

Den ekonomiska och monetära unionen – Finlands alternativ och det nationella beslutsfattandet

ISBN 951-53-1447-X
Oy Edita Ab
Helsingfors 1997

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sida
1. INLEDNING	1
2 DEN EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONENS BETYDELSE FÖR INTEGRATIONSUTVECKLINGEN I EUROPA	4
2.1 Den ekonomiska och monetära unionen i den internationella ekonomin	4
2.2 Den ekonomiska och monetära unionen som en del av utvecklandet av EU	5
2.3 Ekonomisk konvergens	7
2.4 Utvidgning av EU	8
2.5 Fortsatt integration och flexibilitet	9
3 DEN FINLÄNDSKA SAMHÄLLSEKONOMINS VERKSAMHETS- FÖRUTSÄTTNINGAR INOM EUROOMRÅDET OCH UTANFÖR DET	11
3.1 Den ekonomiska och monetära unionen och euroområdet som ekonomisk omvärld	11
3.1.1 Den allmänna ekonomisk-politiska handlingsramen	11
3.1.2 Gemensamma finanspolitiska arrangemang	12
3.1.3 Penningpolitiken inom euroområdet	15
3.1.4 Växelkurspolitiken inom euroområdet	15
3.1.5 ERM 2 och undantagsländernas ekonomiska politik	16
3.2 Handlingsalternativ inom den ekonomiska och monetära unionen	17
3.3 Om den gemensamma valutans verkningar på Finlands ekonomi	18
3.3.1 Effektivitets-, stabilitets- och strukturverkningar	18
3.3.2 Allmän bedömning, osäkerhetsfaktorer och risker	22
3.4 Möjligheter och hotbilder för den finländska samhällsekonomin utanför euroområdet	25
3.4.1 Förutsättningar för den ekonomiska verksamheten	25
3.4.2 Allmän bedömning, osäkerhetsfaktorer och risker	27
3.5 Centrala specialfrågor	28
3.5.1 Störningar, bekämpning och anpassning	28
3.5.2 Skogssektorn	29
3.5.3 Arbetsmarknaden	31
3.5.4 Välfärdsstaten	32
3.5.5 Den regionala utvecklingen	34

	sida
4 BESLUTFATTANDET OCH LAGSTIFTNINGEN I FINLAND	36
4.1 Beslutsprocessen och lagstiftningsordningen vid tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen	36
4.1.1 Betydelsen av lagen om införande av EU-anslutningsfördraget	36
4.1.2 Riksdagens beslut om Finlands övergång till euroområdet	40
4.1.3 Riksdagens deltagande i det beslutsfattande som gäller valet av länder som deltar i euroområdet och utnämningen av ECB:s direktion	41
4.2 Behovet att ändra grundlagens ordalydelse	43
4.3 Det övriga behovet att ändra den inhemska lagstiftningen	46
4.3.1 Mynt- och centralbankslagstiftningen	46
4.3.2 Den övriga lagstiftningen	47
5 SLUTSATSER	51
5.1 Den ekonomiska politikens utgångspunkter och mål inför 2000-talet	51
5.1.1 Ekonomins tillstånd - arvet från 1990-talet	51
5.1.2 De ekonomisk-politiska målen under 2000-talet	52
5.2 Den ekonomiska och monetära unionen samt inträdet i euroområdet ur ekonomisk-politisk och europapolitisk synvinkel	53
5.3 Beslutsförfarandet i samband med den ekonomiska och monetära unionen samt inträdet i euroområdet	58

1 INLEDNING

Etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen inleds i enlighet med Europeiska rådets beslut den 1 januari 1999.¹ Då skall de medlemsstater som uppfyller konvergenstkriterierna införa en gemensam valuta, dvs. euron, integrera sin finanspolitik med den gemensamma finanspolitiken som bedrivs av Europeiska centralbankssystemet och inleda effektiva arrangemang i syfte att samordna den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

Hur kommer det slutliga genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen att förändra de ekonomiska och samhälleliga verksamhetsförutsättningarna för medlemsstaterna inom Europeiska unionen? Hur bedöms anslutningen till ett område med gemensam valuta och gemensam penningpolitik påverka en enskild medlemsstats

¹ Det är skäl att precisera terminologin gällande den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp och de olika medlemsstaternas ställning under den tredje etappen. Den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp gäller alla medlemsstater inom EU med undantag av Storbritannien vars deltagande kräver särskild anmälan. Danmark kommer att övergå till den tredje etappen men har enligt den valfrihet som landet avtalat om i samband med Maastricht-fördraget anmält att landet stannar utanför den monetära unionen. De övriga tretton medlemsländerna övergår enligt EG-fördraget till den tredje etappen antingen så att de uppfyller konvergenstkraven och inför den gemensamma valutan eller som medlemsstater med undantag. De förstnämnda medlemsstaterna bildar euroområdet och de senare är s.k. undantagsländer.

möjligheter att genomföra sina samhälls- politiska mål? Dessa frågor har redan länge dryftats såväl på gemenskapsnivå som på nationell nivå i medlemsstaterna.

Riksdagens stora utskott förutsatte i sitt uttalande i oktober 1996 att regeringen kontinuerligt skall informera riksdagen om hur förberedelserna för den ekonomiska och monetära unionen framskrider, presentera en analys av och sitt eget ställningstagande om vilka verkningar olika alternativ skulle ha på Finland och om beslutsfattandet i ärendet.

Regeringen har underrättat riksdagen om den ekonomiska och monetära unionens framskridande på det sätt som riksdagsordningen förutsätter. Riksdagens stora utskott har regelbundet informerats om ärenden gällande den ekonomiska och monetära unionen som kommer att tas upp till behandling av Ekofin-rådet. Förslagen till subsidiär lagstiftning om den ekonomiska och monetära unionen har också överlämnats till riksdagen för kännedom. En öppen offentlig diskussion om den ekonomiska och monetära unionens verkningar har främjats på många sätt.

Syftet med denna redogörelse är att utifrån nuvarande kunskaper, skapa en tydlig bild av den ekonomiska och monetära unionens betydelse för Finland samt om beslutsfattandet och lagstiftningen när det gäller

anslutningen till euroområdet. Vid denna bedömning granskas den ekonomiska och monetära unionens betydelse för utvecklingen av den europeiska integrationen, och särskilt vilka konsekvenser ett deltagande i den gemensamma valutaunionen från början av 1999 skulle få för Finland och vilka verkningar det skulle få om Finland stannade utanför euroområdet. I fråga om beslutsfattandet och lagstiftningsordningen granskas lagen om införande av EU-anslutningsfördraget, riksdagens beslutsfattande i fråga om anslutningen till euroområdet samt de ändringar som behövs i den inhemska lagstiftningen. När det gäller politiken kring Europeiska unionen och de ekonomisk-politiska utgångspunkterna stöder sig redogörelsen på regeringens tidigare riktlinjer och avtal som är förpliktande för Finland. Ett viktigt bakgrundsmaterial för denna redogörelse har varit de rapporter som den EMU-expertarbetsgrupp, som tillsattes i november 1996 har utarbetat under våren.

* * *

När Finland blev medlem i Europeiska unionen pågick redan den nuvarande ekonomiska och monetära unionens andra etapp. Regeringen konstaterade i sitt regeringsprogram våren 1995 att den ekonomiska politiken syftar till att Finland skall uppfylla konvergenskraven för den Europeiska ekonomiska och monetära unionen så att Finland, om så besluts, kan gå med i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp när den inleds. Med detta avsågs införandet av en gemensam valuta. Det konstaterades att beslut om inträdet fattas av riksdagen utgående från separat regeringsproposition.

I EU-ministerutskottets ställningstagande om den ekonomiska och monetära unionen, som publicerades i juni 1995, preciserades planerna gällande målen för och beredningen av den ekonomiska och monetära unionen. De förberedande åtgärder som då tillkännagavs har genomförts i hemlandet samtidigt som Finland tillsammans med de övriga EU-medlemsstaterna har deltagit i de fortsatta förberedelserna inom EU inför den ekonomiska och monetära unionen.

Som en del av förberedelserna inför etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen utarbetades Finlands första konvergensprogram som i september 1995 överlämnades till riksdagen för kännedom i samband med budgetpropositionen 1996. Programmet reviderades i september 1996. En ny revidering av konvergensprogrammet kommer att överlämnas till riksdagen i höst i samband med budgetpropositionen för 1998.

Vid finansministeriet har från och med april 1996 fungerat ett särskilt EMU-projekt som koordinerar den nationella övergången till den gemensamma valutan inom samhällets olika delområden. Inom ramen för projektet har en nationell övergångsplan gjorts upp för Finland. I den specificeras de viktigaste behoven av lagändringar och andra ändringar som införandet av den gemensamma valutan förutsätter och presenteras en tidsplan för deras genomförande.

Statsrådets kansli tillsatte i november 1996 en EMU-expertarbetsgrupp, som främst består av professorer i nationalekonomi, med uppgift att kartlägga de viktigaste faktorerna som påverkar konsekvenserna av den ekonomiska och monetära unionen för

den finländska samhällsekonomin. Arbetsgruppen har utarbetat 15 mellan- och bakgrundsrapporter som behandlar specialfrågor i anslutning till den ekonomiska och monetära unionen samt en huvudrapport om hela projektet och dess olika alternativ.

Regeringen kommer att beförda införandet av den gemensamma valutan till riksdagens avgörande. Regeringen anser att det naturligaste tillvägagångssättet är ett tillgängande innan Europeiska rådet sammanträder på stats- och regeringschefsnivå för att genom sitt beslut bekräfta vilka medlemsstater som uppfyller de nödvändiga villkoren för att delta i euroområdet. Regeringen motser att riksdagens grundlagsutskott i samband med behandlingen av redogörelsen uttalar sin författningsjuridiska ståndpunkt till deltagandet i euroområdet.

I kapitel 2 i denna redogörelse granskas den ekonomiska och monetära unionens ställning och betydelse för integrationsutvecklingen i Europa. Syftet med kapitel 3 är att ge en helhetsbild om de ekonomiska och ekonomisk-politiska verkningarna av införandet av den gemensamma valutan och om verkningarna av ett utanförskap. I kapitel 4 utreds ingående Finlands beslutsprocess och de lagändringar som behövs inför etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen. I slutledningskapitlet 5 granskas först i korthet Finlands samhällsekonomiska situation och ekonomisk-politiska mål inför övergången till 2000-talet. Därefter följer ett sammandrag av redogörelsens viktigaste slutsatser om ett deltagande i euroområdet och de ekonomisk-politiska iakttagelserna om valutaunionen och den kommande besluts- och lagstiftningsprocessen.

2 DEN EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONENS BETYDELSE FÖR INTEGRATIONSUTVECKLINGEN I EUROPA

2.1 Den ekonomiska och monetära unionen i den internationella ekonomin

Den ekonomiska verksamheten kommer att förändras i alla EU-medlemsstater under de närmaste åren. Många av förändringarna omfattar hela unionen och till och med hela världsekonomin på lika grunder.

Världsekonomin kommer att genomgå stora förändringar också under det kommande decenniet. Integrationen av marknaderna kommer sannolikt att fortsätta som en kraftig global process, dels som ett resultat av marknadskrafterna och dels som ett resultat av samarbete mellan regeringar. Världshandelns prioriterade områden kommer att förflyttas. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter börjar de mellan- och östeuropeiska ländernas roll i den internationella ekonomin att stärkas på allvar samtidigt som de asiatiska ekonomiernas roll betonas ytterligare. Många fler ändringar, som är svåra att förutse, är möjliga. Förläggningen av produktionsverksamheten övervägs allt oftare ur ett globalt perspektiv medan den regionala tillväxten, kostnadsutvecklingen, produktionsresurserna och teknologin dikterar affärsekonomiska specialvillkor för besluten.

Den ekonomisk-politiska ramen för alla samhällsekonomier som deltar i det internationella utbudet bytsekonomin utformas i

takt med utvecklingen av världsekonomin. Det ökade beroendet och den ökade konkurrensen mellan samhällsekonomierna, integrationen och tillväxten av de internationella finansmarknaderna och erfarenheterna av hur det är att bedriva ekonomisk politik i denna omgivning visar hur viktigt det är med prisstabilitet och disciplin inom den offentliga ekonomin för att ekonomin skall fås i balans och det skall uppstå en atmosfär som gynnar tillväxten. Samtidigt betonas betydelsen av strukturella reformer. De åtgärder som anpassningen till den ekonomiska och monetära unionens förhållanden har lyft fram löper parallellt med de behov som den ökade integrationen av den internationella ekonomin redan i sig förutsätter.

Det väsentliga är att flera förändringar håller på att ske globalt oberoende av projektet att fördjupa den europeiska integrationen. Inom Europeiska unionen håller mycket på att ske på grund av tidigare projekt, framför allt på grund av skapandet av den inre marknaden. Den ekonomiska och monetära unionen är det viktigaste projektet för tillfället, men också den är bara en del av en reformprocess som pågått länge.

2.2 Den ekonomiska och monetära unionen som en del av utvecklandet av EU

När Europeiska gemenskapen utformades fanns det inget behov av en gemensam växelkursregim. Det internationella valuta-samarbetet grundades på Bretton Woods fastkurssystem som ansågs erbjuda tillräcklig stabilitet. När den gemensamma marknaden skapades och samarbetet fördjupades fick man emellertid uppleva hur viktigt det var med stabila växelkurser för gemenskapens verksamhet och utveckling. Branta svängningar i växelkurserna mellan medlemsstaterna försvårade genomförandet av gemenskapspolitiken och skapade spänningar inom gemenskapen. Planeringen av den ekonomiska och monetära unionen inleddes inom gemenskapen i slutet av 1960-talet redan innan Bretton Woods -systemet upplöstes 1971.

Det första programmet som siktat på genomförandet av en ekonomiska och monetära union - den s.k. Wernerplanen - hade i viss mån en annan riktning än den nuvarande EMU-planen. Då fanns det beredskap att i betydligt högre grad än nu blanda sig i medlemsstaternas suveränitet i fråga om finanspolitiken och budgeten. Detta kan också ha varit en av orsakerna till att flera medlemsstater senare drog sig ur projektet. Å andra sidan var inte övergången till en gemensam valuta ett lika klart mål för Wernerplanen som för den nuvarande EMU-planen. Från denna tidsperiod gick närmast två institutionella element i arv.

Den ena var valutaormregimen, som skulle begränsa gemenskapens interna växelkursfluktuationer, och som ersattes av det nuvarande Europeiska monetära systemet

(EMS) som grundades senare, dvs. 1979. Den växelkursmekanism (ERM) som ingår i det monetära systemet är ett system med fasta men anpassningsbara växelkurser till vilket man antog att alla medlemsstater med tiden skulle ansluta sig. Ett annat drag var den gemensamma valutaenheten, ecun, som togs i bruk tillsammans med det nya monetära systemet.

Det fanns redan erfarenheter av ett gemensamt monetärt system när ett nytt försök att upprätta en ekonomisk och monetär union inleddes under 1980-talet. Den utveckling som hade skett inom gemenskapen var uppmuntrande i två avseenden. Inflationsskillnaderna mellan medlemsländerna hade klart börjat minska. Mot slutet av decenniet kunde man skönja att också växelkurserna hade stabiliserats.

Den internationella ekonomiska omgivningen hade samtidigt blivit allt mera krävande. Europa höll på att förlora sin ställning i den globala konkurrensen. Detta gällde framför allt världsdelens konkurrenskraft i förhållande till USA och Japan, men också de dynamiska ekonomierna i Sydostasien trädde fram som konkurrenter. Det föreföll som om Europa hade råkat in i en ond cirkel karakteriserad av en avtagande tillväxt, förlorade arbetsplatser och tillspetsade balansproblem.

I programmet för den inre marknaden, som inleddes inom gemenskapen i mitten av 1980-talet, ingick tanken på de fyra friheterna; fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Den europeiska konkurrenskraftens problem ansågs vara

strukturella snedvridningar i ekonomin och en splittrad marknad. Genom att införa programmet för den inre marknaden kunde man ingripa i dessa olägenheter. I Europa måste samtidigt skapas såväl effektivare produktionsstrukturer som en bättre fungerande konkurrensmiljö.

Liberaliseringen av kapitalrörelserna inledde den första etappen av den ekonomiska och monetära unionen i början av 1990-talet. Denna etapp hängde nära ihop med den globala utvecklingen som pågått redan en längre tid. Förbindelsen mellan kapitalströmmarna och utrikeshandelns betalningsströmmar hade blivit lösare och samtidigt hade växelkursfluktuationerna ökat. Valutaflödena reflekterade allt kraftigare och allt spontanare förändringarna i den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken och de förväntningar som ställs på dem. I de nya omständigheterna har möjligheterna till valutaspekulationer samtidigt ökat betydligt. Valutaturbulensen i början av årtiondet visade att vid fria kapitalrörelser är alla regimer som grundar sig på en fast växelkurs med möjligheter till kursjusteringar utsatta för kapitalöverföringar i spekulationssyfte.

Utgångspunkten för upprätthållande av monetär stabilitet inom gemenskapen ändrades således helt vid början av detta decennium. Stabilitetsmål på medellång sikt, särskilt för den offentliga ekonomin, har under dessa förhållanden fått en central ställning. Allt större betydelse har samtidigt getts åt förbindelsen att hålla inflationen på en låg nivå. En självständig centralbank har ansetts garantera att låginflationsmålet uppnås.

Övergången till etapp två av den ekonomiska och monetära unionen skedde i

samband med att Maastricht-fördraget trädde i kraft. I samband med etapp två infördes bl.a. nya förfaringssätt i anslutning till samordningen av den ekonomiska politiken samt de författningar som fastställer centralbankens ställning.

Genomförandet av etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen är en logisk följd av den europeiska integrationsutvecklingen hittills och särskilt av projektet för upprättande av den inre marknaden. Övergången till en gemensam valuta har central betydelse för den ekonomiska och politiska dynamiken i Europa. Den ekonomiska och monetära unionen är ett sätt att främja gemenskapens mål för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Att medlemsländerna förbinder sig att hålla inflationen på en låg nivå och arbeta för en sundare offentlig ekonomi stödjer företagsverksamhetens konkurrenskraft i en allt hårdare global konkurrens. Den ekonomiska och monetära unionen betonar prisstabilitetsmålen på längre sikt. Detta befäster tron på en fortsatt sund ekonomisk politik.

Europas interna växelkursfluktuationer har haft en skadlig inverkan också på genomförandet av den traditionella gemenskapspolitiken. Detta har återspeglats tydligast i den gemensamma jordbrukspolitiken. Övergången till en gemensam valuta kan för enkla och effektivera genomförandet av gemenskapspolitiken och öka dess transparens. Eurons betydelse i gemenskapens interna betalningsrörelse och ekonomi kommer från första början att vara klart större än ecus betydelse. Också kontrollen av betalningsströmmarna kommer att bli enklare vid övergången till euron.

På våren 1998 står deltagarna inom euroområdet inför ett avgörande på unionsnivå. Trots att det rör sig om ett politiskt beslut är den politiska handlingsfriheten begränsad. Införandet av den gemensamma valutan är en unik händelse som ingriper i

2.3 Ekonomisk konvergens

En förstärkning av Europas interna säkerhet anses ofta vara det slutliga målet för integrationen. Denna målsättning gynnas av ökat gränsöverskridande ekonomiskt samarbete och ökad ekonomisk interaktion. Det är också viktigt att fastare integrera företagsverksamheten och bygga nätverk. Trots att tyngdpunkten i den europeiska integrationen har legat i ekonomin har också ett fastare politiskt samarbete mellan medlemsländerna främjats. Ekonomi och politik är nära sammankopplade i EU.

Också i genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen ingår strävanden som tar sikte på att stärka den politiska gemenskapen inom unionen. Även om den tredje etappen i början skulle dela de nuvarande medlemsstaterna i två kategorier skulle situationen vara temporär för de flesta länderna. Just nu när vi står inför en utvidgning är det viktigt att betona sambandet mellan politisk enhetlighet och ekonomisk stabilitet. Med den ekonomiska och monetära unionen uppstår nya gemensamma institutioner (gemensam valuta, centralbank) som stärker gemenskapen.

I samband med att de ekonomiska strukturerna håller på att samordnas får de nationella motsättningarna mellan olika medlemsländer en allt mindre betydelse. Det blir då allt lättare att anpassa också samhällspolitiska strävanden till varandra.

institutioner som är centrala för den ekonomiska politiken och för det ekonomiska systemet i sig. Medlemsländernas monetära stabilitet får under inga omständigheter äventyras.

Å andra sidan, ju fastare ekonomierna i olika medlemsländer har samordnats som en följd av integrationen, desto hårdare kan landspecifika störningar drabba hela regionens näringsverksamhet och ekonomiskpolitiska stabilitetsmål.

Det är viktigt för den ekonomiska och monetära unionens utveckling att samordningen har framskridit tillräckligt. Det har skett en betydande samordning av medlemsländernas ekonomiska utvecklingsnivåer och strukturer som en följd av integrationen. Också samförståndet i fråga om den ekonomiska politikens mål och medel har ökat i takt med utvecklingen.

Vid beredningen av den ekonomiska och monetära unionen har den privata näringsverksamhetens förbindelse att ställa sig bakom projektet en avgörande betydelse för dess genomförande. Största delen av den praktiska beredningen av den ekonomiska och monetära unionen sker inom den privata sektorn, särskilt den finansiella sektorn. Företagen och bankerna måste fatta de beslut och investeringar som binder deras framtida verksamhet vid genomförandet av den monetära unionen. Enligt kommissionen har de stora europeiska företagen och bankerna redan fattat detta beslut. Detta reflekterar företagets starka tro på att projektet blir verklighet. Rikligt med såväl politiskt som ekonomiskt kapital har placerats i projektet.

