- 28:1. Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. VATT-vuosikirja 1999. Toimittaneet Reino Hjerpe – Seija Ilmakunnas – Iikko B. Voipio. Helsinki 1999.
- 28:2. Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. VATT-vuosikirjan 1999 artikkelit. Toimittaneet Reino Hjerpe – Seija Ilmakunnas – Pirkko Valpu – Iikko B. Voipio. Helsinki 1999.
- 28:3. The Finnish Welfare State at the Turn of the Millennium. VATT Yearbook 1999. Helsinki 2000.
29. Social Capital: Global and Local Perspectives. Jouko Kajanoja – Jussi Simpura (eds.). Helsinki 2000.
30. Työmarkkinat testissä. Seija Ilmakunnas (toim.). Helsinki 2001.
31. Yhteistyöllä ja kilpailen – Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. Kauko Aronen – Maija-Liisa Järviö – Kalevi Luoma – Tarmo Rätty. Helsinki 2001.
32. Towards Higher Employment, The Role of Labour Market Institutions. Seija Ilmakunnas – Erkki Koskela (eds.). Helsinki 2002.
33. Tutkimus ja talouspolitiikka – Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta. Toimittaneet Jouko Kajanoja – Jaakko Kiander – Iikko B. Voipio. Helsinki 2002.

34. Kansankodin tuolla puolen – Hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden tarkastelua. Seppo Lindblom. Helsinki 2002.
35. Parempi työllisyys, pienempi työttömyys – Kuinka se tehdään? Heikki Räisänen (toim.) Helsinki 2003.
36. Julkinen talous globalisoituvassa maailmantaloudessa. Reino Hjerppe (toim.) Helsinki 2003.
37. Kunnalliset palvelut – Terveysten- ja vanhustenhuollon tuottavuus. Reino Hjerppe – Aki Kangasharju – Reijo Vuorento (toim.). Helsinki 2003.
38. Mitä on työvoimapolitiikka? Elisabet Heinonen – Kari Hämäläinen – Heikki Räisänen – Matti Sihto – Juha Tuomala. Helsinki 2004.
39. Kohti globaalivastuuta, Maailmanhallinta – politiikkaa, taloutta ja demokratiaa. Seppo Tiihonen – Paula Tiihonen. Helsinki 2004.
40. Hyvinvointi ja työmarkkinoiden eriytyminen. Reino Hjerppe – Heikki Räisänen (toim.). Helsinki 2004.
41. Verotus, talouspolitiikka ja kansantalous – Taxation, Economic Policy and the Economy. Vesa Kannianen – Seppo Kari (toim.). Helsinki 2005.