2.4 Utvidgning av EU

I den ekonomiska och monetära unionen är det tillsvidare fråga om att samordna den ekonomiska politiken i industriländer som redan är kopplade till varandra. Därför innebär den pågående utvidgningen av EU en ny sorts utmaning. I samband med utvidgningen får nya ekonomier med utvecklingsnivåer och strukturer som avviker från de nuvarande medlemsstaternas tillträde till Europeiska unionen och den ekonomiska och monetära unionen.

Finland stöder strävandena att göra det möjligt för länder som sökt medlemskap att anslutna sig till Europeiska unionen och vidare till den ekonomiska och monetära unionen. Den konvergens som krävs för att uppfylla anslutningskraven och delta i euroområdet beror framför allt på medlemskandidaternas egna åtgärder. Ju snabbare ekonomierna anpassar sig till nuvarande EU-nivå, desto snabbare och smidigare kan utvidgningsprocessen framskrida mot ett fullt medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen. De länder som ansökt om medlemskap skall stödjas i dessa ansträngningar.

Det är uppenbart att följande utvidgningskedje kommer att ta tid. Detta beror på att de nya medlemsländernas inkomstnivå är mycket låg jämfört med nuvarande medlemsländers. För att utvidgningen skall lyckas och inte oskäligt belasta gemenskapsbudgeten krävs såväl strukturella reformer i de länder som ansöker om medlemskap som ändringar av gemenskapspolitikens bestämmelser.

Följande utvidgningskedje kommer att avvika från föregående utvidgning så till vida att gemenskapsbudgetens manöverutrymme sannolikt kommer att bli mycket litet. Det är knappast möjligt att visa solidaritet med gemenskapsmedel i lika stor omfattning som när Spanien, Portugal och Grekland blev medlemmar. Det är möjligt att det blir aktuellt att i stället överväga eftergifter i någon annan form, exempelvis genom att göra det lättare att komma in på marknaden.

Utvidgningen har positiva ekonomiska effekter som hänger samman med öppnare marknader och ökad handel. Utvidgningen kan också för sin del öka och påskynda den anpassningstryck som riktas mot de nuvarande medlemsländerna som ett resultat av globala ekonomiska förändringar. Detta kan ha en viss inverkan också på den ekonomiska och monetära unionens verksamhet.

Det är än så länge svårt att helt förutspå vilka verkningar en utvidgning kommer att få på den ekonomiska och monetära unionen. När kommissionen publicerar sina utlåtanden om nya medlemsstater och bedömer behoven av att ändra gemenskapspolitiken som en följd av utvidgningen blir situationen klarare.

Den nya växelkursmekanismen (ERM 2) för de medlemsländer som inte ingår i euroområdet kommer i samband med utvidgningen att få central betydelse för den ekonomiska och monetära unionen. De länder som förbereder sig för en närmare integration

kommer sannolikt att kopplas till ERM 2-mekanismen för att fortsätta sin integrationsprocess. Också andra övergångsarrangemang kommer sannolikt att tillämpas. Det kan vara fråga om olika övergångstider som tillämpas inom jordbruket, strukturpolitiken, den fria rörligheten för

arbetskraft och inom andra områden. Det väsentliga är att under den tredje etappen skall alla medlemsstater utanför euroområdet följa samma disciplinära ekonomiska politik som de stater som deltar i euroområdet.

2.5 Fortsatt integration och flexibilitet

Inom en nära framtid måste beslutsfattarna inom Europeiska unionen fatta flera sådana beslut som styr EU:s utveckling och verksamhet långt in i framtiden. Starten av etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen är det viktigaste av dessa ärenden som påverkar varandra. Andra aktuella frågor är slutförandet av regeringskonferensen, utvidgningen av EU samt beslutet om utgiftsramen för gemenskapsbudgeten på medellång sikt. I samband med de sistnämnda avgörandena blir det nödvändigt att ta ställning också till gemenskapspolitikens traditionella kärnområden, dvs. reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens och strukturfondernas framtid.

Det är uppenbart att unionens beslutsorgan och politiska samstämmighet kommer att utsättas för hårda prövningar under den följande två och ett halvt årsperioden. Det är fråga om avgöranden där alla medlemsstater bevakar intressen som de anser livsviktiga och som i hög grad formar unionens karaktär och handlingssätt.

Den europeiska integrationsutvecklingen sker inte enligt någon färdig, på förhand uppgjord plan eller tidtabell. Det råder klart avvikande åsikter, inte enbart mellan medlemsstaterna utan också inom dem, om hur

samarbetet på unionsnivå skall utvecklas. I meningsskiljaktigheterna får integrationsutvecklingens olika ekonomiska och politiska strävanden olika tyngd. På grund av dessa skillnader kan integrationen framskrida närmast enligt vad som vid varje tidpunkt är den minsta gemensamma nämnaren som binder samman medlemsstaterna.

Ekonomiskt är den gemensamma marknaden utan tvivel en förenande länk vars ostörda verksamhet man inte vill äventyra inom gemenskapen. De viktiga utgångspunkterna och principerna för unionens politiska gemenskap och sociala sammanhållning har fastställts i grundfördragen. Också i fråga om dessa är de integrationsresultat som uppnåtts genom olika former av gemenskapspolitik tämligen obestridliga.

Det har under den senaste tiden varit svårt att finna en sådan politisk vilja som enhälligt skulle stödja en ökning av befogenheterna på gemenskapsnivå. Detta, trots att flera konkreta problem har uppstått, som till sin karaktär är gränsöverskridande och som på ett naturligt sätt skulle kunna lösas på gemenskapsnivå. Delvis har dessa problem uppstått i samband med en fördjupning av integrationen, exempelvis i samband med utvecklingen av den inre marknaden.

Nästa gång mäts unionens politiska vilja i juni i Amsterdam vid Europeiska rådets möte som skall slutföra den pågående regeringskonferensen. Konferensen söker metoder att effektivera unionens verksamhet och beslutsmekanismer när medlemsantalet ökar.

Regeringskonferensen har undersökt möjligheten att en del av medlemsstaterna inom ramen för anslutningsfördraget skulle kunna bedriva ett fastare samarbete än de övriga medlemsstaterna. På grund av flexibiliteten behöver en djupare integration och en utvidgning inte utesluta varandra. Om fördjupningen av integrationen och utvidgningen skulle ses som klart alternativa utvecklingsriktningar skulle fördjupningen av samarbetet lätt avstanna för en lång tid som en följd av de nya medlemsstaternas intåg. Flexibilitetsökningen skall dock ske kontrollerat enligt gemensamt överenskomna spelregler och den får inte äventyra unionens grundprinciper.

Den ekonomiska och monetära unionen är det viktigaste av de redan avtalade unionsprojekten som bygger på flexibilitet. Vissa medlemsstater kommer inte att uppfylla villkoren för deltagande i euroområdet när den tredje etappen inleds och vissa medlemsländer har rätt att enligt egen önskan stanna utanför. Den ekonomiska och monetära unionen uppfyller huvudsakligen de villkor som regeringskonferensen ställer för genomförandet av en flexibel integration. Beslutet om den monetära unionen har fattats enhälligt, alla medlemsländer som önskar och förmår har rätt att delta i den och verksamheten sker inom EU:s befintliga institutionella ram.

Men det har också befarats att det i och med den ekonomiska och monetära unionen kan uppstå en inre krets, en s.k. hård kärna, inom vilken samarbetet kunde utvidgas till att omfatta också andra frågor. Detta skulle kunna leda till ett intensivare politiskt samarbete mellan kärnländerna. Det är inte så mycket fråga om en utvidgning av unionens befogenheter till nya områden, utan om en effektivisering av den nuvarande verksamheten på dess kärnområden. Någon automatik som tvingar till närmare samarbete ingår emellertid inte i genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen.

Det råder misstankar om att samarbetet inom en fastare kärna kunde sprida sig exempelvis till andra ekonomisk-politiska sektorer, som sysselsättningspolitiken och skattepolitiken. En harmonisering av beskattningen eller socialpolitiken inom ramen för en begränsad inre marknad kunde vara problematiskt exempelvis när det råder fri rörlighet för varor, personer och kapital. En samordning av den indirekta beskattningen inom ramen för någon avgränsad landsgrupp skulle leda till ändringar av verksamheten på den inre marknaden och till och med till nya snedvridningar. Det samma gäller för en harmonisering av beskattningen av kapitalinkomster. En harmonisering av beskattningen och den övriga politiken som huvudsakligen genomförs på nationell nivå skulle framskrida mera balanserat inom ramen för hela den inre marknaden utifrån en gemensam åskådning som grundar sig på marknadstryck eller förhandlingar. Målet för en harmonisering av beskattningen är för tillfället närmast att begränsa den skadliga skattekonkurrensen.

3 DEN FINLÄNDSKA SAMHÄLLSEKONOMINS VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR INOM EURO- OMRÅDET OCH UTANFÖR DET

3.1 Den ekonomiska och monetära unionen och euroområdet som ekonomisk omvärld

3.1.1 Den allmänna ekonomisk-politiska handlingsramen

De viktigaste elementen i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen är överenskommelserna om att införa en gemensam valuta, upprätta ett gemensamt centralbankssystem och utarbeta mekanismer för att samordna den ekonomiska och finansiella politiken. Alla viktiga principer har antecknats redan i EG-fördraget. Det finns dock behov av att specificera dem genom sekundär lagstiftning och avtalsarrangemang.

Vilka kommer de väsentliga förändringarna att bli med tanke på den praktiska ekonomiska verksamheten och den ekonomiska politiken när etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen inleds? Sammanmältningen av medlemsstaternas alla utlöpande mynt och finansiella tillgångar uttryckta i myntenheter till en och samma valuta - euron - samt uppkomsten av en enhetlig finansmarknad i euro är en viktig förändring på gemenskapsnivå. Till detta kopplas upprättandet av nya penningpolitiska institutioner när Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna, som tillsammans bildar det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) börjar

svara för den gemensamma penningpolitiken. Betalningarna erläggs och de finansiella transaktionerna utförs i den nya valutaenheten såväl inom euroområdet som i ökande grad också utanför det. Finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken sköts nationellt som tidigare, även om också gemensamma intressen i praktiken betonas kraftigare.

Fördraget förpliktar alla medlemsstater att bedriva sin ekonomiska politik på ett sätt som tjänar gemenskapens mål och inom ramen för de överenskomna ekonomisk-politiska riktlinjerna. Medlemsstaterna skall behandla sin ekonomiska politik som en fråga av gemensamt intresse och samordna sin ekonomiska politik i rådet. I etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen förstärks dessa drag som kännetecknar ekonomisk-politiskt samarbete också ifråga om undantagsländerna. De länder som stannar utanför euroområdet förutsätts sköta stabiliteten i sin ekonomiska politik och penningpolitik samt undvika för stora växelkursfluktuationer och konkurrensnedvridningar. För att trygga EU-områdets stabilitet och särskilt en ostörd inre marknad förväntas medlemsstaterna utanför euroområdet också delta i ERM 2-växelkurssystemet.

Samordningen av den ekonomiska politiken och kontrollen av nämnda förpliktelser bygger på årligen överenskomna ekonomisk-politiska riktlinjer. Processen vid uppgörandet av dessa riktlinjer har klart fastställts, och i den deltar enligt fördraget alla medlemsstater. Arrangemangen för samordningen av den ekonomiska politiken har hittills inte fått en särskilt stor uppmärksamhet. I ett läge med gemensam valuta kommer de ekonomisk-politiska riktlinjerna och den ekonomisk-politiska övervakningsmekanismen som byggs upp utgående från dem att öka i betydelse såväl för de länder som deltar i euroområdet som för de övriga EU-länderna.

3.1.2 Gemensamma finanspolitiska arrangemang

Ansvaret för finanspolitiken kvarstår klart på nationell nivå också under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen. Redan Maastricht-fördraget har dock begränsat det finanspolitiska manöverutrymmet i syfte att säkerställa prisstabiliteten i den monetära unionen. Den offentliga sektorn har förbjudits att utnyttja centralbanksfinansiering och positiv särbehandling i andra finansinstitut. Fördraget förbjuder också gemenskapen och medlemsstaterna att ansvara för en annan medlemsstats offentliga samfunds förbindelser. De länder som övergår till den gemensamma valutans förbinder sig att undvika alltför stora underskott, dvs. de förbinder sig att kontinuerligt tillämpa konvergenskraven för den offentliga ekonomin.

Betydelsen av att medlemsländerna tillämpar en nationell finanspolitik som överensstämmer med den ekonomiska och mone-

tära unionens mål har således klart godkänts i EG-fördraget. Fördraget erbjuder dock inte något tillräckligt exakt och klart praktiskt förfarande för att trygga budgetdisciplinen. Fördraget beaktar inte heller att begränsningen i fråga om den offentliga sektorns underskott förutsätter att genomsnittunderskottet inom ramen för konjunkturcykeln är klart mindre än referensvärdet (3 % av BNP). För att det skall finnas tillräckligt manöverutrymme för recessioner och andra störningar krävs också att den offentliga sektorns finanser under normala förhållanden är klart starkare än referensvärdet.

Stabilitets- och tillväxtpakten, som för tillfället håller på att slutföras, kompletterar och preciserar EG-fördraget i fråga om de finanspolitiska bestämmelserna. Syftet med pakten är att säkerställa att störningar i medlemsstaternas offentliga ekonomi inte äventyrar genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Stabilitets- och tillväxtpakten ses som nödvändig för att trygga en helhetsekonomisk stabilitet och integrationsfördelar, för att dela ansvaret med penningpolitiken och för att skapa ett nationellt finanspolitiskt manöverutrymme.

Stabilitets- och tillväxtpakten bygger på tre grundelement. För det första skapas ett uppföljnings- och förvarningssystem som baserar sig på nationella stabilitetsprogram. För det andra förstärks förfarandet vid alltför stora underskott så att det sporrar till disciplin. Stabilitets- och tillväxtpakten förutsätter också en klar utfästelse av parterna (medlemsstaterna, kommissionen och rådet) - som kommer att iklädas formen av Europeiska rådets resolution - att följa avtalade spelregler.

Den finanspolitiska kontrollen effektivieras så att varje euroland förutsätts upprätta ett stabilitetsprogram som specificerar landets medelfristiga mål för den offentliga ekonomin och den offentliga skulden och utreder vilka åtgärder landet kommer att vidta för att nå dessa mål. Inom ramen för systemet eftersträvar medlemsstaterna budgetbalans eller budgetöverskott i den offentliga ekonomin på medellång sikt. Stabilitetsprogrammen granskas årligen och deras genomförande följs upp regelbundet. Avvikelser från målet kan ge upphov till rekommendationer av rådet om åtgärder som balanserar den offentliga ekonomin.

Förfarandet vid för stora underskott preciseras och snabbas upp för att det skall ha en verklig preventiv verkan. För de viktigaste skedena i förfarandet ställs snäva tidsgränser och bestämmelser, vartill definitionerna preciseras för att öka förutsebarheten utan att rådets prövningsrätt slopas helt. Det är således möjligt att beakta de olika omständigheter och förhållanden som råder i medlemsländerna i nödvändig utsträckning.

Om medlemsstaten inte vidtar effektiva åtgärder för att rätta till ett konstaterat för stort underskott leder förfarandet till depositionssanktioner senast inom 10 månader efter rapporten som utlöste förfarandet. Depositionen är högst 0,5 procent av bruttonationalprodukten och den omvandlas till böter och går förlorad efter två år om underskottet alltså är för stort. Intäkterna av sanktionerna (depositionsräntor och eventuell bötesavkastning) styrs enligt överenskommelse till de länder inom euroområdet som inte har för stort underskott.

Samordningen av finanspolitiken siktar också efter att stabilitets- och tillväxtpakten ingåtts, närmast på att säkerställa budgetdisciplinen i enskilda medlemsstater för hela områdets bästa. Med en budget av nuvarande (eller planerad) storlek är det inte möjligt att bedriva en egentlig finanspolitik på gemenskapsnivå. Merparten av EU:s budgetresurser styrs till jordbruks- och strukturpolitiken och kan således inte användas för konjunkturpolitisk utjämning.

3.1.3 Penningpolitiken inom euroområdet

Europeiska centralbankssystemet (ECBS), som verkställer den gemensamma penningpolitiken, ansvarar för pris-stabiliteten inom hela euroområdet. Europeiska centralbanken (ECB), som är kärnan i centralbankssystemet, grundas 1998 efter att rådet har kommit överens om vilka medlemsstater som övergår till euron i den första omgången. Därefter har ECB cirka ett halvt år tid på sig att förbereda sig för att ta emot sin uppgift den 1 januari 1999. Förberedelserna har emellertid inletts redan betydligt tidigare i Europeiska monetära institutet (EMI) som förbereder den tredje etappen. De EMI-rapporter, som publicerats nyligen, utreder vilket skede dessa förberedelser nu befinner sig i, när det gäller den penningpolitiska handlingsramen och strategin.

De operativa målen för penningpolitiken och genomförandet av dem har klart koncentrerats till Europeiska centralbanken. EU-rådet ansvarar för de allmänna växelkurspolitiska riktlinjerna gentemot tredje länder. Dessutom utfärdar EU-rådet sin rekommendation (inför det beslut som fattas på stats- eller regeringschefsnivå) om sam-

mansättningen av ECB:s direktion och rådet har också getts möjlighet att påverka ändringar i artiklar av teknisk natur i ECBS:s och ECB:s stadga.

Länderna utanför euroområdet är inte representerade i ECB:s råd eller direktion som fattar de penningpolitiska besluten inom euroområdet. De är dock representerade i allmänna rådet som fortsätter att sköta EMI:s nuvarande uppgifter.

Centralbanksberoendet är en av de viktigaste principerna i den ekonomiska och monetära unionen, vilket också klart fastställs i EG-fördraget. På detta sätt har man önskat trygga penningpolitiken på lång sikt och stödja förtroendet för ECB och centralbankens trovärdighet när den genomför sitt huvudmål, dvs. att upprätthålla prisstabilitet.

Det är nödvändigt att informationen och meningsutbytet löper fritt mellan de organ som ansvarar för den ekonomiska politiken och penningpolitiken. Exempelvis borde finanspolitiken som helhet överensstämma tillräckligt väl med den gemensamma penningpolitiken.

För att säkerställa att det uppstår kommunikation ger EG-fördraget ministerrådets ordförande yttranderätt och initiativrätt (men inte rösträtt) i ECB:s råd. ECB:s ordförande kallas till rådets möten när ärenden som gäller ECB behandlas. Rådet, parlamentet och Europeiska rådet har möjlighet att diskutera ärenden som hör till ECB:s verksamhetsområde i samband med behandlingen av centralbankens årsberättelse.

Regeringen har i sitt ställningstagande i juni 1995 betonat att den stöder ett närmare

ekonomisk-politiskt samarbete under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen. Skapandet av ett inofficiellt stabilitetsråd är en möjlighet att utveckla det ekonomisk-politiska samarbetet.

I Maastricht-fördraget fastställs som utgångspunkt att ECB:s huvudmål är att upprätthålla prisstabilitet. Andra mål kan också främjas eller stödjas förutsatt att prisstabiliteten inte äventyras. Fördraget fastställer inte närmare vilken strategi och vilka penningpolitiska instrument som skall användas och vilka kortsiktiga och intermediära mål som skall ställas för att upprätthålla prisstabiliteten.

Prisnivån kan inte direkt styras av centralbanken. ECB måste i detta hänseende förlita sig på indirekta påverkningsmöjligheter och välja lämpliga instrument med tanke på förmedlingskanalerna. Den kan också anse det nödvändigt att uppställa sådana intermediära mål på olika nivåer som är kända för att ha ett klart samband med prisstabiliteten.

Som två grundalternativ som är föremål för fortsatt övervägande har EMI valt dels ett direkt inflationsmål och dels användning av penningmängden som intermediärt mål. Eftersom målet i grunden är detsamma i båda alternativen och det inte i praktiken nödvändigtvis behöver råda någon större skillnad mellan det praktiska genomförandet av målen, kan beredningen bl.a. i fråga om instrumenten fortsätta på denna grund. De preliminära spekulationerna om vilka penningpolitiska instrument som skall användas, fokuseras närmast på öppna marknadsoperationer och likviditetsarrangemang. Också möjligheten att kräva minimireservdepositioner kommer att bibehållas.

En positiv lösning ur medlemsstaternas synvinkel är strävandet att genomföra en decentraliserad penningpolitik, varvid de nationella centralbankerna verkställer ECB:s penningpolitik. Väsentligt är självfallet att det bara kan finnas en enda penningpolitik inom euroområdet.

EMU-expertarbetsgruppen hänvisar den diskussion ECB:s oberoende ställning har väckt om demokratin och legitimiteten vid penningpolitiska beslut i den ekonomiska och monetära unionen. ECB:s verksamhetsförhållanden avviker från de nationella centralbankernas genom att ECB inte är på samma sätt bunden till det politiska systemet. En nationell centralbanks politiska fullmakt motsvarar för ECB:s del av Maastricht-fördraget mellan medlemsländerna. Den oberoende ställningen enligt EG-fördraget, som godkänts i en grundlig nationell behandling, förpliktar ECB att i första hand verka för att trygga prisstabiliteten inom euroområdet. Enligt expertgruppen är det skäl att förutsätta att ECB öppet och klart informerar om sina mål och lägesbedömningar och motiverar sina åtgärder i sina strävanden att utföra sin huvuduppgift. Misstankar och missförstånd om penningpolitikens mål och möjligheter skulle utgöra ett direkt hot mot trovärdigheten för ECB:s penningpolitik. De skulle reflekteras i eurons räntenivå.

3.1.4 Växelkurspolitiken inom euroområdet

Den första växelkurspolitiska åtgärden när verksamheten inom euroområdet inleds är att genast den första dagen fatta beslut om att växelkurserna mellan valutorna i de länder som deltar i euroområdet oåterkalleligen låses fast sinsemellan. Beslutet

fattas enhälligt av Europeiska unionens råd på kommissionens förslag och efter ECB:s utlåtande. I beslutet deltar endast de medlemsstater som hör till euroområdet.

Enligt fördraget kan rådet på kommissionens eller ECB:s rekommendation besluta om växelkurserna gentemot länder utanför euroområdet. Rådet kan antingen ingå formella avtal om växelkurssystemet gentemot andra valutor eller dra upp allmänna riktlinjer för växelkurspolitiken gentemot sådana valutor. Rådets anvisningar får inte äventyra prisstabiliteten, som ECB ansvarar för. Till ECB:s uppgifter hör det praktiska genomförandet av åtgärderna på valutamarknaden.

I valutarelationerna mellan länder som deltar i euroområdet och övriga EU-länder samt tredje länder kommer användningen av euron sannolikt att bli mera allmän än vad den nuvarande användningen av valutorna inom euroområdet i sig förutsätter. Inom kort kan euron bli en allvarlig konkurrent till US-dollarn både som fakturerings- och prissättningsvaluta för världshandeln och som valuta för finansiella fordringar och valutareserver.

Eurons ställning bland världsvalutorna kommer naturligtvis att bero på hur väl det interna stabilitetsmålet uppnås inom euroområdet. Detta beror bl.a. på om integrationsprocessen är tillräckligt effektiv, om de strukturella reformerna framskrider tillräckligt snabbt och hur finansmarknaden i euro utvecklas. Om goda framsteg nås i detta avseende blir euron ett element som skapar stabilitet inom hela det internationella valutasystemet.

3.1.5 ERM 2 och undantagsländernas ekonomiska politik

Den nya växelkursmekanismen (ERM 2), som har anpassats till förhållandena under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen, har ansetts som behövlig för att de medlemsstater som stannar utanför euroområdet skall kunna säkras möjlighet att i framtiden ansluta sig till euroområdet och för att garantera den inre marknadens funktion. Systemet försöker undvika såväl överdrivna kortfristiga växelkursfluktuationer som konkurrenskraftsverkningar på grund av en växelkursutveckling på längre sikt.

Undantagsställningen för de länder som stannar utanför euroområdet är avsedd att vara ett övergångsskede som blir så kortvarigt som möjligt. Rådets resolution i fråga om ERM 2-mekanismen kommer sannolikt att godkännas under Europeiska rådets möte i Amsterdam i juni 1997. Dessutom ingås i sinom tid ett avtal om detta mellan ECB och centralbankerna för de medlemsstater som inte deltar i euroområdet.

Den nya växelkursmekanismen ersätter den nuvarande ERM-mekanismen den 1 januari 1999. Deltagandet i det nya systemet är frivilligt men undantagsländerna förväntas delta i det. Fördraget förutsätter att medlemsstaterna utanför euroområdet behandlar sin växelkurspolitik som en fråga av gemensamt intresse.

Euron blir systemets centralvaluta gentemot vilken centralkursen och fluktuationsbandet för valutorna i de länder som inte deltar i euroområdet fastställs. Fluktuationsbandet kommer att vara brett (+/- 15 %), även om en stat som inte deltar i euroområdet har möjlighet att för egen del avtala om ett

smalare fluktuationsband om den ekonomiska integrationen har framskridit tillräckligt. Europeiska centralbankens och undantagsländernas nationella centralbankers interventioner på fluktuationsbandets gränser skulle vara automatiska och obegränsade. Det skulle dock vara möjligt att avbryta interventionerna om de skulle anses äventyra prisstabilitetsmålet.

Undantagsländerna åläggs att göra upp årliga konvergensprogram. Dessa blir mera detaljerade än de nuvarande programmen och de görs upp enligt samma principer som de stabilitetsprogram som förutsätts av de länder som deltar i euroområdet. Inom ramen för dem granskas dessutom penning- och växelkurspolitiken. ERM 2 förutsätter också samordning av den ekonomiska politiken och penningpolitiken. Ekonomiska och finansiella kommittén bistår ministrarna vid uppföljningen av ERM 2, och vid den kontinuerliga bedömningen av medlemsstaternas penningpolitiska och ekonomiska ställning och rapporterar regelbundet till rådet och kommissionen. På centralbanksnivå följer ECB:s allmänna råd med växelkurssystemet och fungerar som en samordnande faktor samt som förvaltare av interventions- och finansieringssystemet.

Undantagsländernas konvergenssituation granskas med tanke på deltagande i euroområdet minst vartannat år efter att den tredje etappen inletts. En medlemsstat som i första skedet stannat utanför euroområdet kan också själv be rådet överväga om en tillräckligt hög grad av konvergens har uppnåtts med tanke på införandet av den gemensamma valutan. Avsikten är att de som går med i euroområdet i ett senare skede i fråga om konvergensvillkor och andra förfaranden behandlas lika som de som övergår till den gemensamma valutan bland de första länderna.

3.2 Handlingsalternativ inom den ekonomiska och monetära unionen

Formellt - enligt gällande avtal - gäller frågan om ett deltagande i den monetära unionen närmast en ändamålsenlig tidsplan. Om konvergensvillkoren under våren 1998 konstateras vara uppfyllda har medlemsstaterna (med undantag av Storbritannien och Danmark) förbundit sig att delta i det gemensamma valutaområdet.¹

De flesta medlemsstaterna måste fortsätta att anstränga sig framför allt för att uppfylla konvergenskriterierna för den offentliga ekonomin. För Finland medför uppfyllandet av konvergensvillkoren sannolikt inte något problem. I fråga om prisstabilitet, räntenivå och den offentliga ekonomin är möjligheterna att uppfylla konvergenskriterierna goda. Den faktiska växelkursstabiliteten under hela EU-medlemskapet och anslutningen till ERM-systemet i oktober 1996 är ett uttryck för att kraven på växelkursstabilitet uppfylls.

Den granskning av konvergenssituationen som kommer att ske under våren 1998 är viktig med tanke på den monetära unionens stabiliseringsmål. En varaktig konvergens är ett nödvändigt villkor för en tillräcklig trovärdighet. För genomförandet av effektivitetsmålen är det viktigt att alla medlemsstater kan fortsätta att utveckla sin konvergens snabbt och konsekvent mot medlemskap i euroområdet. Vägen till

detta mål skall vara så rak och jämn som möjligt.

För att uppfylla konvergenskriterierna för den offentliga ekonomin måste medlemsstaterna upprätthålla en stram finanspolitik. Trots att detta på kort sikt, via en försvagning av den offentliga efterfrågan, kan dämpa tillväxten är man övertygad om att nyttan av den hållbara tillväxt och stabilitet som uppställts som mål, flerfaldigt kommer att överstiga skadorna på kort sikt. Den lindring som redan skett inom penningpolitiken och eventuellt fortsätter vid låg inflation kompenserar den strama linjen inom den offentliga ekonomin.

Det är viktigt för Finlands beslutsprocess att få fram en klar bild av vilka alternativ till ett deltagande i euroområdet som finns ur ekonomisk-politisk synvinkel. EMU-expertarbetsgruppen har granskat denna fråga och kommit fram till tre huvudsakliga strategier som kan betraktas som alternativ. Dessa är 1) att vara bland de första som övergår till gemensam valuta, 2) att stanna utanför (tills vidare) och ansluta sig till ERM 2 -växelkurssystemet samt 3) stanna utanför och låta marken flyta.

Som huvudalternativ för Finland bör, utgående från regeringens målsättning och de förpliktelser Finland har godkänt, betraktas att införa den gemensamma valutan bland de första eller att fortsätta konvergensskedet som undantagsland. Till det senare alternativet skulle med hänsyn till konvergenskriterierna höra att ersätta den nuvarande ERM-anknytningen med en anslutning till det nya ERM 2-systemet. I

¹ Konvergenssituationen i Finland och i de övriga medlemsstaterna inom Europeiska unionen har beskrivits i finansministeriets ekonomiska avdelnings publikation "Talou- ja rahaliiton toimintaperiaatteet ja toteuttaminen" (maj 1997).

enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten skulle finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken kontrolleras på EU-nivå med hjälp av årliga konvergensprogram.

Att enligt det tredje alternativet låta valutan flyta fritt skulle dels innebära att Finland skulle omintetgöra den återgång till ett system med fasta växelkurser som genomfördes i oktober 1996. Ett slopande av ERM-systemet eller det därpå följande ERM 2-systemet skulle lätt kunna tolkas som en vilja att lösgöra sig från den konvergensprocess som anslutningen till euroområdet förutsätter. Inom ramen för EU:s ekonomisk-politiska samarbetsarrangemang skulle det kunna vara svårt att övertyga de övriga parterna om att de ekonomisk-politiska målen och metoderna skulle överensstämma med gemenskapsmålen. Integrationspolitiskt och också juridiskt skulle en återgång till flytande valuta innebära ett klart förkastande av förpliktelserna. Ett

ekonomiskt-politiskt alternativ med flytande valuta skulle medföra betydande begränsningar och problem i framtiden. EMU-expertgruppen har i sin rapport dryftat synpunkter angående alternativet med flytande valuta.

I denna redogörelse granskas endast de alternativ som innebär att Finland antingen ansluter sig till euroområdet omedelbart vid starten, eller kvarstår som undantagsland och fortsätter konvergensskedet. Vilket av dessa alternativ skulle vara det bästa och kostnadsmässigt förmånligaste? Ett entydigt svar som kan motiveras vetenskapligt finns inte på denna fråga. Det är dock viktigt att de grundläggande alternativen, att vara verksam inom euroområdet och att tillsvidare stanna utanför det, granskas enligt samma bedömningsgrunder och med samma noggrannhet. Det är nödvändigt att bedöma alternativen också med tanke på sysselsättning, socialpolitik och regionpolitik.

3. 3 Om den gemensamma valutans verkningar på Finlands ekonomi

3.3.1 Effektivitets-, stabilitets- och strukturverkningar

EMU-expertarbetsgruppen sammanfattar de viktigaste effektivitetsvinster som den gemensamma valutan medför i följande delfaktorer:

- minskade kostnader för valutaväxling,
- minskat behov av skydd mot valutarisker,
- ökat handelsutbyte inom euroområdet i takt med minskad växelkursosäkerhet,
- ökning av direktinvesteringarna och en effektivare internationell allokering av kapital,

- bättre prisjämförbarhet och ökad konkurrens.

Expertarbetsgruppen konstaterar att det är svårt att tillförlitligt uppskatta storleken av alla dessa effektivitetsvinster eftersom de bl.a. beror på vilka länder som deltar i euroområdet. Effektivitetsvinster av en gemensam valuta för ekonomin i ett långsiktigare perspektiv anses dock obestridliga. Effektivitetsvinster anses flerfaldigt överstiga de engångskostnader som anpassningen av betalningssystemen till den gemensamma valutan förorsakar banker, företag och hela samhällsekonomin. Upp-

skattningarna om det totala beloppet av de årliga effektivitetsvinsterna rör sig mellan några tiondels procent och närmare en procent av bruttonationalprodukten. Som årligen återkommande skulle dessa verkningar med tiden leda till stora ekonomiska fördelar.

Ur företagens synvinkel skulle en anslutning till euroområdet betydligt öka den inre marknadens förutsättningar att fungera som en verklig hemmamarknad. Den inre marknaden, som redan långt genomförts på lagstiftningsnivå, kunde i praktiken få en knuff om kostnaderna för valutaväxling och skydd mot valutarisker helt skulle försvinna inom euroområdet. Förändringen i konkurrenssituationen skulle fortsätta och bli mera effektiv. Särskilt skulle små och medelstora företagens vilja och möjligheter att inleda internationell verksamhet inom euroområdet väsentligt förbättras. Samtidigt skulle också konkurrenstrycket öka. När integrationen av finansmarknaderna fortsätter skulle finansieringsmöjligheterna bli mångsidigare och fler.

Finansinstituten skulle bli tvungna att bära den största direkta kostnadsbördan vid övergången till den gemensamma valutan. Enligt uppskattning skulle totalkostnaden i Finland motsvara cirka en tiondels procent av bruttonationalprodukten. Finansinstitutens ställning skulle inte äventyras av detta. Den pågående strukturella anpassningen skulle fortsätta i takt med den fortsatta integrationen av marknaden för finansieringstjänster.

Den nytta som hushållen redan fått av den inre marknaden skulle stabiliseras och förstärkas på grund av såväl den ökade konkurrensen som kostnadsbesparingarna och en bättre transparens av marknaderna.

Med tanke på förvaltningen av statsskulden skulle en anslutning till euroområdet skapa en omfattande marknad för statens skuldförbindelser i euro och i och med att det inte skulle finnas någon växelkursrisk, skulle kostnaderna för förvaltningen av skulden minska. Men de inhemska placerrarnas önskan att placera sina tillgångar mångsidigare på annat håll inom euroområdet kunde å sin sida leda till minskad efterfrågan på statens inhemska skuldförbindelser. Till de viktigaste ekonomiska målen i regeringsprogrammet hör att få skuldsättningen att svänga nedåt. Detta ställer snäva ramar för skötseln av statsökonomi under de kommande åren oberoende av om vi verkar inom euroområdet eller utanför det.

Att upprätthålla prisstabiliteten är det primära målet för Europeiska centralbanksystemet. Prisstabiliteten anses säkrast trygga också uppkomsten av en verksamhetsmiljö som sporrar till sådan företagarverksamhet och tillväxt som är nödvändigt för en god sysselsättningsutveckling.

På kort sikt skulle anslutningen till euroområdet inte medföra något nytt med tanke på förverkligandet av prisstabilitetsmålet eftersom det överensstämmer med Finlands Banks mål, som klart redan har uppnåtts. Väsentligt i ett längre tidsperspektiv är dock att förutsättningarna att uppnå prisstabilitetsmålet inom hela euroområdet också under svåra förhållanden skulle bli betydligt bättre än tidigare.

EMU-expertarbetsgruppen anser att verkningarna av den ekonomiska och monetära unionen på den totalekonomiska utvecklingen framför allt är beroende av dess inverkan på den ekonomiska politikens

trovärdighet. Särskilt för ett litet land med en ekonomisk historia präglad av instabil och hög inflation har det varit svårt att förena penningpolitisk autonomi med fast växelkurs när kapitalrörelserna blivit helt fria. Den monetära unionen kunde ge sådana länder ett betydande stabilitetstillskott via en ökad penningpolitisk trovärdighet. Ur flera länders synvinkel skulle euroområdet också vara mera balanserat än tidigare europeiska valutasystem genom att det inte enbart skulle vila på den penningpolitik som bestäms av Tysklands centralbank.

De stabilitetsfördelar som den gemensamma penningpolitiken ger skulle reflekteras i en lägre och stabilare inflation. Detta och en minskad osäkerhet i fråga om växelkurserna skulle minska räntornas risktillägg. Realräntorna skulle bli skäliga. Storleken av denna effekt skulle med största sannolikhet vara beroende av vilken ekonomisk bakgrund det land som granskas har. För Finlands och Sveriges del skulle realräntesänkningen som en följd av anslutningen till den gemensamma valutan enligt olika undersökningar bli 0,5-1,5 procentenheter. Realräntesänkningar skulle via ökade investeringar åstadkomma en snabb tillväxt.

Upprätthållandet av prisstabiliteten och uppkomsten av ett gemensamt euroområde skulle bidra till utvecklingen av en gemensam finansmarknad i euro och lägsta möjliga räntenivå på denna marknad. På denna marknad skulle finnas utmärkta möjligheter att dra nytta av större volymer och av de minskade utgifter detta medför. Fördelarna skulle gagna såväl låntagare, dem som skaffar eget kapital som placerare.

Det skulle bli lättare att nå tillväxts- och sysselsättningsmålen om realräntenivån permanent kunde hållas på en låg nivå.

Stabila inflations-, ränte- och växelkursförhållanden och omfattande finansieringsmöjligheter skulle på många sätt hjälpa upp såväl den inhemska investeringsverksamheten som utländska företagens etableringsbeslut.

För Finland skulle medlemskap i den monetära unionen också innebära deltagande i beslutsfattandet om den gemensamma penningpolitiken. Centralbankerna för de deltagande medlemsstaterna är var och en representerade med en röst i ECB:s råd vilket således ger små medlemsstater samma ställning som stora.

Dimensioneringen av den gemensamma penningpolitiken behöver emellertid inte alltid vara lika lämplig för de behov som föranleds av alla slag av ekonomisk verksamhet inom den monetära unionen. Konjunkturerna inom olika branscher kan utvecklas i olika takt. Produktionsstrukturerna i olika områden och länder avviker från varandra. Beroende på var produktionen har sitt säte är det möjligt att fluktuationerna i den ekonomiska verksamheten i någon del av området eller i en särskild medlemsstat väsentligt avviker från den allmänna aktivitetsutvecklingen som finns i bakgrunden för den gemensamma penningpolitiken.

Orsakerna till de tidsmässigt olika fluktuationerna i de europeiska ekonomierna har ofta berott på inre faktorer. Den inhemska ekonomiska politiken har i Finlands, som i de flesta andra ländernas ekonomiska historia, varit en viktig orsak till den från omgivningen avvikande ekonomiska utvecklingen. Också samhällsekonomiska verksamheten i stort har i olika länder haft sina egna särdrag som har lett till att den ekonomiska utvecklingen har avvikit från

utvecklingen i andra länder. Särskilt verksamheten på arbetsmarknaden och lönebildningen har i regel anpassat sig till den ekonomiska politiken. De devalveringar som företagits i syfte att rätta till kostnadskriser och konkurrenskraftsproblemen har haft sådana verkningar på förväntningar och beteenden som enligt erfarenhet är svåra att ändra.

Inom euroområdet förändras såväl penning- och valutapolitiken som många ekonomiska beteendemodeller. På ett område med gemensam valuta där den nationellt skötta finanspolitiken styr balansmålet på medellång sikt, borde varken den ekonomiska politik - som bedrivs på euroområdet eller den som sköts nationellt - utgöra grundorsaken till en från andra länder avvikande utveckling.

Det är självfallet klart att även om penningpolitiken skulle lyckas stabilisera utvecklingen på området som helhet och de deltagande ländernas finanspolitik skulle bedrivas i överensstämmelse med målet för hela områdets stabilitet, kan det uppstå störningar inom vissa sektorer av den ekonomiska verksamheten vilka är så stora att konjunkturutvecklingen inom ett visst delområde avviker väsentligt från hela områdets utveckling. En produktions- eller marknadsstruktur som klart avviker från det övriga området kan innebära att de externa störningarna känns kraftigare än genomsnittet (och i vissa fall också svagare än genomsnittet) på ett område som på detta sätt avviker strukturellt.

För Finland, som försöker återställa sin traditionellt starka offentliga ekonomi, skulle en utfästelse att följa den ekonomiska och monetära unionens finanspolitiska spelregler inte innebära någon förändring av

finanspolitikens faktiska målsättning. Att få statsskuldens andel av nationalprodukten att svänga nedåt har varit ett centralt mål redan under flera år. För att uppnå detta mål har betydande nedskärningar verkställts i statens utgifter. Finland har redan drabbats av en betydande del av de kostnader som återställandet av balansen i finanspolitiken förorsakat.

EMU-expertgruppen har granskat den offentliga ekonomins ställning och utsikter i Finland i ljuset av budgetdisciplinen inom euroområdet. Enligt arbetsgruppen skulle den offentliga ekonomin i Finland i framtiden ha möjligheter att skapa ett konjunkturpolitiskt nödvändigt finanspolitiskt manöverutrymme också inom ramen för kravet att undvika alltför stora underskott. Detta förutsätter att statsekonomin balanseras inom de närmaste åren som planerat, att den ekonomiska tillväxten också i fortsättningen är tämligen kraftig och att de finanspolitiska riktlinjer som ingår i befintliga budgetramar och i Finlands konvergensprogram förverkligas. Underskottet i offentliga samfund kunde i så fall fluktuera i takt med konjunkturerna och fungera som en stabilisator inom samhällsekonomin. Enligt arbetsgruppen kunde denna verkan till och med förstärkas exempelvis så att de indirekta arbetskostnaderna jämnas ut över konjunkturerna.

På längre sikt är det enligt expertgruppen nödvändigt att utreda hur pensioneringen av de stora åldersklasserna påverkar de offentliga samfundens finansiella läge. Enligt långfristiga bedömningar av den offentliga ekonomin, som utförts vid finansministeriet, kommer befolkningens ålderstruktur att vara fördelaktig under ytterligare närmare 10 år med tanke på pensionsutgifterna. Under

denna tid måste system utvecklas som ökar möjligheterna att stanna kvar i arbetslivet fram till normal pensionsålder. Om man samtidigt fortsätter att bedriva en ekonomisk politik som stärker statsekonomi kommer pensioneringen av de stora åldersklasserna inte att äventyra den offentliga ekonomins konjunkturpolitiska manöverutrymme.

Stabilitets- och tillväxtpakten är nödvändig för att hindra att medlemsländernas för stora underskott vållar problem för hela området. Särskilt de stora ländernas för stora skuldsättning skulle på grund av deras stora tyngd lätt leda till betydande problem också för hela området. Små samhällsekonomier skulle lida oskäligt av sådana störningar.

Det primära målet för den ekonomiska och monetära unionen är att upprätthålla stabilitet. Prisstabiliteten och minskade störningar på finansmarknaden, kan om de fortsätter och byggs in i förväntningarna, ha en stor inverkan på den strukturella utvecklingen av samhällsekonomi. EMU-miljön kommer på detta sätt förhoppningsvis att bli en gynnsammare verksamhetsmiljö än tidigare, särskilt för sådan produktion som är mera arbetsintensiv och mindre utsatt för konjunkturfluktuationer.

Utvecklingen av produktionsstrukturen beror i hög grad på samma faktorer som investeringarna. Bara en långsiktig investeringsverksamhet kan ändra befintliga strukturer på ett hållbart sätt i den riktning som utpekas av konkurrensförutsättningarna i samhällsekonomi. En hårdare konkurrens och visshet om stabila förhållanden och den allmänna utvecklingen på de utvidgade hemmamarknaderna ökar trycket och möj-

ligheterna till innovationer och produktionsinvesteringar som tjäna företagsverksamhetens produktivitet och effektivitet. Om man kan undvika nyckfulla växelkurser och långsiktiga snedvridningar i konkurrenskraften blir det enklare att planera företagsverksamheten utifrån principen om komparativa fördelar. Förutsättningarna för produktion som har hög förädlingsgrad och stort andligt kapital är bättre under sådana förhållanden än under instabila förhållanden.

Förhållanden under vilka sådana små och medelstora företag blomstrar, som drar relativt liten nytta av produktionsvolymen, är lämpliga när det gäller att skapa en mångsidigare produktionsstruktur. Sådana företag är också ofta mera sysselsättande än företag som bedriver massproduktion med hjälp av stora avkastningsvolymen. En mångsidigare produktionsstruktur kan hjälpa till att bättre uthärda störningar i hela samhällsekonomi. Enligt EMU-expertgruppen skulle de verkningar som riktar sig mot den ekonomiska och monetära unionens produktionsstruktur förutsätta ytterligare utredningar.

3.3.2 Allmän bedömning, osäkerhetsfaktorer och risker

Under gynnsamma förhållanden och förutsatt att den förverkligas i enlighet med planerna kommer den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen med en gemensam valuta och penningpolitik att göra samhällsekonomi mer effektiv och stabil samt erbjuda fler möjligheter att påverka utvecklandet av Europeiska unionen. Projektet utgör en helhet vars delar påverkar varandra på ett både positivt och

negativt sätt. Ett framgångsrikt förverkligande kan dock äventyras av många osäkerhets- och riskfaktorer, om man inte är tillräckligt förberedd på dem.

En sänkning av kostnaderna i den internationella handeln och tack vare den effektivare ekonomisk verksamhet och möjlighet till en mer rationell användning av resurserna är obestridliga fördelar med den ekonomiska och monetära unionen. Projektets inledande omfattning och tidtabellen för en senare utvidgning är viktiga för att effektivitetsvinsterna skall kunna uppnås. En omfattande ekonomisk och monetär union för med sig de största kostnadsinbesparingarna.

Möjligheten att från allra första början kunna vara med och besluta om såväl planeringen av penningpolitiken som om dess förverkligande är utan tvivel till fördel för den medlemsstat som genast från början deltar i den monetära unionen.

Säkerställandet av pris- och valutakursstabilitet och nyttan därav i form av lägre räntor, som gynnar tillväxten, sysselsättningen och strukturerna, är den största konkreta nyttan av den ekonomiska och monetära unionen. Delvis har vi redan kunnat dra nytta av detta i takt med att engagemanget i projektet ökat och konvergensen framskridit. Denna nytta kan dock gå om intet, om förtroendet för vårt engagemang börjar vackla. Stabilitetseffekterna är å andra sidan också känsligast för risker och osäkerhetsfaktorer. För att risker skall kunna undvikas måste alla ekonomiska beslutsfattare noggrant omfatta de krav som de nya förhållandena ställer och förbereda sig på att bekämpa störningar delvis även med nya vapen.

EMU-expertgruppen uppmärksammar bl.a. följande osäkerhetsfaktorer och utmaningar för Finland i euroområdet:

- den höga arbetslösheten i Finland
- mottagligheten för landspecifika störningar på grund av en ensidig ekonomisk struktur som skiljer sig från de centraleuropeiska länderna
- osäkerhet i fråga om den relativa betydelsen av krafter som riktar produktionsstrukturen och ökar specialiseringen
- att Sverige och Storbritannien eventuellt inte deltar i den första omgången av länder som går med i euroområdet.

I fråga om verksamheten inom hela euroområdet fäster expertgruppen uppmärksamhet vid allmänna osäkerhetsfaktorer som t.ex.

- att den offentliga ekonomin i vissa centrala länder uppvisar underskott som ligger nära sanktionsgränsen
- eurons kursfluktuationer i relation till dollarn och jenen samt valutor i EU-länder utanför euroområdet.

Grundtanken i en ekonomisk politik som baserar sig på prisstabilitet är att förutsättningarna för en hållbar tillväxt och sysselsättning skall förbättras. Som medlem av den monetära unionen skulle en ökande trovärdighet stöda denna strategi. Det inledande skedet av systemet, då det främst är de institutionella ramarna och beslutssamheten men inte egentligen ännu något konkret som utgör garantier för trovärdigheten, är dock mottagligt för störningar. En hög arbetslöshetsnivå i ett sådant här utgångsläge förpliktat till en noggrann ekonomisk-politisk prövning.

Branschvisa störningar, som på grund av den delvis avvikande produktionsstrukturen i Finland, kan skilja sig från övriga länder vad gäller den totalekonomiska effekten, är på grund av den höga arbetslösheten också besvärliga, om inte ekonomin hunnit bli tillräckligt flexibel och produktionsfaktorerna tillräckligt rörliga. Förutsättningarna för sysselsättningen blir bättre endast om företagsverksamhetens anpassningsförmåga och arbetsmarknadens sätt att fungera motsvarar de krav som de nya förhållandena ställer.

Den största risken som är förknippad med den finländska samhällsekonomin's egna verksamhet torde vara en eventuell otillräcklig anpassningsförmåga i störningssituationer. De instrument som kan användas för skydd mot störningar minskar i och med att möjligheten att utöva en egen valutakurspolitik försvinner. I synnerhet oförmågan att begränsa kostnadsutvecklingen så att den ungefär skulle motsvara den ökade produktiviteten kan leda till stora bakslag i produktionen och sysselsättningen. Utvecklandet av sådana konjunkturpolitiska instrument som lämpar sig för de nya förhållandena sker som bäst bl.a. inom ramen för inkomstpolitiska utredningskommissionen.

Centrala osäkerhetsfaktorer som är gemensamma inom euroområdet är såväl de öppna frågor som fortfarande är förknippade med det slutliga förverkligandet av själva projektet som specialproblemen i inlednings-

skedet: vilka länder är med i den första omgången, uppfyller de i tillräcklig mån konvergenskriterierna, klarar man av de eventuella störningarna under övergångsperioden utan större problem, kan ECB stabilisera sin ställning och på ett sätt som inger förtroende för euron, klarar man av eventuella konjunkturproblem under det inledande skedet utan att balansen inom den offentliga ekonomin i de centrala länderna inom euroområdet äventyras osv. Dessutom finns det risk för omfattande störningar under övergångsskedet, vilket kan vara mycket problematiskt.

Med tanke på Finlands ekonomiska relationer är det önskvärt att Sverige, Storbritannien och Danmark hör till euroområdet. Sverige är både ett viktigt konkurrent- och marknadsland och det allra naturligaste vore om Sverige och Finland hörde till samma valutaområde. Visserligen finns det ingen väsentlig risk för att ländernas ekonomisk-politiska linje kommer att fjärras från varandra åtminstone på kort sikt. Ändå är det bäddat för osäkerhet om länderna stannar för olika lösningar.

Inom euroområdet - liksom också utanför euroområdet - hör även kursutvecklingen för de centrala valutorna i världsekonomin till osäkerhetsfaktorerna. USA-dollarn är en viktig valuta för alla EU-länder. Konkurrenssituationen i relation till de nordamerikanska producenterna kan på grund av dollarns kursutveckling betydligt förändras i alla EU-länder, inte enbart i Finland som är beroende av träförädlingsexporten.

3.4 Möjligheter och hotbilder för den finländska samhällsekonomin utanför euroområdet

3.4.1 Förutsättningar för den ekonomiska verksamheten

Genom att stå utanför euroområdet kan vi bibehålla en egen myntenhet, en egen penningpolitik och en egen valutakurs. Samtidigt avstår vi från möjligheten att minska kostnaderna för den internationella handeln, utöka marknaden och den ekonomiska verksamhetens effektivitet. Uppkomsten av en gemensam valuta i Europa har visserligen indirekta verkningar även i länder som blir utanför unionen. Tidigare bilaterala valuta-relationer med länder som deltar i euroområdet skulle ersättas med motsvarande relationer till euron. Det brokiga utbudet av valutor minskar och euron skulle sannolikt bli en viktigare valuta i utländska affärstransaktioner än alla de valutor som ersatts med euro tillsammans. Avsaknaden av en intern valutakursväxling inom euroområdet för med sig indirekta fördelar, som dock kommer att vara ganska anspråkslösa för den som väljer att stå utanför. Införandet av en ny valuta i många affärstransaktioner och framför allt parallellt med den egna, bibehållna valutans skulle troligen innebära klart större kostnader än fördelar.

Finansmarknaden delas in i en inhemsk marknad och en euromarknad och räntorna på fordringar i markbelopp skulle inkludera en tilläggsersättning som är ett tecken på en valutakursrisk. Valutakursrisken återspeglas i ränteskillnaden i relation till euron och kan bli stor, naturligtvis beroende på hur man lyckas skapa och upprätthålla trovärdigheten i Finland och inom euroområdet. Tillgången till finansiering och

placeringsmöjligheterna skulle inte nödvändigtvis genomgå någon väsentlig förändring jämfört med nuläget. När det gäller företagen kunde intresset för produktionsmässiga investeringar inom euroområdet i stället för i Finland öka om vi stannar utanför euroområdet. På grund av ökad konkurrens, större genomskinlighet och mångsidigare finansieringsmöjligheter skulle marknaden inte fungera bättre, vilket den skulle inom euroområdet.

Om vi stannar utanför euroområdet, går även hushållen på samma sätt som företagen miste om den omedelbara nytta av en effektivare företagsverksamhet och verksamhet på marknaden som en gemensam valuta på den inre marknaden skulle ge upphov till på euroområdet. De nya möjligheterna och lägre räntorna på finansmarknaden skulle inte heller förverkligas.

Den offentliga ekonomins omkostnader för skulder skulle öka, vilket ökar pressen på en nedskärning av andra utgifter. Finansieringsmöjligheterna förbättras inte heller om vi blir utanför euroområdet. Det skulle inte vara nödvändigt att delta i den åtstramade delen av förfarandet vid alltför stora underskott, men konvergensprogrammen måste genomföras och målet på medellång sikt bör vara en offentlig ekonomi som är nästan i balans eller uppvisar överskott.

Förutsättningarna för att upprätthålla stabila totalekonomiska förhållanden i egen-skap av undantagsland beror i hög grad på varför och under vilka omständigheter vi valt att stanna utanför euroområdet. Upprätthållandet av prisstabilitet behöver under normala förhållanden inte nödvändigtvis

vara svårare utanför euroområdet än inom det. Läget på finansmarknaden vore dock oundvikligen mycket mottagligt för spekulation. Redan sannolikheten för en valutakursförändring kan vara allt som behövs. Detta ger upphov till ett behov av en ökad stramhet i penningpolitiken och inom den offentliga ekonomin för att spekulativsvågorna skall kunna stoppas på ett tidigt stadium, eftersom en försämrad valutakurs inte i praktiken kan tillåtas.

Även med en självständig penningpolitik har möjligheterna att med penningpolitiska medel stabilisera konjunkturfluktuationerna inom ekonomin visat sig vara begränsade. Det finns många orsaker till detta, av vilka den centralaste kanske är frigörandet av kapitalrörelserna. En särskild risk under nuvarande omständigheter vore att penning- och valutakurspolitiken i själva verket skulle bli en störningskälla bland andra.

Vad kan vi då uppnå genom att skjuta upp anslutningen och gå med i euroområdet först i andra omgången eller i ett ännu senare skede? En ekonomisk-politisk motivering till ett utanförskap kunde vara rädslan för att den stabilitet som redan uppnåtts i Finland äventyras, om euroområdet inte anses ha tillräckliga förutsättningar att lyckas. Verksamhet utanför euroområdet skulle då förutsätta en politik som eftersträvar en stabil ekonomisk utveckling. Ett annat alternativ till motivering för valet av ekonomisk-politisk strategi kunde vara misstanken om att samhällsekonomin inte är redo för euroförhållandena. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen under den senaste tiden gör dock denna misstanke grundlös. Denna motivering skulle i varje fall tolkas som en strävan att bibehålla möjligheten att försämla valutakursen. Valet av detta alternativ skulle ge upphov till

missstro mot Finlands planer och leda till högre räntor.

Ett alternativ som skulle förorsaka minst osäkerhet om vi stannar utanför den ekonomiska och monetära unionen är att ersätta ERM-anslutningen med en ERM 2-anslutning och fortsätta med konvergensprocessen ännu någon tid. Ur ekonomisk-politisk synvinkel skulle detta kunna vara motiverat om t.ex. konvergenskriterierna för den offentliga ekonomin inte uppfyllts på ett sätt som på medellång sikt kan anses vara varaktigt eller om man anser att inflationsbenägenheten inom samhällsekonomin inte har minskat på ett tillräckligt hållbart sätt. På det sättet kunde vi på sätt och vis be om mera tid. Medaljens baksida är dock att detta samtidigt skulle ge uttryck för missstro mot nivån på valutakursen och för en vilja att bibehålla valutakurspolitiken som ett nationellt instrument. I Finland finns ingenting som talar för ett sådant förfarande.

EMU-expertgruppen konstaterar att verksamhetsbetingelserna för ERM 2-systemet till vissa delar är bättre än för dess föregångare valutakurssystemet. En anslutning till detta system skulle främst tolkas som ett första steg mot en senare anslutning till euroområdet. En långvarig verksamhet inom ramen för detta system kan å andra sidan visa sig vara problematisk. I varje fall konstaterar gruppen att inom ett sådant system är valutakursens fluktuationsgränser mottagliga för spekulativa angrepp, ränteutvecklingen eventuellt instabil och räntenivån högre än inom euroområdet. Finanspolitikens spelrum anses i det stora hela vara mycket begränsat i ERM 2-alternativet.

Produktionsstrukturen skulle, om vi vore ett undantagsland, till stor del utvecklas under

likadana förhållanden som nu. Osäkerheten i fråga om framtida avgöranden om valutakurssystemet skulle dock ha en dämpande effekt på investeringsverksamheten både ur de inhemska och utländska investerarnas synvinkel. Pressen på en effektivare och mångsidigare produktionsstruktur ökar inte på samma sätt som inom euroområdet. Å andra sidan kan man inte heller vänta sig en återgång till den gamla valutakurspolitiken, där den största uppmärksamheten fästes vid bevarandet av huvudexportbranschernas lönsamhet och verksamhetsbetingelser.

3.4.2 Allmän bedömning, osäkerhetsfaktorer och risker

Ställningen som undantagsland skulle innebära att vi i fråga om affärstransaktioner som riktar sig till euroområdet avstår från de kostnadsinbesparingar som står till buds och får finna oss i att vara åskådare när den ekonomiska och monetära unionen utvecklas och en gemensam penningpolitik förverkligas.

Som kompensation för ställningen som undantagsland kan man tänka att man, enligt den svenska Calmfors-kommitténs sätt att tänka, har fått något slags försäkring i händelse av allvarliga störningar. Om det vore sannolikt att en sådan störning åtskilligt mycket bättre kunde bekämpas eller genomlevas med självständiga penning- och valutakurspolitiska åtgärder än med de medel som står till buds inom den monetära unionen, skulle detta kunna vara motiverat. En sådan strategi verkar inte kunna motiveras ur Finlands synvinkel. Kostnaderna för ett sådant förfarande skulle hota att bli klart större än nyttan.

Till de centrala risker och osäkerhetsfaktorer som uppstår om vi blir utanför euroområdet hör

- att höra till ett annat valutaområde än det centralaste marknadsområdet
- att gå miste om möjligheten att påverka i finans- och penningpolitiken inom euroområdet
- att det uppstår ett tryck på inhemska företag att flytta till euroområdet och att det blir mindre intressant för utländska företag att investera i Finland
- att binda sig till det nya och i praktiken outforskade ERM 2-systemet.

EMU-expertgruppen tar fram de finanspolitiska problem som verksamhet utanför euroområdet kan innebära för ett litet EU-land. Den tillbuds stående penningpolitiska självständigheten anses vara mycket begränsad i ERM 2-systemet och även med en flytande kurs relativ. Problem är att vänta i synnerhet om vi försöker upprätthålla en inflationstakt som avviker från euroländerna. Den penningpolitiska trovärdigheten skulle lida, räntenivån höjas och instabiliteten öka. Här är det skäl att tillägga att ett undantagsland i varje händelse förutsätts behandla sin valutakurspolitik som en fråga av s.k. gemensamt intresse och inom ramen för finanspolitikens övervakningsförfarande (i sina årliga konvergensprogram) visa att dess penningpolitik står i samklang med prisstabilitetsmålet.

ERM 2-systemets möjlighet att fungera sedan euroområdet upprättats är beroende av många faktorer som är svåra att förutsäga. Kombinerat med en konsekvent konvergenspolitik i deltagarländerna stöder systemet stabila valutakurser. Marknaden bör härvid lita på att ERM 2-medlemskapet är tillfälligt och politiken konsekvent.

Pressen på att flytta produktionen till euroområdet kan öka i företagen, om det inte finns ett tillräckligt förtroende för en fortsatt konvergensprocess och anslutning till euroområdet. Sett mot bakgrunden av hela den europeiska integrationsprocessen skulle valet att stå utanför euroområdet trots en tillräcklig anpassning i fråga om en enskild medlemsstat kunna tolkas som en ändring av grundlinjen i finanspolitiken och som ett avståndstagande i europapolitiken.

En stor risk för hela den europeiska integrationsprocessen är en alltför stor differentiering av integrationsprocessen. Det är

3.5 Centrala specialfrågor

3.5.1 Störningar, bekämpning och anpassning

EMU-expertgruppen har bekantat sig med en hel mängd undersökningar och konstaterar att Finland i fråga om strukturen på sin samhällsekonomi enligt de flesta undersökningar avviker från kärnländerna inom EU: Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna och från den nya medlemsstaten Österrike som likställs med denna grupp. Produktionsstrukturen i Finland verkar enligt expertgruppen inte heller under de senaste åren ha närmat sig de stora EU-länderna.

Många undersökningar visar fortfarande att de ekonomiska störningarna (dvs. fluktuationerna inom produktionen) varit större i Finland och förekommit vid andra tidpunkter än de ekonomiska störningarna i ovan nämnda länder. Dessa två obestridliga observationer innebär dock inte i sig att Finland, som till sin struktur är något

mycket olyckligt om undantagsländerna och andra EU-länder utanför euroområdet under en lång tid fjärras från det allt intensivare samarbetet i kärntruppen. För att denna risk skall kunna undvikas bör allt tänkbart göras för att trygga konvergensprocessens kontinuitet i de länder som väljer att stå över första omgången och för att göra övergångsperioden så kort som möjligt.

I egenskap av undantagsland missar Finland möjligheterna att påverka beslutsfattandet i frågor som är centrala för euroområdet och eventuellt också i ett vidare EU-perspektiv.

annorlunda, inte kunde ha framgång i en gemensam ekonomisk och monetär union tillsammans med kärn-EU.

De aktuella länderna har objektivt sett redan länge haft en inbördes monetär union och deras finanspolitik samt de ekonomiska beslutsfattarnas beteende har sålunda redan i stor utsträckning förenhetligats. Några tillförlitliga uppgifter om hur stora de störningar som nått Finland via den internationella ekonomin har varit jämfört med störningarna i dessa länder kan inte framläggas. En stor del av de avvikande fluktuationerna inom produktionen misstänks i själva verket antingen vara ett direkt resultat av den inhemska finanspolitiken eller ha uppstått på grund av en samverkan mellan den inhemska finanspolitiken och beteendet bland ekonomiska beslutsfattare som anpassat sig till den.

De finanspolitiska målen har under de senaste åren genomgått många förändringar,

likaså beteendet bland olika aktörer inom ekonomin. I euroförhållanden kunde dessa förändringar stabiliseras och stärkas. Framtida störningar är inte heller nödvändigtvis lika stora eller likadana som de som observerats i historien. Med en gemensam valuta har de inte heller samma verkningar som tidigare. Det är dock klokt och nödvändigt att förbereda sig på störningar. Särskilt viktigt är det i inledningskedet av euroområdet, då det inte ännu finns några erfarenheter av det nya systemet och de ekonomiska beslutsfattarna beteende inom ramen för det.

Att bereda sig på störningar är en nödvändig del av all ansvarsfull hushållning. Globalt sett är det ett livsvillkor för företag i en öppen marknadsekonomi. En varaktig finansiell ställning för företagen utgör grundförutsättningar för en framgångsrik anpassning. Välskötta företag kan på den nuvarande finansmarknaden stå emot allt större svängningar i lönsamheten, om deras balanser är tillräckligt stabila. Både i verksamheten på arbetsmarknaden (se avsnitt 3.5.3) och i hushållens ekonomi bör man dock fästa allt större uppmärksamhet vid en flexibel anpassning och utvecklandet av system som tjänar den samt bl.a. vid de möjligheter som finans- och försäkringsmarknaden erbjuder. Även den offentliga sektorn kan delta i bekämpningen av störningar under förutsättning att den kan uppnå och upprätthålla en stark finansiell ställning på medellång sikt.

En möjlighet att möta störningar inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen kan i princip vara att trygga sig till inkomstöverföringarna på EU-nivå. Detta förutsätter dock en väsentligt större unionbudget än för närvarande. EMU-

expertgruppen har för sin del rekommenderat en utredning av om en s.k. fiskal federalism - t.ex. olika inkomstöverföringar - ur den ekonomiska och monetära unionens synvinkel kunde agera som stabiliserande faktor vid regionala störningar. Utgångspunkten i Finlands och i de flesta andra medlemsstaters EU-politik är dock den att det inte finns skäl att låta gemenskapsbudgeten svälla ut. Vi kan dock sträva efter att utveckla de nuvarande arrangemangen, i synnerhet när det gäller strukturfonderna, för att verkningarna på sysselsättningen skall bli beaktade.

3.5.2 Skogssektorn

Skogsindustrins betydelse i Finland är fortfarande mycket central i synnerhet inom exporten. En dryg fjärdedel av exportvärdet består av produkter från denna bransch. Det viktigaste marknadsområdet för skogsindustrin är EU, som köper 70 % av den produktion som går på export.

När det gäller efterfrågan på skogsindustriprodukter har övergången till en gemensam valuta enligt bedömningar inte så stor betydelse. Detta konstateras klart i en specialutredning som gjorts på uppdrag av EMU-expertgruppen. Industrin har redan etablerat sig på EU:s område och tyngdpunkten i den ökade efterfrågan har förskjutits mot de snabbt växande marknaderna i Fjärran Östern och Sydamerika. Flest nya exportmöjligheter skulle en anslutning till euroområdet uppenbarligen innebära för vidareförädlingen inom den mekaniska skogsindustrin. På området för den gemensamma valutans skulle tröskeln att inleda export till nya marknader jämförbara med hemmamarknaden bli lägre. Enligt en allmän bedömning underlättas även

anskaffningen av finansiering i synnerhet för små företag inom den mekaniska skogsindustrin om den valutarisk som är förknippad med marknaden faller bort.

Problem för exporten från den finländska skogsindustrin kan uppstå i och med att de viktigaste konkurrentländerna står utanför euroområdet. De nordamerikanska producenterna hör i varje fall till ett annat valutaområde. När valutakursen med en gemensam valuta inte i tidigare utsträckning fastställs utgående från ekonomin i Finland, kan det uppstå en situation där skogsindustrins konkurrenskraft försämras av den konkurrensfördel som konkurrenterna har på grund av valutakursutvecklingen. Den inbördes kursen mellan dollarn och euron kan bl.a. på grund av olika konjunkturfaser i ekonomierna eller den finanspolitik som bedrivs förändras på ett sätt som försvårar verksamhetsbetingelserna för vår skogsindustri.

Inom skogsindustrin är andelen inhemska produktionsinsatser betydligt större än inom den övriga industrin. Branschen har sålunda mera än den övriga exportindustrin kunnat dra nytta av devalveringarna, som har använts för att återställa konkurrenskraften som försämrats i takt med att kostnaderna stigit samt de förlorade marknadsandelarna. Tack vare devalveringarna har det varit möjligt att överföra en del av skogsindustrins verksamhetsrisker och investeringskostnader på hela samhällsekonomin.

Skogsindustrin är också känsligare än andra branscher för konjunkturfluktuationerna i fråga om efterfrågan och priser. Prispassningen av insatsvarorna har i allmänhet

främst inriktats på inköpspriset på virke, vars betydelse är central i synnerhet när det gäller konkurrenskraften för små och medelstora företag i sågindustrin. Störningskänsligheten på virkesmarknaden har varit stor. De nya arrangemang som vidtagits inom virkeshandeln under den senaste tiden kan erbjuda bättre utgångspunkter för en mer balanserad utveckling samtidigt som risken för valutakursspekulationer inom euroområdet minskar.

Om vi väljer att stå utanför det gemensamma valutaområdet, får vi inte möjlighet att bedriva en självständig och aktiv valutakurspolitik. I synnerhet av reglerandet av kapitalmarknaden har format de regler och sätt på vilka handeln och samarbetet mellan de olika ekonomierna bedrivs. Sålunda måste skogssektorn anpassa sin verksamhet till nästan samma villkor oberoende av om vi är med i den monetära unionen eller inte.

Under dessa förhållanden finns inga övertygande motiveringar till rädslan för att Sverige, i det fall att Sverige eventuellt väljer att stå utanför den monetära unionen, försöker skaffa fördelar genom valutakurspolitiken på exportmarknaden. Även om Sverige verkligen väljer att stå över första omgången av länder som går med i euroområdet finns det goda skäl att förmoda att Sverige kommer att iaktta en disciplinerad ekonomisk och penningpolitik inom ramen för de ovan beskrivna gemensamma arrangemangen. Valutakurserna kan dock tillfälligt variera och sålunda även tillfälligt ändra ländernas inbördes konkurrenssituationer. Detta kan ha betydelse i synnerhet för sågindustrin.

3.5.3 Arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsfrågorna är av många orsaker viktiga i granskningar av den ekonomiska och monetära unionen. Den utan tvivel viktigaste frågan är att arbetslösheten fortfarande är alldeles för hög och att målet för en sänkning av den ställer hårda krav på finanspolitiken. Man måste söka de bästa förutsättningarna för en hållbar förbättring av sysselsättningsläget och så noggrant som möjligt undvika sådana risker som innebär en försämring av arbetslöshetssituationen. Även på EU-nivå måste man kontuerligt fästa uppmärksamhet på sysselsättningsfrågorna. I konferensen mellan regeringarna har Finland velat inkludera den gemensamma sysselsättningsstrategin i gemenskapspolitiken.

Att förverkliga och upprätthålla prisstabilitet är inte möjligt i något system, om lönerna som den samhällsekonomiskt sett viktigaste komponenten och inkomstposten i produktionskostnaderna inte utvecklas i samklang med produktivitetens utveckling och den övriga pris- och kostnadsutvecklingen. Med en gemensam valuta uppställer det gemensamma inflationsmålet ett snävt nominellt referensvärde för löneutvecklingen. Priset för avsteg från den löneförhöjningsmarginal som dikteras av inflationsmålet och produktiviteten betalas i form av förlust av arbetsplatser både på euroområdet och utanför det. Med en fast valutakurs och i synnerhet med en monetär union blir denna koppling tydlig och kan ses av alla arbetsmarknadsparter.

De omfattande störningar som upplevts i Finlands ekonomiska historia har inte under alla tider avspeglat sig med full kraft på arbetslöshetssituationen. Sänkningen av

reallönerna, som uppnåtts genom en sänkning av valutavärdet, har tidvis begränsat minskningen av arbetskraft. Vid övergången till en gemensam valuta är det inte längre möjligt att regionalt sänka reallönerna med hjälp av en försämrad valutakurs i annat fall än via en jämkning av det internationella värdet på den gemensamma valutan. Detta för dock inte med sig något anpassningsmedel då svängningarna i produktionen inom ett delområde väsentligt avviker från utvecklingen inom hela området.

Stelheten i lönebildningen har uppstått under andra förhållanden och kan förändras i nya förhållanden med en låg inflation.

EMU-expertgruppen har granskat den press som integrationsprocessen och den ekonomiska och monetära unionen ger upphov till på arbetsmarknaden både med tanke på anpassningsbehovet på lång sikt och på kortare sikt. I synnerhet betonas behovet av en permanent anpassning till en låg inflation och behovet att öka de nominella arbetskraftskostnadernas flexibilitet i händelse av störningar. Arbetsmarknaden måste bemöta de utmaningar som uppstår vid en låg inflation oberoende av om vi är med i euroområdet eller inte. Anpassningen till sådana utsikter bör ske permanent och så friktionsfritt som möjligt.

EMU-expertgruppen konstaterar att en sänkning av arbetslösheten och upprätthållandet av sysselsättningen förutsätter att de nominella förhöjningarna av lönerna håller sig inom ramen för en genomsnittlig produktivitetstillväxt inom samhällsekonomin. Att binda sig vid en låg inflation innebär också att om arbetskraftskostnadernas reella flexibilitet skall kunna upprätthållas på samma nivå som förut

förutsätts en större nominell flexibilitet vid olika störningar i samhällsekonomin.

Vid bedömningen av EMU-alternativens betydelse ur arbetsmarknadens synvinkel kommer expertgruppen fram till slutsatsen att på lång sikt är de strukturella verksamhetsbetingelserna för arbetsmarknaden väldigt likadana både inom euroområdet och utanför det. I en värld av fria kapitalrörelser kan inte ett enskilt land i längden bedriva en finanspolitik som väsentligt skiljer sig från de övriga ländernas utan skadliga verkningar på inflationen, nominalräntorna och priskonkurrenskraften. Med tanke på verksamheten på arbetsmarknaden kan euroområdesalternativet enligt expertgruppen visa sig vara stabilare än alternativet att låta valutan flyta för att en låg inflation är ett mera trovärdigt mål inom euroområdet. Det konstateras dock att det är svårt att jämföra alternativen och karaktärisera skillnaderna och i fråga om många faktorer betingat.

EMU-expertgruppen uppmärksammar många möjligheter för en utveckling av arbetsmarknadens sätt att fungera. Till dem hör utom att göra lönerna mer flexibla att främja rörligheten för arbetskraften och en aktiv arbetskraftspolitik. När det gäller lönebildning fäster man uppmärksamhet vid användningen av de indirekta arbetskraftskostnaderna som buffert, andra löneposter som anpassar sig till konjunkturerna, löneposter som grundar sig på den personliga insatsen, reformerad förhandlingspraxis osv. Resultatavlönning anser expertgruppen inte vara någon allmänt fungerande lösning på behovet av utökad flexibilitet, även om den är ett bra medel när det gäller att sporra och motivera.

3.5.4 Välfärdsstaten

Enligt EMU-expertgruppen kan euroområdets uppkomst, liksom även en fördjupad integration i allmänhet, påverka välfärdsstatens verksamhetsbetingelser. Det är dock svårt att urskilja effekterna av euroområdet i denna helhet. Övergången till en gemensam valuta har indirekta verkningar på socialpolitikens utvecklingsförutsättningar. Verkningarna kan gälla både de sociala behoven och de socialpolitiska systemen. Expertgruppen bedömer att euroområdet och medlemskapet i området på kort sikt är neutralt när de gäller de sociala behoven. På längre sikt kan ett deltagande i euroområdet, förutsatt att det är framgångsrikt, befrämja tillväxten och därigenom möjliggöra en utveckling av de socialpolitiska systemen.

De socialpolitiska systemen inom euroområdet kommer enligt expertgruppens bedömning att omfattas av det nationella beslutsfattandet i samma utsträckning som hittills. Även om EU:s socialpolitiska befogenheter inte utvidgas i den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, kan övergången ge impulser åt en anpassning av de socialpolitiska systemen, ett utökat samarbete samt definieringen av sociala rättigheter på EU-nivå.

Euroområdets viktigaste socialpolitiska verkningar på de nationella systemen går enligt expertgruppens bedömning via den offentliga ekonomin. Den höga arbetslösheten, den offentliga ekonomins skuldsättning och utgiftsbördan på grund av en stigande åldersstruktur bland befolkningen gör att socialpolitikens spelrum kommer att vara litet under de närmaste åren. Ett

deltagande i euroområdet kommer knappast att ge mer spelrum utan skapar snarare nya utmaningar. Å andra sidan konstaterar expertgruppen att en hållbar finansiell ställning för den offentliga ekonomin är ett socialt och socialpolitiskt godtagbart och viktigt mål. Om man inom den ekonomiska och monetära unionen lyckas uppnå effektivitets- och stabilitetsmålen, kommer även de potentiella resurserna för den offentliga ekonomin att öka. När det gäller godtagbarheten och effektiviteten i fråga om offentliga tjänster och sociala inkomstöverföringar är det viktigare än tidigare hur fördelarna och den belastning som de ger upphov till motsvarar varandra.

Enligt expertgruppen skulle den hållbaraste socialpolitiska modellen för Finland uppnås genom en kombination av tre element: en grundtrygghet finansierad med skattemedel och behovsprövning, försäkring av förvärvsinkomster grundad på försäkringsavgifter samt frivillig tilläggsförsäkring. Detta motsvarar principerna i det finländska socialskyddet, som har bidragit till att minska välfärdsskillnaderna mellan olika befolkningsgrupper och öka jämställdheten mellan könen. En utveckling av pensionsystemet så att det alltmer följer försäkringsprincipen som ingår i det nuvarande lagstadgade arbetspensionssystemet kan motiveras både med att snedvridningar i fråga om stimulansåtgärder minskar och att rörligheten för arbetskraften ökar.

Förutsättningarna för bedrivandet av socialpolitik påverkas huvudsakligen av andra faktorer än av om Finland ansluter sig till euroområdet eller inte. Det är dock viktigt att föra en öppen diskussion om socialpolitikens mål och möjligheter i förhållanden som i vilket fall som helst kom-

mer att vara föränderliga. EMU-expertgruppen anser för sin del att en grundlig kartläggning av integrationens verkningar på den finländska socialpolitiken är nödvändig. I detta sammanhang bör man enligt gruppen bedöma den ekonomiska och monetära unionens sociala godtagbarhet, dvs. dess verkningar på välfärden, jämställdheten och de socialpolitiska systemen. Regeringen fäster uppmärksamhet vid det redan existerande omfattande undersöknings- och utredningsmaterialet som stöder planeringen av socialpolitiken och som är föremål för kontinuerlig kartläggning.

Regeringen avgav i november 1996 en redogörelse om den sociala tryggheten där både läget i fråga om den sociala tryggheten och framtida utmaningar behandlades. Som utgångspunkter för utvecklandet av den sociala tryggheten uppställdes fyra grundprinciper i redogörelsen:

- socialskyddets goda omfattning och rimliga nivå bibehålls,
- systemet skall för sin del sporra människorna till att arbeta samt stöda eget initiativtagande,
- ansvarsnivåerna för arrangemang och finansiering skall vara tydliga och väl fungerande samt
- finansieringen skall stå på fast grund.

Med dessa grundprinciper upprätthålls en fungerande välfärdsstat.

3.5.5 Den regionala utvecklingen

Enligt EMU-expertgruppen kan det hända att en fördjupad ekonomisk integration leder till en ökad differentiering av de regionala

produktionsstrukturerna. Därför är det skäl att i framtiden vara förberedd på eventuellt mera allmänt förekommande branschvisa störningar, vars betydelse kan bli stor inom områden med en ensidig produktionsstruktur. Detta innebär att utmaningen för den nationella finanspolitiken som utjämnare av konjunkturutvecklingen och de regionala skillnaderna ökar. Å andra sidan kan konjunkturutvecklingen i och med den ekonomiska och monetära unionen bli stabilare och enhetligare.

Centrala drag i det finländska skattesystemet är centraliserat fastslagna indirekta skatter och en kraftigt progressiv statskatt kombinerad med en relativt hög, endast lätt progressiv kommunalskatt. Ett annat element som centralt påverkar den regionala ekonomin är kommunernas statsbidrag. Det regionalekonomiska systemet har effektivt utjämnat regionala skillnader och variationer. Inte ens vid en fördjupad integration kommer det enligt expertgruppen att uppstå någon särskild press på att detta system skall ändras. Om de regionala konjunkturväxlingarna accentueras i och med integrationen, upprätthåller detta behovet av en bibehållen utjämnning av skattebasen kommunerna emellan även i fortsättningen. Å andra sidan anses statsbidragssystemet ha en viktig roll när det gäller att jämna ut den regionala tillgången på välfärdsservice och skillnader i skattebasen.

De regionala inkomstskillnaderna i Finland har enligt EMU-expertgruppens bakgrundsutredning minskat under de senaste 25 åren och är mindre i Finland än i Europa i genomsnitt. Välfärdsstaten med sina beskattnings-, inkomstöverförings- och servicesystem har bibehållit inkomstskillnaderna mellan både personer och

hushåll samt stora områden relativt små både under normala förhållanden och vid depression. Den i sig positiva utvecklingen kan dock förebåda svårigheter vid anpassningen till förhållanden som i framtiden förutsätter en större flexibilitet.

I Finland har både produktionsverksamheten och befolkningen i allt större utsträckning placerat sig i stadscentra och i synnerhet inom huvudstadsregionen. Globalt sett är utvecklingen densamma. I Finland är stadsbefolkningens andel av landets befolkning dock fortfarande bland de lägsta i EU-länderna. Huvudstadsregionen och de största centralområdena kommer enligt expertgruppens bedömning dock sannolikt att fortsätta växa i takt med att integrationen framskrider, till stor del även oberoende av programmet för den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen.

Arbetslöshetsskillnaderna har inte försvunnit även om flyttningsrörelsen har varit livlig. Vad gäller de regionala arbetslöshetsskillnaderna har det på lång sikt skett endast en långsam anpassning.

De allmänna linjedragningarna inom regionalpolitiken har nyligen klarlagts i regeringens regionalpolitiska redogörelse. Regeringen betonar tre faktorer som stöder varandra inom regionalpolitiken:

- en tillväxt som stöder sysselsättningen och baserar sig på ett regionalt täckande nät av välfärdsservice,
- regionala specialåtgärder, genom vilka områden som halkar efter andra områden i utvecklingen får hjälp,
- betydelsen av EU:s strukturfonder, genom vilka strukturomvandlingar som är nödvändiga med tanke på näringslivets konkurrenskraft stöds i synnerhet i sådana

delar av landet som för närvarande utvecklas dåligt.

Expertgruppen bedömer att de nuvarande EU-länderna i sin framtida regionalpolitik uppenbarligen i större utsträckning än för närvarande måste ty sig till nationell finansiering. Vid sidan om utjämningen av konjunkturer och inkomstfördelningsspolitiken torde även den regionala utjämningen i huvudsak förbli nationell, på samma sätt som nu. I egenskap av EU-medlem har även Finland deltagit i EU:s projekt för regional utveckling. Under de två första medlemsåren användes totalt 5,7 mrd. mk till att förverkliga EU:s målprogram. Av detta var 1,3 mrd. mk EU-finansiering. En totalfinansiering som tryggar en balanserad regional utveckling (med beaktande av alla regionala inkomstöverföringar) står dock

ännu mycket klarare på nationell grund än denna.

EMU-expertgruppen uppmärksammar behovet att gallra bort drag som försvårar rörligheten för både de regional- och socialpolitiska systemen. Arbetskraftens förhöjda utbildningsnivå och en eventuellt ökande risk för regionalt differentierade störningar ökar betydelsen av rörlighet i egenskap av anpassningsform som hindrar ekonomisk effektivitet och en ökning av arbetslösheten. Inkomstöverföringar bör enligt expertgruppen i större utsträckning än tidigare användas för att dämpa verkningarna av tillfälliga störningar, medan anpassningen till permanenta förändringar skall ske via rörlighet för produktionsfaktorerna.

4 BESLUTSFATTANDET OCH LAGSTIFTNINGEN I FINLAND

4.1 Beslutsprocessen och lagstiftningsordningen vid tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen

4.1.1 Betydelsen av lagen om införande av EU-anslutningsfördraget

Bestämmelser om den ekonomiska och monetära unionen ingår i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EG-fördraget) i dess lydelse efter fördraget om Europeiska unionen (Maastricht-fördraget) som upprättades i februari 1992. De aktuella bestämmelserna förutsätter att stater som uppfyller konvergensvillkoren inför en gemensam valuta när tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen inleds. Endast Storbritannien och Danmark har avtalat om specialarrangemang som ger dem rätt att stå utanför området för den gemensamma valutan om de så önskar. Andra medlemsstater som inte uppfyller konvergensvillkoren deltar enligt artikel 109 k i EG-fördraget i den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen i egenskap av "medlemsstater med undantag".

Maastricht-fördraget innehåller ett sådant förfarande för övergången till den tredje etappen som inte längre juridiskt sett förutsätter medlemsstatens uttryckliga medgivande. Det huvudsakliga innehållet i den tredje etappen är övergången till en gemensam valuta som ersätter de nationella valutorna. I den juridiska litteraturen har det ansetts att medlemsstater som uppfyller förutsättningarna för införandet av en

gemensam valuta är juridiskt skyldiga att delta i euroområdet.¹

Bestämmelserna i EG-fördraget gällande den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen har i Finland införts i sin helhet genom lagen om införande av EU-anslutningsfördraget.² Denna lag antogs i riksdagen i den inskränkta grundlagsordning som avses i 69 § 1 mom. riksdagsordningen. Samtidigt infördes även Maastricht-fördraget i Finland till de delar som hör till området för lagstiftningen.³ Vid anslutningen till Europeiska unionen gjorde Finland inga sådana reserveringar som skulle

¹ Detta stöds av att det i protokollen som gäller Danmark och Storbritannien (Nr 11 och 12) uttryckligen har överenskommit att dessa länder inte är skyldiga att övergå till tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen även om de skulle uppfylla kriterierna. Dylika undantag skulle inte ha behövts om inte fördraget annars ansetts leda till en allmän skyldighet för medlemsstaterna att delta i den tredje etappen.

² Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/94).

³ Enligt 1 § i lagen om införande av anslutningsfördraget är bestämmelserna i anslutningsfördraget och i de i fördragets artikel 1.1 avsedda fördragen som ligger till grund för unionen, för så vitt de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom har överenskommit. I 2 § ingår en förteckning över de fördrag som avses i anslutningsfördraget. I förteckningen nämns även fördraget om Europeiska unionen, upprättat i Maastricht 7.2.1992.

begränsa Maastricht-fördragets tillämpbarhet och förpliktande karaktär för Finlands del.

Mot bakgrunden av de uttalanden som framfördes under riksdagsbehandlingen av EU-anslutningsfördraget är det å andra sidan oklart i vilken utsträckning man ansåg att Finland redan då förbundit sig till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, och i synnerhet till införandet av en gemensam valuta. Denna oklarhet torde dock inte kunna anses gälla om Finland förbundit sig att iaktta Maastricht-fördraget i sin helhet utan det är snarare fråga om vilka omedelbara konsekvenser anslutningsfördraget har för den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen.

I riksdagens svar på propositionen om lagen om införande av anslutningsfördraget (Riksdagens svar/RP 135/1994 rd.) konstateras till denna del:

”Riksdagen förutsätter att beslut om Finlands eventuella anslutning till den ekonomiska och monetära unionens tredje steg skall fattas i riksdagen på grundval av en separat proposition till riksdagen. Regeringen bör ta ställning till Finlands medverkan, med beaktande av de synpunkter som anförs i bl.a. [utrikesutskottets] betänkande.”

Uttalandet grundar sig på utrikesutskottets betänkande (UtUB 9/1994 rd), där utskottet bl.a. konstaterar att

”För Finlands del har ett godkännande av den monetära unionen i likhet med övriga

bestämmelser i Maastricht-fördraget varit en förutsättning för ett anslutningsfördrag ”.

Grundlagsutskottet konstaterar i ett utlåtande (GrUU 14/1994 rd) till utrikesutskottet följande:

”Enligt vad utskottet erfarit har det vid medlemskapsförhandlingarna från Finlands sida anförts att riksdagens medverkan enligt statsförfattningen krävs för en övergång till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Hänvisande till detta anser utskottet att anslutningsfördraget ännu inte kan innebära att Finland förbinder sig att ta del i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp.”

Betydelsen av grundlagsutskottets utlåtande är beroende av tolkning. Uttalandet kan förstås så att anslutningsfördraget och Maastricht-fördraget inte ännu som sådana innebär att Finland automatiskt måste eller kan delta i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen i egenskap av medlemsstat som uppfyller konvergenskriterierna och inför en gemensam valuta. Beslutet om vilka medlemsstater som deltar i euroområdet fattas i sista hand av rådet, som skall sammanträda på stats- eller regeringschefsnivå.

Grundlagsutskottets uttalande kunde även ha påverkats av andra osäkerhetsfaktorer i anslutning till tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen. Även utrikesutskottet fäste uppmärksamhet vid att det då ansågs osäkert om den monetära unionen skulle kunna förverkligas på det sätt som förutsätts i Maastricht-fördraget.

Visserligen hänvisar grundlagsutskottet i samband med uttalandet till uttalanden av politisk karaktär som även från Finlands sida framfördes i förhandlingsskedet⁴.

Sådana här uttalanden är dock inte av juridiskt förpliktande karaktär för de andra fördragsparterna.

I regeringens proposition om lagen om införande av anslutningsfördraget konstateras på flera ställen att de fördragsförpliktelser som ansluter sig till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen förutsätter att lagen stiftas i grundlagsordning. Enligt motiveringen är dylika fördragsbestämmelser, som inverkar på statsförfattningen och begränsar Finlands suveränitet, överförandet av de uppgifter som för närvarande ankommer på centralbanken till det Europeiska centralbanksystemet (ECBS), övernationella beslut inom den monetära politiken, Europeiska centralbankens (ECB) rätt att utfärda rättsakter, EG-domstolens befogenhet, ECB:s rätt att förelägga sanktioner, införandet av en gemensam valuta och ECB:s rätt att föra talan i fall av förseelser, som direkt riktar sig mot medlemsstaternas centralbanker (RP 135/1994 rd. s. 80)

⁴ I det femte mötet på ministernivå vid medlemsförhandlingarna 21.12.1993, då den del som gäller den ekonomiska och monetära unionen fastställdes, konstaterade Finland att riksdagen och regeringen i sinom tid fattar de beslut som behövs i fråga om Finlands deltagande i den tredje etappen i enlighet med grundfördraget. På engelska lyder texten som följer: "The national decisions necessary for Finland's participation in the third phase in accordance with the provisions of the Treaty shall be taken in due time by the Parliament and the Government." Uttalandet har varken antecknats i anslutningsfördraget eller i därtill anslutna handlingar och inte heller har det i samband med undertecknandet av anslutningsfördragets slutakt givits några deklARATIONER med det innehållet.

Under punkten lagstiftningsordning i propositionen räknas upp flera bestämmelser som gäller den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen och skall införas i inskränkt lagstiftningsordning (RP, s. 677-680). I motiveringen till regeringens proposition konstateras uttryckligen som en allmän slutsats att genom att ratificera anslutningsfördraget skulle Finland på Europeiska gemenskapernas verksamhetsområden förbinda sig till sådana bestämmelser i de grundläggande fördragen som strider mot vissa stadganden i grundlagarna (RP, s. 677).

Grundlagsutskottet uppger att det vid bedömningen av lagstiftningsordningen har utgått från den utredning som ingår i propositionen (GrUU 14/1994 rd). Utskottets egna ställningstaganden skall sålunda förstås som tilläggssynpunkter på vad som konstateras i regeringens proposition. Utskottet torde kunna anses ha omfattat motiveringen i propositionen, om det inte uttryckligen har konstaterat något annat. Utskottet konstaterar visserligen i sitt utlåtande på ovan nämnt sätt, att inte anslutningsfördraget ännu kan innebära någon bundenhet till tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, men framför inte till dessa delar i övrigt avvikande synpunkter jämfört med motiveringen i regeringens proposition.

Även detta stöder uppfattningen enligt vilken fördragsbestämmelserna om den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen i Maastricht-fördraget i sin helhet har införts genom lagen om införande av anslutningsfördraget, som stiftats i inskränkt lagstiftningsordning. Till de delar dessa fördragsbestämmelser har stridit mot grundlagen, har grundlags-

problemet redan lösts genom lagen om införande av anslutningsfördraget.⁵

Enligt grundlagsutskottets ställningstaganden finns det inget hinder för att sådana

⁵ Om denna utgångspunkt godkänns, är det för bedömningen av om de lagstiftningsåtgärder som tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen förutsätter överensstämmer med grundlagen avgörande till vilka delar det gäller en sådan reglering i fråga om vilken grundlagsfrågan redan har avgjorts genom införandet av anslutningsfördraget. Till denna del är det betydelsefullt i vilken utsträckning förpliktelserna som gäller tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen ingår i Maastricht-fördraget.

Om förpliktelserna ingår redan i Maastricht-fördraget, kan grundlagsproblemet för deras del anses ha blivit löst i och med lagen om införande av anslutningsfördraget, som stiftats i inskränkt grundlagsordning. Frågan avgörs härvid med hjälp av en s.k. genvägsteori som anslutits till förfarandet vid undantagslagar. Grundlagsutskottet har nämligen i hävdvunnen tolkningspraxis utgått ifrån att en lag som innebär ett undantag från grundlagen kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om den nya lagen inte utvidgar det undantag som gjorts i grundlagen genom den lag som skall ändras. Utskottet har dessutom ansett att denna princip skall tillämpas också när stadganden som stiftats såsom ett undantag från en grundlag förs över i en ny lag genom att den ursprungliga undantagslagen upphävs (t.ex. GrUU 1/1994 rd). Utskottet har vidare ansett att sådana tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som i sig innebär en obetydligt större avvikelser från grundlagen kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, om det som undantag från grundlagen en gång stadgade arrangemanget inte härigenom ändras till naturen och till sin betydelse i sak (t.ex. GrUU 1/1990 rd).

Grundlagsutskottet har sedermera ansett att genvägsteorin även lämpar sig för situationer där en internationell konvention har införts i inskränkt lagstiftningsordning och sedermera ändras (GrUU 21/1995 rd). Grundlagsutskottet verkar ha tillämpat genvägsteorin även vid bedömningen av lagstiftningsordningen för ett lagförslag som avser det nationella införandet av ett direktivförslag som direkt knyter an till en bestämmelse i grundfördraget (GrUU 24/1996 rd). Sålunda kan genvägsteorin även anses lämpa sig för det aktuella sammanhanget.

arrangemang som strider mot ordalydelsen i grundlagen och som täcks av en tidigare stiftad undantagslag införs i vanlig lagstiftningsordning. Sålunda möjliggör behandlingen av lagen om införande av anslutningsfördraget i grundlagsordning, om inte annat följer av särskilda orsaker, att sådana lagändringar som är nödvändiga för införandet av tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen och strider mot ordalydelsen i grundlagen kan antas med enkel majoritet i riksdagen.

Grundlagsutskottet har nyligen konstaterat (GrUU 5/1997 rd) att i och med att lagen om införande av anslutningsfördraget behandlades i inskränkt grundlagsordning täcker de avvikelser som gjordes i grundlagen genom lagen om införande av anslutningsfördraget de mot grundlagen stridande bestämmelserna i den proposition som avses i utlåtandet i den mån de beror direkt på anslutningsfördraget.⁶

När man dessutom beaktar att den gemensamma valutan i den proposition som gäller anslutningsfördraget uttryckligen nämns som en fråga för vars skull lagen om införande av anslutningsfördraget måste stiftas i inskränkt grundlagsordning anser regeringen att de grundlagsproblem som övergången till

⁶ Enligt grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till en totalreform av lagstiftningen om Finlands Bank ansågs i motiveringen till propositionen om anslutningsfördraget inte vare sig ändringarna i bankfullmäktiges uppgifter under tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen eller bestämmelsen i 73 § regeringsformen om att Finlands Bank står under riksdagens garanti och vård vara betydelsefulla med tanke på grundlagen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande tolkat 73 § regeringsformen på ett annat sätt men ansett att detta dock inte inverkar på tolkningen av den betydelse lagen om införande av anslutningsfördraget har.

en gemensam valuta förutsätter redan har lösts genom att lagen om införande av anslutningsfördraget stiftats i enlighet med 69 § 1 mom. riksdagsordningen.

4.1.2 Riksdagens beslut om Finlands övergång till euroområdet

Såsom konstateras i föregående avsnitt har riksdagen i sitt svar angående fördraget om anslutning till EU förutsatt att "beslut om Finlands eventuella anslutning till den ekonomiska och monetära unionens tredje steg skall fattas i riksdagen på grundval av en separat proposition till riksdagen". Uttalet grundar sig på utrikesutskottets betänkande (UtUB 9/1994 rd), av vilket dock inte framgår vilket slag av proposition som avses.

Riksdagens uttalande kan genomföras så, att Finlands deltagande i euroområdet förs till riksdagen för avgörande före det råds-möte där det utgående från rapporter från kommissionen och Europeiska monetära institutet (EMI) besluts vilka medlemsstater som inför den gemensamma valutan. Enligt det tidsschema som Ekofin-rådet kom överens om vid ett inofficiellt möte i april 1997 sker detta i april-maj 1998.

En möjlighet att föra ärendet till riksdagen för behandling som har varit framme är en proposition i enlighet med 69 § 2 mom. riksdagsordningen om Finlands deltagande i euroområdet. Genom en sådan proposition ombeds riksdagen samtycka till en internationell förpliktelse. Förfarandet har tillämpats i fråga om internationella fördrag, internationella förpliktelser i allmänhet samt bindande organisationsbeslut. Godkännande kan begäras i förväg, vilket har skett vid inträdet i Nationernas förbund, FN och Nordiska rådet.

Avlåtagandet av en separat proposition skulle dock vara problematisk vid beslut om ett inträde i euroområdet, eftersom beslutsfattandet skulle gälla bestämmelser i Maastricht-fördraget som gäller den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp och som redan har godkänts och trätt i kraft.

Inhämtandet av ett politiskt beslut av riksdagen om övergång till den gemensamma valutan skulle därför kunna ske på ett mera naturligt sätt genom ett meddelande som statsrådet ger till riksdagen i enlighet med 36 § 1 mom. riksdagsordningen. Förfarandet med ett meddelande är avsett att användas uttryckligen som ett medel för regeringen att till riksdagen för beslut föra särskilt viktiga politiska linjedragningar. Meddelandet kan också hänskjutas till ett utskott. Meddelandets vikt ökas av att det förtroende som regeringens politik åtnjuter i riksdagen alltid också mäts i praktiken i samband med det.

Som ett alternativ till meddelandeförfarandet kan betraktas en redogörelse av statsrådet i enlighet med 36 § 3 mom. riksdagsordningen. I praktiken har det på senare tid använts rikligt med redogörelser som gällt mera omfattande helheter inom regeringens politik. Den viktigaste skillnaden gentemot ett meddelande är att det i samband med en redogörelse inte är möjligt att framställa förslag och fatta beslut om det förtroende som statsrådet eller en medlem därav åtnjuter. Beslutet om deltagande i euroområdet är så viktigt och unikt att detta kan tala för att ett meddelande används i stället för en redogörelse.

Också i en nyligen utförd specialundersökning av den ekonomiska och monetära

unionens författningsrättsliga verkningar har det ansetts att riksdagens beslut om Finlands deltagande i euroområdet är politiskt till sin karaktär och kan fattas med enkel majoritet utgående från ett meddelande. Undersökningen förde också fram möjligheten att regeringens separata proposition i enlighet med det motiveringsuttalande som godkändes i samband med anslutningsfördraget skulle kunna gälla en sådan nationell lagändring som i sak anknyter till genomförandet av etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen. Undersökningen förhöll sig avvisande till avlåtnandet av en proposition i enlighet med 69 § 2 mom. riksdagsordningen, eftersom det inte skulle vara fråga om en ny folkrättslig förpliktelse (se Scheinin, EMU ja Suomen valtiosääntö, 1997, s. 93-101).

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att det statsförfattligen och sakligen mest motiverade tillvägagångssättet i fråga om riksdagens beslutsfattande om deltagandet i euroområdet är att ärendet förs till riksdagen för behandling genom ett meddelande i enlighet med 36 § riksdagsordningen. Riksdagen fattar sitt politiska beslut om Finlands deltagande i euroområdet utifrån ett sådant meddelande i början av 1998.

4.1.3 Riksdagens deltagande i det beslutsfattande som gäller valet av länder som deltar i euroområdet och utnämningen av ECB:s direktion

Riksdagen deltar så som det stadgas i 33 a § regeringsformen i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Detta för att säkerställa att riksdagen redan i berednings-

skedet kan delta i och påverka behandlingen av beslut som faller inom riksdagens behörighet och fattas av de berörda institutionerna. Om riksdagens deltagande i beredningen föreskrivs huvudsakligen i 4 a kap. riksdagsordningen, vilket gäller behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. I riksdagsordningen ingår närmare föreskrifter också om anhängigörandet av ärenden som gäller Europeiska unionen samt om det övriga förfarandet vid behandlingen av ärenden.

Förfarandet i enlighet med 54 b § riksdagsordningen skall användas när statsrådet får kännedom om ett förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd varom beslut fattas i EU:s råd och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet. Förslaget skickas till talmannen genom en skrivelse av statsrådet. Förfarandet enligt 54 e § riksdagsordningen kan användas på begäran av stora utskottet eller annars enligt behov genom att statsrådet ger en redogörelse om beredningen av ärenden i Europeiska unionen.⁷

I åtgärderna för verkställighet av den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp ingår beslut som skall föras till riksdagen för behandling i enlighet med 4 a kap. riksdagsordningen. Exempelvis har kommissionens förslag till rådets förordningar om euron och till stabilitetspakt förts till

⁷ Förfarandet enligt 54 b § riksdagsordningen används också när beslut om ärendet fattas i Europeiska unionen av kommissionen eller någon annan institution med stöd av behörighet som rådet har delegerat eller på grundval av fördrag med tredje stat eller en internationell organisation.

riksdagen för behandling med stöd av 54 b § riksdagsordningen.

Rådet i dess sammansättning av stats- eller regeringschefer bekräftar genom sitt beslut vilka medlemsstater som uppfyller villkoren för deltagande i euroområdet. Beslutet baserar sig bl.a. på en rekommendation av rådet i dess sammansättning av ministrar, vilken rekommendation i sin tur baserar sig bl.a. på en rekommendation av kommissionen. Rådet i dess sammansättning av stats- eller regeringschefer skall i detta fall betraktas som Europeiska unionens råd. Ett förfarande i enlighet med 54 b § riksdagsordningen skulle alltså från denna synpunkt kunna vara tillämpligt.

Den främsta omständighet som bör bedömas i sammanhanget är om det i den beslutsprocedur som gäller uppfyllandet av konvergenskriterierna är fråga om ett ärende som med stöd av statsförfattningen faller inom riksdagens behörighet (GrUU 20/1996 rd och StoUU 3/1995 rd). I detta fall gäller frågan om ärendet enligt grundlagen bör regleras genom lag eller om åtgärden till sitt innehåll strider mot bestämmelser i gällande nationell lag (GrUU 20/1996 rd). För handen är ett förfarande vars slutresultat i sak avgör vilken myntenhet som är i bruk i Finland efter att etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen har börjat. Enligt 72 § regeringsformen är Finlands myntenhet en mark. Med beaktande av detta gäller beslutsfattandet om uppfyllandet av konvergenskriterierna ett ärende som med stöd av statsförfattningen faller inom riksdagens behörighet.

Om detta ärende anses falla inom riksdagens behörighet på det sätt som avses i 54 b § riksdagsordningen, måste det ytter-

ligare avgöras separat vid vilken tidpunkt statsrådet anses ha kännedom om det i bestämmelsen avsedda "förslaget" till någon annan åtgärd av rådet.

Statsrådet kan å andra sidan med stöd av 54 e § riksdagsordningen ge stora utskottet en eller flera redogörelser om beredningen i Europeiska unionen av de ärenden som gäller förutsättningarna för deltagande i euroområdet. Redogörelsen omfattar också de rekommendationer som kommissionen och Ekofin-rådet ger i ärendet.

Ett annat viktigt beslut som skall fattas 1998 vid sidan av valet av länder som deltar i euroområdet gäller utnämningen av direktionen för Europeiska centralbanken (ECB). Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och ECB upprättas i enlighet med vad som anges ovan genom att ECB:s direktion utses. Makten att utse direktionen tillkommer regeringarna i de medlemsstater som inte berörs av undantag, och direktionen utses på stats- eller regeringschefsnivå genom en överenskommelse på rekommendation av rådet. I fördragsbestämmelserna talas det om stats- eller regeringschefsnivå (inte om rådet i sin sammansättning av stats- eller regeringschefer) och om en överenskommelse på denna nivå (inte om ett beslut).

Statsrådet kan dock med stöd av 54 e § riksdagsordningen ge stora utskottet en eller flera redogörelser om beredningen i Europeiska unionen av det ärende som gäller upprättandet av ECBS och ECB.

De i artikel 109 j.1 i EG-fördraget avsedda konvergensrapporterna av kommissionen och EMI, kommissionens eventuella re-

kommendationer i enlighet med artikel 104 c.13 om upphävandet av beslut gällande alltför stora underskott samt kommissionens rekommendationer i enlighet med artikel 109 j.2 om vilka stater som uppfyller villkoren för införande av en gemensam

valuta avses bli sända till riksdagen i enlighet med 4 a kap. riksdagsordningen i mars-maj 1998 före det rådsammanskrivande på stats- eller regeringschefsnivå där det slutligt bekräftas vilka medlemsstater som inför den gemensamma valutan.

4.2 Behovet att ändra grundlagens ordalydelse

I propositionen med förslag till lag om införande av anslutningsfördraget utgås från att det är befogat att genomföra de ändringar i Finlands statsförfattning som förutsätts av förpliktelseerna i samband med den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp först efter hand som förpliktelseerna träder i kraft och deras innehåll preciseras (RP 135/1994 rd, s. 135).

I regeringens proposition (s. 80, 420) konstateras att ändringsbehoven gäller 72 § regeringsformen, enligt vilken Finlands myntenhet är en mark och att det stadgas genom lag hur markens externa värde skall bestämmas.

Regeringspropositionen förmedlar däremot uppfattningen att det inte torde vara nödvändigt att företa innehållsliga ändringar i 73 § regeringsformen, vilken gäller Finlands Bank, och i 83 § riksdagsordningen, vilken gäller bankfullmäktige (se RP, s. 418). Ståndpunkten bottnar i uppfattningen att 73 § regeringsformen och 83 § riksdagsordningen till sitt innehåll redan är förenliga med bestämmelserna i EG-fördraget och stadgan.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterade att det av ståndpunkten angående lagstiftningsordningen för den proposition som

gällde anslutningsfördraget framgick att regeringen ansåg att ingen ändring av regeringsformen behövdes för att genomföra medlemskapet. Som sin egen uppfattning uttalade utskottet att det "kunde ... anses vara juridiskt nödvändigt att ändra regeringsformen, om något av dess stadganden helt och på annat sätt än tillfälligt förlorar sin innebörd i och med ett EU-medlemskap". Utskottet tillade dock att anslutningsfördraget enligt utskottets bedömning inte till någon del hade en sådan effekt (GrUU 14/1994 rd).

När behovet att ändra regeringsformens ordalydelse bedöms skall man beakta undantagslagsförfarandet, enligt vilket permanenta eller temporära undantag från grundlagarnas ordalydelse är möjliga att införa genom en lag som stiftas i grundlagsordning utan att grundlagstexten samtidigt ändras. Undantagslagsförfarandet har tillgripits när såväl temporära som permanenta undantag från grundlagen har gjorts. Inte heller har det ansetts förekomma någon materiell gräns för användning av undantagslagsförfarandet. Därmed är det möjligt att använda sig av undantagslagsförfarandet också i sådana fall då det rättstillstånd som följer av grundlagstexten har ändrats väsentligt.

Därmed föreligger, då det nuvarande undantagslagsförfarandet är möjligt att använda, med tanke på grundlagen inget ovillkorligt hinder för att i stället för ändringar av grundlagstexten tillgripa undantagslagsförfarandet också vid väsentliga ändringar av grundlagens innehåll. En sak för sig är att en sådan situation inte kan anses vara tillräddlig med avseende på statsförfattningens klarhet och styrande verkan. Grundlagsutskottets uttalande, enligt vilket en ändring av regeringsformen bör anses juridiskt nödvändig till den del någon av dess bestämmelser helt och på annat sätt än tillfälligt skulle förlora sin nuvarande innebörd, skall uppenbarligen läsas i ljuset av detta. Även om undantagslagsförfarandet i princip kan användas, är det med tanke på statsförfattningshelheten inte acceptabelt att det tillgrips också när syftet är att permanent ändra innehållet i en grundlagsbestämmelse så väsentligt att bestämmelsen blir helt vilseledande. Knappast har med uttalandet dock avsetts att ange en strikt normativ gräns för användning av undantagslagsförfarandet, och inte heller tycks någon sådan gräns vara möjlig att härleda ur grundlagens ordalydelse.

I det skede då den finska marken slutar vara en myntenhet förlorar 72 § regeringsformen slutligt sin rättsliga betydelse. De nationella sedlarna och mynten slutar senast den 1 juli 2002 vara lagliga betalningsmedel. Fram till dess kan 72 § anses ha en åtminstone begränsad rättslig betydelse. Visserligen förlorar den andra meningen i paragrafen sin betydelse redan i det skede då valutakurserna låses på ett juridiskt oåterkalleligt sätt så, att inga bestämmelser om saken längre kan utfärdas genom nationell lag. Om Finland går in i etapp tre genast från början, sker detta enligt artikel 109 j.4 i EG-fördraget den 1 januari 1999.

När man beaktar undantagslagsmöjligheten är Finlands deltagande i euroområdet inte rättsligt avhängigt av om 72 § regeringsformen före detta har ändrats att också till sin ordalydelse motsvara sakernas tillstånd under den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Av samma anledning är inte heller den slutliga övergången till euron för Finlands vidkommande beroende av vad som föreskrivs i 72 § regeringsformen. Med tanke på statsförfattningens klarhet skulle det dock vara ändamålsenligt att ändringarna av grundlagens ordalydelse sker vid en sådan tidpunkt att ingen konflikt i sak uppstår mellan regeringsformens ordalydelse och det rättstillstånd som råder under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen.

En grundlagsreform bereds av Grundlag 2000-kommittén, som statsrådet tillsatt den 18 januari 1996 och som fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till en enhetlig grundlag för Finland som träder i kraft den 1 mars 2000. Syftet är att utarbeta en helt ny Regeringsform för Finland som ersätter våra fyra nuvarande separata grundlagar. I samband med grundlagsreformen avses också behövliga innehållsliga ändringar av statsförfattningen bli gjorda. Kommitténs tidsfrist går ut den 30 maj 1997.

Grundlag 2000-arbetsgruppen, som förberett kommitténs tillsättande och kartlagt behoven av innehållsliga ändringar i statsförfattningen, konstaterar i sitt betänkande som färdigställt i januari 1996 att vissa av de bestämmelser om statsekonomi som ingår i regeringsformen har kopplingar till Europeiska unionens utvecklingsutsikter. Arbetsgruppen hänvisar till att enligt 72 § regeringsformen är Finlands myntenhet en mark, medan ett inträde i etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen skulle

innebära att marken ersätts av den gemensamma europeiska valutan. Arbetsgruppen fäster också uppmärksamhet vid att Finlands Banks ställning förändras i och med att den ekonomiska och monetära unionen avancerar, varvid också grundlagsbestämmelserna om Finlands Bank måste bedömas utgående från den nya situationen (Perustuslaki 2000, Justitieministeriets lagberedningsavdelning, publikation 8/1995, s. 117 och 169).

Tidtabellen för Grundlag 2000-projektet utgår från att den nya regeringsformen kan träda i kraft den 1 mars 2000. Regeringens proposition angående detta avses bli förelagd riksdagen redan under innevarande valperiod. Den nu sittande riksdagen beslutar om den nya regeringsformens innehåll. Det slutliga beslutet om godkännande fattas av den nya riksdag som tillträder efter 1999 års riksdagsval.

En ändring av 72 § regeringsformen så, att lagrummet blir förenligt med de krav som följer av den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp kan beaktas vid totalreformen av grundlagen. Om 72 § regeringsformen ändras genom en separat proposition, framkommer frågan om en sådan ändring av grundlagens ordalydelse som har ett nära samband med den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp kan behandlas i inskränkt grundlagsordning. Enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen kan ett lagförslag om godkännande av sådana bestämmelser i statsfördrag som hör till

området för lagstiftningen "om ärendet gäller grundlag" godkännas, utan att förklaras brådskande, med 2/3 majoritet av de avgivna rösterna. De tolkningsfrågor beträffande lagstiftningsordningen som hänförs till detta avförs i sinom tid i riksdagens grundlagsutskott.

Enligt 73 § regeringsformen står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård samt under tillsyn av bankfullmäktige som utses av riksdagen. Finlands Bank skall skötas så som stadgas genom lag. Riksdagen beslutar om användningen av Finlands Banks vinstmedel för statens behov.

I 83 § riksdagsordningen ingår bestämmelser om bankfullmäktige och om Finlands Banks revisorer. I 50 § riksdagsordningen föreskrivs om det specialutskott som behandlar frågor gällande Finlands Bank. Enligt 10 § 3 mom. arbetsordningen för Riksdagen behandlar ekonomiutskottet de frågor som nämns i 50 § riksdagsordningen.

Behovet att ändra bestämmelserna tas upp till prövning närmast vid beredningen av de ändringar i lagen om Finlands Bank som följer av den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Om det anses vara nödvändigt att ändra bestämmelserna, kan också dessa ändringar beaktas vid den fortsatta beredning av totalreformen av grundlagen som sker vid justitieministeriet, och de kan genomföras samtidigt med totalreformen.

4.3 Det övriga behovet att ändra den inhemska lagstiftningen

Enligt artikel 108 i EG-fördraget skall varje medlemsstat senast då ECBS upprättas säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördraget och ECBS-stadgan. Enligt artikel 109 j.1 i EG-fördraget skall den nationella lagstiftningens förenlighet med fördraget bedömas när kommissionen och EMI uppgör de rapporter som ligger till grund för valet av medlemsstater som deltar i euroområdet. Lagstiftningens tillstånd är därmed ett av kriterierna för deltagande i euroområdet. I enlighet med detta skall till riksdagen avlåtas propositioner om de lagstiftningsändringar som etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen förutsätter. I det sammanhanget blir det också nödvändigt att bedöma frågan om lagstiftningsordningen.

I avsnitt 4.1. presenteras en tolkning enligt vilken stiftandet i grundlagsordning av lagen om införande av anslutningsfördraget har löst grundlagsproblemen till den del lagstiftningsändringarna beror direkt på anslutningsfördraget och de fördrag som det täcker. Därmed skulle de lagstiftningsändringar som är nödvändiga för deltagande i euroområdet kunna företas i vanlig lagstiftningsordning enligt den s.k. genvägs-teorin, förutsatt att lagförslagen inte innehåller bestämmelser som strider mot grundlagen och som inte beror omedelbart på de förpliktelser som medlemskapet i EU medför.

4.3.1 Mynt- och centralbankslagstiftningen

Lagen om Finlands Bank

De ändringar i mynt- och centralbanks-lagstiftningen som behövs följer av och får sitt huvudsakliga innehåll närmast av EG-fördraget och det protokoll om stadgan för ECBS och ECB som utgör en del av detta (Nr 3).

Enligt artikel 109 1.1 andra stycket i EG-fördraget skall ECBS och ECB upprättas så snart direktionen har utsetts. Enligt artikel 109 1.1 andra strecksatsen skall direktionen utses omedelbart efter det att beslutet om tidpunkten för början av den tredje etappen har fattats i enlighet med artikel 109 j.3 eller i förekommande fall omedelbart efter den 1 juli 1998.

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband därmed (RP 261/1996 rd) har förelagts riksdagen. Syftet med propositionen är att revidera lagstiftningen om Finlands Bank från ett nationellt utgångsläge. Avsikten är också att uppfylla de konvergenskriterier som hänför sig till etapp två av den ekonomiska och monetära unionen.

De ändringar som med anledning av den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp behövs i lagstiftningen om Finlands Bank bereds vid finansministeriet så, att de

kan föreläggas riksdagen under förra hälften av 1998. De lagändringar som behövs gäller åtminstone de omständigheter som uppräknas i det följande. På grund av den rättsliga klarheten kan det vara behövt att i lagen uppta ett omnämnande av att Finlands Bank hör till Europeiska centralbankssystemet och handlar i enlighet med Europeiska centralbankens riktlinjer och instruktioner. Finlands Banks uppgifter bör bedömas med beaktande av Europeiska centralbankens behörighet. Förbudet för Finlands Bank att begära och ta emot instruktioner i fråga om penningpolitiken bör utsträckas att gälla alla uppgifter som anförtrots Europeiska centralbankssystemet. Också bestämmelserna om minimireservsystem och om bestämmande av grundräntan och andra referensräntor måste sannolikt ses över. Dessutom kan det vara behövt att till lagen om Finlands Bank foga en hänvisning till fördelningen av de monetära inkomster som uppstår då banken sköter de penningpolitiska uppgifter som hör till Europeiska centralbankssystemet.

Myntlagen

Under övergångsperioden förblir den finska marken ett uttryck för euron. Under denna tid tillämpas också den nationella myntlagstiftningen till den del den inte strider mot rådets förordning om införandet av euron. Således förblir flera av de bestämmelser i myntlagen (358/1993) som gäller den finska marken i kraft under övergångsperioden, varefter de skall upphävas. Bestämmelser som skall ändras eller upphävas genast vid den tredje etappens början är närmast de som gäller lagliga betalningsmedel, Finlands Banks och statens rätt att sätta pengar i omlopp, beloppet av metallmynt som skall sättas i omlopp och

indragningen av egenskapen av lagligt betalningsmedel. Ändringarna i myntlagen bereds i samband med de ändringar som behövs i lagen om Finlands Bank.

Valutalagen

Valutalagen (954/1985), som stiftats i grundlagsordning, är en så kallad regleringsfullmaktslag och gäller för en viss tid. Lagens giltighetstid upphör vid utgången av 1998. Valutalagen ger statsrådet rätt att införa valutaregleringsfullmakter för tryggnad av landets utländska betalningsförmåga och en stabil utveckling av penninghushållningen samt för avvärjande av en allvarlig störning som hotar dessa. I etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen kan valuta- och betalningsbalansproblemen inte gälla enbart en enskild stat inom euroområdet. Störningar kan uppträda endast i fråga om staterna i hela euroområdet i relation till tredje länder. Bestämmelser om en sådan situation ingår i artikel 73 f i EG-fördraget. Valutalagens giltighetstid torde därför inte förlängas.

4.3.2 Den övriga lagstiftningen

Också behovet att ändra den övriga lagstiftningen grundar sig på EG-fördraget. Innehållet i de ändringar som behövs i den övriga lagstiftningen avgörs närmast utgående från de förordningar som rådet längre fram utfärdar om införandet av euron och indirekt av förändringarna i omvärlden under den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Enligt artikel 189 i EG-fördraget har förordningarna allmän giltighet, de är till alla delar bindande och tillämpas i oförändrad form i alla medlemsstater. Förordningarna är direkt

tillämpliga, de ombildas inte till Finlands nationella rätt. Euroförordningarna har direkt rättsverkan på så sätt att förvaltningsmyndigheterna och domstolarna i Finland bör tillämpa dem, och de kan skapa rättigheter och skyldigheter också för enskilda rättssubjekt. Euroförordningarna är också *primära* i förhållande till den nationella rätten. Om euroförordningar och nationella normer i något fall är motstridiga skall domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i Finland ge euroförordningarna företräde framom det nationella regelverket.

I etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen blir gemenskapen ensam behörig i fråga om valuta- och penningpolitiken. Nationellt går det inte att utfärda bestämmelser om t.ex. valutakurssystemet. Införandet av euron överför på gemenskapen den huvudsakliga behörigheten i fråga om myntenheten (under övergångstiden både enheten euro och finska mark). Efter övergångsperioden kommer gemenskapen sannolikt att inneha all behörighet i fråga om myntenheten (euron). Gemenskapsrättens åsidosättande verkan inskränker eller eliminerar möjligheten att nationellt bestämma om angelägenheter som gäller myntenheten. I euroförordningarna föreskrivs uttryckligen om de viktigaste angelägenheterna som gäller gemenskapens egen valuta. Behörigheten att nationellt utfärda bestämmelser om sådant som euroförordningarna föreskriver om åsidosätts. En medlemsstat kan inte heller vidta någon nationell lagstiftningsåtgärd som skulle hindra eller uppenbart försvåra uppnåendet av gemenskapsrättens mål.

Euron blir en självständig valuta och ett lagligt betalningsmedel den 1 januari 1999, då växelkurserna för de nationella valutorna

i de länder som deltar i euroområdet låses oåterkalleligen till euron och samtidigt till varandra enligt en fast omräkningskurs. Under övergångsperioden indelas euron inte bara i egna underenheter, cent, utan också i de nationella myntenheterna och deras underenheter. Den finska marken är ett uttryck för euron och ett lagligt betalningsmedel. Under övergångsperioden används euron bara som kontovaluta. Eurosedlarna och euromynten sätts i omlopp vid övergångsperiodens slut, senast den 31 december 2001.

Med stöd av euroförordningarna förändras hänvisningarna i Finlands lagstiftning till finska mark, penni, andra valutor för länderna inom euroområdet samt ecu formellt till hänvisningar till euron. Eftersom den finska marken är ett av uttrycken för euron förblir hänvisningarna dock i sig i kraft under övergångsperioden. De åtgärder som vidtas med stöd av bestämmelser som förpliktar till användning av finskt mynt eller bestämmelser som gäller belopp i finskt mynt vidtas i enlighet med detta. En betalningsförpliktelse som ingår i lagstiftningen och uttrycks i t.ex. finskt mynt uppfylls alltså under övergångstiden i finskt mynt. Hänvisningar till enheten ecu förändras dock till hänvisningar till enheten euro.

Efter övergångstidens slut förändras hänvisningarna till euroområdets nationella valutor till hänvisningar till euron. Finlands nuvarande valuta är inte - efter en högst sex månader lång övergångsperiod - längre ett lagligt betalningsmedel. Betalningsförpliktelser som uttryckts i finskt mynt skall uppfyllas i euro. Införandet av euron förutsätter därmed inte att de i lagstiftningen ingående hänvisningar som gäller finska mark, penni, andra valutor inom euro-

området eller ecu skrivs om i någon annan form.

Förändringen från mark till euro förändrar i praktiken de belopp i pantbrev enligt jordabalken (540/1995) samt i in-tecknade skuldebrev enligt företagsin-teckningslagen (634/1984) och andra lagar (lagen om in-teckning i bil 810/1972, lagen om fartygsregister 211/1927, lagen om in-teckning i luftfartyg 211/1928) som angivits som jämna tal till ojämna tal med exakta siffror. De praktiska behoven skulle tala för en övergångsreglering, enligt vilken in-teckningar som fastställts redan före in-förandet av euron smidigt kan avrundas till jämna tal.

Finlands Banks anslutning till Europeiska centralbankssystemet innebär antagligen en förändring i fråga om Finlands Banks deltagande i upprätthållandet av referens-räntesystemen. Finlands Bank är i etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen inte längre med om att liksom nu definiera, beräkna eller publicera de referensräntor som för närvarande är i bruk i Finland.

De förändringar på finansmarknaden som hänförs till den ekonomiska och monetära unionens utvidgning leder till att det är av stor betydelse att referensränteklausulerna i avtal fortgår störningsfritt. Referensräntor används också i lagstiftningen. Sådana referensräntor är närmast de korta 1-12 månaders heliborräntorna, grundräntan samt de långa 3-5 års referens-räntorna. Därför gäller det att utreda de åtgärder som kan behövas för att de referensräntor som ingår i lagstiftningen och i avtal skall fortgå under den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen. Om Finlands Bank inte i framtiden fast-

ställer de räntor som avses i räntelagen (633/1982), måste räntelagen ändras.

Utnyttjandet av marknaderna inom euro-området kan leda till att finska företag och andra emittenter bjuder ut sina värdepapper till utländska investerare i större utsträckning än förr. Enligt utkastet till förordning om införandet av euron kan en medlemsstat som deltar i euroområdet vidta de åtgärder som behövs för att enhetsvärdena hos skulder i samband med låneinstrument som emitterats i nationell valuta ändras till eurobelopp. Varken tillvägagångssätten eller formerna för omvandlingen av skuldstockens enhetsvärden har avgjorts tills vidare. Det återstår att avgöra bl.a. om bytet av enhetsvärden förutsätter lagstiftningsändringar.

Att mark- och pennibelopp som förekommer i lagstiftningen omräknas till euro- och centbelopp i enlighet med omräkningskursen leder i praktiken till exakta siffror och ojämna tal. Användningen av exakta siffror, särskilt vid prestationer som förutsätter kontant betalning, är i regel oändamålsenlig. Då måste siffrorna avrundas tekniskt till jämna tal. Frågan torde bli aktuell först i övergångsperiodens slutskede eller därefter, dvs. när sådana prestationer som nämns i den berörda lagstiftningen sköts i euro i praktiken. Detta sker oftast först i det skede då sedlar och mynt i euro har getts ut. Om betalningarna sker i form av kontovaluta är exakta siffror i allmänhet inte problematiska, eftersom betalningsförmedlaren enligt euroförordningen omräknar dem till belopp i den valuta som borgenären använder för sitt konto.

Aktiebolag skall enligt 1 kap. 1 § 3 mom. lagen om aktiebolag (734/1978) ha ett aktiekapital som är fördelat på aktier. I

stadgarna för andelslag skall insatsens storlek nämnas, enligt 5 § lagen om andelslag (247/1954). Införandet av euron förutsätter inte att dessa bestämmelser ändras, men en ändring av de nominella värdena för aktier och andelar från mark till euro lyckas troligen bäst, om övergångsbestämmelser underlättar ändringen av bolagsordningar och eventuellt avrundningen eller slopandet av aktiernas nominella värden.

Vid sidan av ändringen av mark- och pennibelopp i lagstiftningen måste man med anledning av att euron införs se över också avrundningsreglerna i lagstiftningen samt ändamålsenligheten hos t.ex. bestämmelserna om de minsta belopp som skall in-

drivas eller återbetalas. Det blir också nödvändigt att se över valutabegreppen i lagstiftningen och t.ex. begreppen utländsk valuta och skuld i utländsk valuta till följd av att enheten euro och de nationella myntenheterna i staterna inom euroområdet inte längre är utländska valutor. Hänvisningar i den finländska lagstiftningen till Finlands myntenhet, mark, penni, valutan för något annat land i euroområdet eller ecu ingår uppskattat enligt ministeriernas kartläggning i nästan 300 lagar och 650 paragrafer. Fler hänvisningar än så ingår i förordningar, i statsråds- och ministeriebeslut, i beslut, anvisningar och rekommendationer som utfärdats av ministerierna och andra myndigheter samt i förpliktande avtal som Finland har ingått med främmande makter.

5 SLUTSATSER

5.1 Den ekonomiska politikens utgångspunkter och mål inför 2000-talet

5.1.1 Ekonomins tillstånd - arvet från 1990-talet

Främjandet av välfärden genom ökad tillväxt, ökad sysselsättning och ökade realinkomster samt med stöd av välfärdstjänster är det viktigaste målet för vår samhällspolitik. Den exceptionellt djupa ekonomiska recessionen i början av innevarande årtionde avbröt för en tid av flera år den långvariga positiva utvecklingen för höjning av välfärden. Produktionens och inkomsternas branta nedgång, den plötsligt tilltagande arbetslösheten, det finansiella systemets vacklande fundament och statsekonomins dramatiska försvagning utgjorde recessionens främsta ekonomiska uttryck.

Recessionen i början av decenniet gav upphov till ett tungt ekonomisk-politiskt anpassningsbehov för återställande av välfärden och förutsättningarna för den ekonomiska tillväxt som utgör grunden för den. Som en nödvändig förutsättning för detta sågs återställandet av den finansiella jämvikt som hade rubbats av den ekonomiska depressionen. Efter hand som framsteg skedde, först för den yttre jämviktens del och småningom också i fråga om den offentliga ekonomin, tilltog pris-, ränte- och valutakursstabiliteten.

Den finska ekonomin är nu väsentligt starkare än i början av 1990-talet. Den privata sektorns skuldsättningsgrad har minskat, företagens sårbarhet med avseende

på ekonomiska störningar har avtagit och hushållens finansiella ställning har stärkts trots arbetslösheten. Den genomgångna perioden av sträng anpassning har höjt företagets produktivitet till en helt ny nivå. Med stöd av en måttfull kostnadsutveckling har konkurrensförutsättningarna förblivit goda. Konkurrensen, som ökat i och med EU:s utveckling av den inre marknaden, har bidragit till denna process och gett konsumenterna möjligheter att konkret uppleva fördelarna med den.

Så har produktionstillväxten också kommit starkt i gång igen, och förutsättningarna för att den skall fortsätta vara snabb är goda. Trots tillväxten har arbetslösheten tills vidare inte sjunkit i eftersträvad takt. Det är uppenbart att det kommer att dröja innan arbetslöshetssituationen på ett hållbart sätt kan fås att återhämta sig. Denna strävan stöds av många aktuella strukturreformer vilkas inverkan på tillväxten kommer till synes först småningom.

Den offentliga ekonomins tillstånd har vid sidan av arbetslösheten varit en källa till bekymmer inom den ekonomiska politiken under 1990-talet. I synnerhet den stats-ekonomiska balansen rubbades allvarligt under de första åren av decenniet. Med stöd av de beslut som fattades och en prognostiserad snabb tillväxt tycks det vara så att statsekonomi småningom kommer i balans men fortsätter visa underskott ända in i början av nästa årtionde. Inte förrän nu

håller statens skuldsättningsgrad på att börja gå neråt. För att sänka ränteutgifternas relativa andel och skapa det svängrum som behövs för händelse av oväntade störningar är det också framgent nödvändigt att fästa stor vikt vid stärkandet av statsekonomi. Även om hela den offentliga ekonomin - inklusive kommunerna och socialskyddsfonderna - just nu och i en nära framtid är starkare än statsekonomi vad den finansiella ställningen beträffar står kommunerna och arbetspensionsfonderna inför allt större framtida utmaningar.

5.1.2 De ekonomisk-politiska målen under 2000-talet

Våren 1995 förklarade regeringen att dess centrala ekonomisk-politiska mål är att sysselsättningen förbättras väsentligt utgående från en stark ekonomisk tillväxt och ett stabilt penningvärde samt att den offentliga skuldens andel av nationalprodukten börjar gå neråt. I fråga om medlemskapet i EU, som då var av alldeles färskt datum, ansågs det vara viktigt att den nationella nyttan tillgodoses och att medborgarnas välfärd tryggas.

Regeringen har konsekvent byggt upp sin ekonomiska politik med målet att den hållbara tillväxten och övriga förutsättningar för sysselsättning förbättras, varvid grundpelarna är fyra stycken: arbetskraftspolitiken effektiveras, inflationen bekämpas, statsskuldens andel av BNP fås att börja gå neråt och skattepolitiken stöder arbete, företagsamhet och ekonomisk tillväxt. Fastän framsteg har gjorts inom alla sektorer bör samma saker ägnas oavbruten uppmärksamhet också i början av 2000-talet.

Det gäller också att vara beredd på nya utmaningar. En av de främsta utmaningarna är de utgifter för social trygghet och hälsovård som befolkningens åldrande för med sig. Upprätthållandet av en balanserad, snabb och även från miljösynpunkt hållbar tillväxt kommer alltjämt att vara en grundläggande förutsättning för en kontinuerligt tilltagande nationell välfärd. Detta förutsätter i sin tur att samhällsekonomins produktionsstruktur ger prov på flexibilitet och anpassningsförmåga av ett nytt slag i den snabbt föränderliga globala ekonomin. Endast långsiktig ekonomisk politik som tryggar stabiliteten kan skapa gynnsamma betingelser för uppnåendet av dessa mål.

Den antiinflationära politikens konsekventa karaktär och förutsättningarna för den är i dagens värld föremål för oupphörlig uppmärksamhet. Förtroendet för att denna politik står fast är av central betydelse vid uppnåendet av de eftersträlvade stabilitetsfördelarna och deras produktions- och sysselsättningseffekter. Oansenliga tvivel kan snabbt utvecklas till en svårhanterlig brist på förtroende. Trycket märks lätt på räntorna och valutarörelserna långt innan verkningarna av den ekonomiska politik som bedrivs gör sig gällande i den ekonomiska aktiviteten och i prisutvecklingen.

Tryggandet av de vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas framgångar och vid behov stärkande och komplettering av åtgärderna kommer att vara föremål för den största uppmärksamheten också framdeles. Etableringen av en låg inflation som normal i arbetsmarknadssammanhang förutsätter ett nytt förhållningssätt hos alla medverkande i systemet.

Vid uppgörandet av samtliga budgeter för de kommande åren är det en utmaning att skattepolitiken anpassas så, att den på bästa möjliga sätt uppmuntrar sysselsättningen samtidigt som välfärdsstatens finansiella

förutsättningar tryggas och den offentliga ekonomins uthållighet garanteras. På samma gång måste det tilltagande hotet om utslagning avväjas, särskilt i fråga om de långtidsarbetslösa.

5.2 Den ekonomiska och monetära unionen samt inträdet i euroområdet ur ekonomisk-politisk och europapolitisk synvinkel

Regeringens ekonomisk-politiska mål är inte föremål för debatt och belutsfattande i samband med EMU-avgörandet. Uppmärksamheten gäller nu instrumenten, inte målen, vilka i sista hand är desamma oavsett om vi deltar i euroområdet eller ej. Frågan gäller hur målen - välfärd, tillväxt och en tryggad sysselsättning - bäst kan nås.

Från regeringens synpunkt är det realistiskt att diskutera två alternativ med avseende på beslutsfattandet om den ekonomiska och monetära unionen: ett inträde i euroområdet som ett av de första länderna eller en förlängning av konvergensskedet som medlem av det nya valutakurssystemet. Det tredje alternativ som har varit framme, en återgång till en flytande valuta, är inte förenlig med regeringens politik.

Hur lämpar sig de två till buds stående grundläggande alternativen för uppnåendet av målen enligt vad som sägs ovan? Det väsentliga i detta sammanhang är att minnas att omständigheterna inte alls förblir likadana som nu ens vid ett utanförskap.

Vid kartläggningen av de mångahanda frågor som gäller den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen har EMU-expertgruppen utfört ett avsevärt

arbete. Samtidigt har den på ett berömvärt sätt preciserat vår uppfattning om vad den gemensamma valutan skulle inverka på och vad som inte skulle påverkas.

Regeringen ser ett deltagande i den gemensamma europeiska monetära unionen som en mångfasetterad ekonomisk, ekonomisk-politisk och även politisk fråga. Till stöd för det politiska beslutsfattande som gäller denna helhet behövs en fortsättning på och en breddning av den pågående medborgardebatten. Medborgardebatten behövs också för att frågan om hur dels ett inträde i euroområdet, dels utanförskap lyckas som ekonomisk-politiskt avgörande är i väsentlig utsträckning beroende av hur väl hushållen, företagen och intresseorganisationerna förstår de nya omständigheterna och villkoren för framgångsrikt agerande inom ramen för dem.

I gynnsamma förhållanden och om det förverkligas enligt planerna erbjuder euroområdet större effektivitet och långsiktig stabilitet för vår samhällsekonomi samt en kontinuerlig möjlighet för Finland att påverka Europeiska unionens utveckling.

De direkta följderna av att den gemensamma valutan införs skulle enligt regeringens bedömning vara i huvudsak positiva.

Kostnadsnedgången inom det internationella utbytet och den effektivisering av den ekonomiska aktiviteten som följer härav samt möjligheterna att utnyttja resurserna ännu mer rationellt än förr skulle vara obestridliga fördelar som den monetära unionen för med sig. En omfattande ekonomisk och monetär union skulle medföra de största kostnadsbesparingarna. Stråvan efter en så bredbasig ekonomisk och monetär union som möjligt är ett mål som omfattas redan i den ståndpunkt till den ekonomiska och monetära unionen som regeringen fattade i juni 1995.

Ett annat komplex i fråga om konsekvenserna av ett inträde i euroområdet, nämligen ersättandet av den nationella penningpolitiken med penningpolitik på gemenskapsnivå, ser regeringen som väsentligt mera mångfasetterat än den gemensamma valutans direkta verkningar. Konsekvenserna i fråga om ekonomins stabilitet kan ses som huvudsakligen avgjort positiva, men under vissa omständigheter skulle en centraliserad penningpolitik också kunna vara förknippad med indirekta negativa konsekvenser inom vissa samhällspolitiska sektorer.

Säkerställandet av pris- och valutakursstabilitet och den nytta som detta leder till för tillväxten, sysselsättningen och strukturen i form av lägre räntor är enligt regeringen den största konkreta nytta som i Finland skulle kunna utvinnas ur den ekonomiska och monetära unionen. Stabilitetsnyttan är dock känslig för risk och osäkerhet. Undvikandet av risker skulle förutsätta att de krav som de nya omständigheterna ställer anammas grundligt av alla ekonomiska aktörer och att man gör sig redo att avvärja störningar, delvis med nya vapen.

Med tanke på Finlands politiska inflytande anser regeringen att ett inträde i euroområdet är gynnsamt för den allmänna europapolitikens mål. Om Finland deltar i euroområdet verksamhet genast från början får Finlands Bank en representant i Europeiska centralbankens råd. Utanförskap skulle utestänga Finlands Bank från det beslutsfattande som gäller den gemensamma penningpolitiken.

När det gäller Europeiska unionens utveckling utgår Finland från att unionen utvecklas som en stark sammanslutning av självständiga stater. Utgående från detta förutsätter starten för etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen inte någon omprövning av de politiska utgångspunkterna. Den ökning av flexibiliteten inom Europeiska unionen som hänförs till att etapp tre startar kan motiveras med avseende på Finlands mål. Flexibiliteten kan betraktas som en lösning som effektiviserar unionens verksamhet, förutsatt att det sker i form av stärkt samarbete och inom ramen för de befintliga institutionella strukturerna. För den ekonomiska och monetära unionen är det viktigt att undantagsländer tryggas möjligheten att införa den gemensamma valutans så snart de har hunnit tillräckligt långt beträffande konvergensen.

Ett utanförskap, med ställningen av undantagsland, skulle oundvikligen öka osäkerheten inför framtiden. Dessutom skulle de kostnadsbesparingar som står till buds för affärstransaktionerna med länderna inom euroområdet avstås tills vidare, och vi skulle bli utomstående betraktare i fråga om den ekonomiska och monetära unionens utveckling och genomförandet av den gemensamma penningpolitiken.

Om det bedömdes att det är sannolikt med sådana störningar som i väsentlig mån skulle kunna avvärjas bättre genom egna penning- och valutakurspolitiska åtgärder än med hjälp av de instrument som är tillgängliga inom den monetära unionen, skulle ett utanförskap kunna motiveras. Inte heller kan en väntan motiveras på ett giltigt sätt med förhoppningen att samhällsekonomin stärks och närmar sig andra länders ekonomier bättre om vi står utanför euroområdet än om vi deltar i det. Kostnaderna för ett sådant förfarande skulle dock hota att bli avgjort större än nyttan med det.

Just ovissheten beträffande vilka instrument som är tillämpliga och de bakomliggande målen för dem är ägnad att ge upphov till osäkerhet och via marknadsreaktionerna försvaga samhällsekonominns stabilitet och konkurrensförutsättningarna. Kostnaderna för bibehållande av möjligheten att valutan försvagas kan komma till synes i många faktorer som är centrala för den ekonomiska utvecklingen, såsom räntorna, investeringsbesluten eller kraven på hur stram den ekonomiska politiken bör vara.

Skulle förlitan på valutakursens elasticitet ens vara ett förnuftigt alternativ i de mest sannolika störningssituationerna? Om valutans värde försvagas förändras på kort sikt konkurrensläget för hela den sektor inom samhällsekonomin som är öppen för utländsk konkurrens. Ett behov att snabbt rätta till konkurrenskraften skulle kunna emana närmast ur en omfattande störning som rubbar hela den öppna sektorns konkurrenskraft. Det är sannolikt att en sådan störning skulle gälla också andra länder inom området. Ifall det var fråga om problem som gäller en viss bransch - exempelvis skogssektorn - skulle en försvagning av

valutans externa värde inte nödvändigtvis vara det rätta botemedlet i några som helst förhållanden. Snarare skulle den kunna vara ägnad att öka instabiliteten och uppskjuta den nödvändiga strukturanpassningen.

Regeringen anser att området för den gemensamma valutan, då det genomförs planenligt, erbjuder goda förutsättningar för uppnående av Finlands ekonomisk- och samhällspolitiska mål under de kommande decennierna. En konvergens som är tillräcklig för inträde i första omgången är inom synhåll för Finland. De strukturella förutsättningarna för anpassning till en låg inflation kräver dock oavbrutna ansträngningar. Det är viktigt att enigheten bakom ansträngningarna är så stor som möjligt.

Euroområdets start och verksamhet samt den finska samhällsekonominns anpassning till de nya omständigheterna skulle kunna störas av olika osäkerhets- och riskfaktorer. Särskilt i det skede då euroområdet inleds, medan trovärdigheten inte ännu är etablerad, är detta möjligt. Därför måste man konsekvent arbeta för att utreda de centrala riskerna och bidra till att de undviks och till att deras eventuella effekter dämpas i förväg.

Regeringen är medveten om de många osäkerhetsfaktorer som hänför sig till euroområdets upprättande och verksamhet. Ett lyckat genomförande av projektet förutsätter att viktiga utmaningar antas inom bl.a. struktur- och inkomstpolitikens område. En kartläggning av alternativen tyder dock på att osäkerheten och risken sannolikt skulle vara större för de andra alternativens vidkommande än vid ett inträde i euroområdet genast i början av etapp tre. Allt bör göras för att minska riskerna och förbättra förut-

sättningarna för att det alternativ som i sinom tid väljs skall lyckas, oavsett vilket alternativ som väljs. Arbetet på detta har redan börjat, för de ovan relaterade riktlinjer för den ekonomiska politiken som syftar till att samhällsekonomin anpassar sig framgångsrikt till de föränderliga strukturerna inom den globala och den europeiska ekonomin och särskilt till trygghand av en balanserad tillväxt och sysselsättning tjänar också till att undvika risker och dämpa verkningarna av eventuella problem.

Det stöd som den nuvarande ekonomiskpolitiska linjen ger vartdera grundläggande alternativet i fråga om euroområdet är enligt regeringen obestridligt. Vid sidan av detta behövs dock oavbrutna ansträngningar inom många ekonomisk- och samhällspolitiska områden som har visat sig vara problematiska. Arbetsmarknadens verksamhet, en regionalt balanserad utveckling, trygghand av den sociala jämlikheten och av jämställdheten mellan könen samt stödjand av en tillväxt som är hållbar med avseende på miljökonsekvenserna kräver den största uppmärksamheten i sammanhanget. Inom dessa sektorer går arbetet vidare utifrån egna specialplaner, men också inom det beslutsfattande som gäller den ekonomiska och monetära unionen är det skäl att diskutera dem.

I avsikt att säkerställa en regionalt balanserad utveckling baserar regeringen sin linje på en helhet där stads- och landsbygdspolitiken stöder varandra. Det främsta insatsområdet är utveckling av näringsverksamheten och därigenom förbättring av sysselsättningen. Specialåtgärder syftar till att främja utvecklingen i de regioner som har de största problemen. Vid förhand-

lingarna om en reform av EU:s strukturfonder är målet att trygga täckand av det finansieringsbehov som följer av Finlands särproblem, den höga arbetslösheten och den snabba strukturuomvandlingen inom jordbruket.

Regeringen har preciserat sina näringspolitiska riktlinjer i en redogörelse som avlåtits nyligen. I den konstaterades att en bestående förbättring av sysselsättningsutvecklingen förutsätter att näringsstrukturen förändras i enlighet med förändringarna i omvärlden. Regeringen har med beaktande av detta förbundit sig till att marknadens funktion och konkurrensen främjas och målet är att dra nytta av den internationella ekonomiska utvecklingen och medlemskapet i Europeiska unionen. Bredand av samhällsekonomin struktur och stärkand av den reala konkurrenskraften är viktiga mål. Företagens allmänna verksamhetsbetingelser måste hållas på en sådan nivå som en framgångsrik verksamhet på den öppna marknaden och konkurrensen om direktinvesteringar förutsätter. Utbildningspolitiken måste stöda tillgången till yrkeskunnig arbetskraft. Också tjänstesektorns utveckling är av särskild betydelse för sysselsättningsproblemet.

De regional- och näringspolitiska strävandena stöder i bästa fall varandra. Sett från båda synpunkterna intar diversifieringen av strukturerna och anpassningen av dem till förändringarna i omvärlden en central ställning. Det går inte längre att artificiellt hålla sig kvar i en gammal närings- och samhällsstruktur, utan det gäller att försöka se de krav framtiden ställer och aktivt anpassa strukturerna till dem. Regeringen strävar efter att främja

detta genom en kraftig höjning av forsknings- och produktutvecklingsanslagen.

Utvecklingen av arbetsmarknadens funktion intar en framstående plats i regeringens handlingsprogram. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i sysselsättningsprogrammet, vilket gavs offentlighet hösten 1995, syftar till detta.

Nya lösningar behövs särskilt i fråga om lönebildningen. Detta är något som i främsta hand arbetsmarknadsparterna måste avgöra sinsemellan. Inkomstpolitiska utredningskommissionen har undersökt vilka krav den ekonomiska och monetära unionen skulle ställa på lönebildningen och avtalsverksamheten, särskilt för tryggnad av en bibehållen konkurrenskraft och en god sysselsättningsutveckling. Kommissionen konstaterar att den ekonomiska och monetära unionen i sig inte medför tryck på förändringar i avtalssystemet och inte innebär ingrepp i kollektivavtalens minimivillkor eller deras allmänt bindande verkan, liksom inte heller någon sänkning av de nominella lönerna. Kommissionen poängterar emellertid löneutvecklingens betydelse för hela den samhällsekonomiska stabiliteten och fäster vikt vid behovet att undvika lönekonkurrens och vid arrangemang för undvikande av sektorstörningar. Kommissionen anser att den förtjänstvariation som behövs bör rikta sig till lönernas resultat- och prestations-

bundna poster, vilkas betydelse sannolikt ökar i EMU-förhållanden. Regeringen anser den inkomstpolitiska utredningskommissionens granskning vara motiverad och är för sin del redo att medverka till att fortsatta utredningar vidtas inom denna sektor.

Den inkomstpolitiska utredningskommissionen anser att det är skäl att utreda möjligheterna att utveckla de befintliga fonderingssystemen med avseende på konjunkturutjämning. EMU-expertgruppen har i sin rapport fäst uppmärksamhet vid möjligheten att använda de indirekta arbetskraftskostnaderna som en konjunkturpolitisk buffert. Regeringen anser att möjligheterna att tillämpa sådana och motsvarande projekt för underlättande av anpassningen, bör utredas vidare.

Anpassningen till förändringar i den internationella ekonomin kan indirekt förändra också de socialpolitiska villkoren. Vid socialpolitiska avgöranden måste kraven på ekonomisk effektivitet och social rättvisa sammanjämkas. Regeringen framhåller att det i samband med såväl den ekonomiska och monetära unionen som andra integrationsavgöranden gäller att utreda de sociala effekterna och jämställdhetseffekterna. Till detta bör ansluta sig en utredning av möjligheterna att dämpa negativa verkningar.

5.3 Beslutsförfarandet i samband med den ekonomiska och monetära unionen samt inträdet i euroområdet

De bestämmelser i fördraget om upp- rättandet av Europeiska gemenskapen som gäller den ekonomiska och monetära unionen förutsätter att alla stater som uppfyller kraven (utom Storbritannien och Danmark, vilka har avtalat om special- arrangemang) inför den gemensamma valutan när den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp börjar. EG-fördragets bestämmelser om den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp har i Finland satts i kraft i sin helhet genom lagen om införande av anslutningsfördraget, som stiftats i inskränkt grundlagsordning. Till den del fördragsbestämmelserna har stridit mot grundlagen har grundlagsproblemet lösts redan genom lagen om införande av anslutningsfördraget.

Regeringen har i olika sammanhang med- delat att frågan om Finlands deltagande i användningen av den gemensamma valutan överläts till riksdagen för avgörande. För uttryckande av riksdagens politiska stånd-

punkt anser regeringen det mest motiverade förfarandet vara att ärendet förs till riksdagen för behandling genom ett meddelande i enlighet med 36 § riksdagsordningen. Riksdagen fattar sitt politiska beslut om Finlands deltagande i euroområdet utifrån ett sådant meddelande senast vid ingången av 1998.

En ändring av 72 § regeringsformen så, att de krav som den tredje etappen av EMU ställer och andra lagstiftningsändringar som är nödvändiga med tanke på ett deltagande i euroområdet samt tolkingsfrågor angående deras lagstiftningsordning avgörs i sinom tid i riksdagens grundlagsutskott.

De ändringar av lagstiftningen om Finlands Bank som behövs med anledning av etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen bereds vid finansministeriet så, att de kan föreläggas riksdagen under förra hälften av 1998.