

Kirja-arvosteluja

Itärintamalta ei mitään uutta: EVAn hapuilevat ensiaskeleet 1996 konferenssiin

Elinkeinoelämän Valtuuskunta: *Euroopan unioni 1996*. Suomi ja EU:n tulevat valinnat. Helsinki 1994.

Elinkeinoelämän Valtuuskunta julkaisi Suomen EU-jäsenyyden kynnyksellä kirjasen EU:n tulevasta valinnoista. Tekijät markkinoivat raporttia keskustelun herättäjänä käytäessä kohti hallitusten välistä konferenssia, IGC96:ta, johon Suomen osallistuu unionia kehittävänä tekijänä.

EVAn raporttiin on koottu teemoja, joihin EU lähitulevaisuudessa joutuu ottamaan kantaa. Ne voidaan jakaa unionin syventämiseen ja laajentamiseen. Pohdittaessa vuoden 1996 konferenssia KIE-maiden mahdollinen liittymisaikataulu kuuluu näistä jälkimmäiseen ja esimerkiksi päätöksenteon reformi, EMU, EU:n budjetin roolin kohottaminen ja unionin toimivaltuuksien tarkempi määrittäminen edelliseen. Varsinaisia näkemyksiä teemojen ympäriltä raportti ei tarjoa.

Vuosi 1996: EU vai KIE ensin?

EVAn raportin yksi kantavista ajatuksista on, että EU:n tulevat laajennukset edellyttävät mittavia muutoksia unionin instituutioissa, rakenteessa ja mahdollisesti myös toimivaltuuksissa. Lukuisten muiden kirjoitusten tapaan suurimpien paineiden odotetaan kohdistuvan päätöksentekoon, EU:n maatalous- ja aluepolitiikkaan, työvoiman vapaaseen liikkumiseen sekä ulko- ja turvallisuuspoli-

tiikkaan. Luetellut tekijät ovatkin varmasti suurimmat ongelmat, jos KIE-maat liittyisivät hyvin nopealla aikataululla EU:hun.

EVAn raportti korostaa ensisijaisesti Euroopan unionin muutospainetta uusien jäsenten vyöryessä sisään. Kokonaan toinen kysymys on, minkälaisia muospaineita EU:lla on edessään joka tapauksessa esimerkiksi instituutioiden tehottomuuden, GATTin, EMUn tai kovenevan verokilpailun vuoksi. Lisäksi IGC1996 määrättiin koolle kutsuttavaksi Maastrichtin sopimuksessa ja näin sen ensisijainen tarkoitus on korjata EU:ta siltä osin kuin jäsenmailla Maastrichtissa ei ollut valmiutta niistä asioista sopia. Raportin suurimpia ongelmia on, että kirjoittajat ovat nostaneet 1996 kokouksen johtotähdexseen näkemättä metsää puilta ja kykenemättä sulattamaan tutkimustuloksia tai keskustelua, jota EU:n tulevaisuudesta on käyty pelkkä Maastrichtin sopimus pohjanaan. Omasta mielestäni IGC1996 on tarpeellinen, koska Maastrichtin sopimus tehtiin hätäisesti ja siitä jäi tärkeitä siihen alunperin tarkoitettuja kohtia pois.

Vaikka EVAn raportti on ainakin otsikoiduiksi IGC1996 mielessä, sen suurin ansio on siinä, että se nostaa esille EU:n itälaajenemisen ongelmat. Kirjaseen paras jakso on kolmannen luvun loppu, jossa näitä pohdiskellaan hieman pintaa syvemmältä. On ymmärrettävää, että kirjoittajat ovat halunneet tuoda esille yhtäaikaan molemmat EU:n lähitulevaisuuden haasteet, mutta siinä

onnistuminen olisi vaatinut raportin sisällön ja rakenteen uudelleenarviointia.

Raportin argumentaatio suhtautuu itälaajenemisen aikatauluun hieman ristiriitaisesti, mutta loppujen lopuksi ilmeisen optimistisesti. Raportti myöntää, että KIE-maiden liittymiseen menee todennäköisesti aikaa ja se saattaa tapahtua asteittain. Toisaalta kirjoittajat tuntuvat ajattelevan, että unioni olisi hylkäämässä niin sanotun "*Community first*" -periaatteen, jota se sovelsi EFTA-maiden integroitua EY:hyn. Koska - ainakin siltä tekstiä lukiessaan vaikuttaa - kaikki ongelmat on saatava ratkaistua vuonna 1996, ei KIE-maiden käytännön integroitumista syvennytä pohdiskelemaan. Koska KIE-maat eivät ehdi sopeutua ennen vuotta 1996, niin EU sopeutuu, kirjoittajat tuntuvat ajattelevan. Vuoden 1996 konferenssi ja itälaajeneminen eivät ole raportissa tasapainossa - poliittiset avaukset KIE-maiden integroitumista varten on jo tehty.

On totta, että KIE-maat ovat eri asia kuin aiemmat jäsenkandidaatit, mutta luulenpa, että vielä niidenkin integroitua enemmän sopeutuva osapuoli ovat ne itse. Vääjäämätöntä ei ole myöskään se, mitä raportissa arvellaan puolitiiehen jäävän konferenssin seurauksista:

"Voi myös olla, ettei koko draamaa saada koskaan näyttämölle. On mahdollista, että vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssi ei saavuta yksimielisyyttä - ja vain siten voidaan tehdä päätöksiä - uudesta poliittisesta avauksesta. Jos niin käy, unioni jää pitkäksi aikaa läntisen Euroopan suljetuksi kerhoksi, joka voi kyllä harjoittaa vapaampaa kauppaa itäisenkin Euroopan maiden kanssa, mutta ei avaa niille täysiä mahdollisuuksia."

Ongelmana on pikemminkin se, että hyppäys Eurooppa-sopimuksista Maastrichtin sopimukseen ja jopa pidemmälle on KIE-maille liian suuri. ETA-sopimuksen tyyppinen kohtalaisen pitkä välivaihe KIE-maiden integroinnissa EU:hun voi olla ainoa ratkaisu sille mittavalle ongelmajoukolle, joka suuren koko Euroopan EU:n luominen edellyttää. Tämän prosessin eteenpäinvieminen ei periaatteessa vaadi koko

1996 kokousta eikä se, että vielä 1996 ei sovita, miltä 2000-luvun unioni näyttää, vaan luodaan EVAn vähättelemä välivaiheen jäsenkategoria ei varmasti jätä asialistan pysyväisaiheeksi kysymystä EU:n laajenemisesta ja sen ulottuvuudesta, kuten kirjoittajat väittävät. EU:n tulevaisuudelle voi olla jopa vaarallisempaa, että 1996 tehdään tyhjiä poliittisia päätöksiä, joiden seurauksia ei kyetä kantamaan tai joita täydennellään pitkälle 2000-luvulle.

EU:n päätöksenteko

Raportin laajimmin käsitelty teema on ansaitusti EU:n päätöksentekojärjestelmän tulevaisuus. Vaikka senkään osalta vuosi 1996 ei välttämättä tuo niitä uudistuksia, joilla unioni olisi valmis kohtaamaan laajennuksen kuin laajennuksen, on kysymys muutenkin pohtimisen arvoisen. Päätöksentekojärjestelmä on ollut ja on jopa niin keskeinen osa EEC:tä, EY:tä tai EU:ta, että sitä voidaan pitää tällaisen vapaaehtoisuuteen perustuvan yhteistyön sieluna. Valitettavasti EVAn raportissa tämä osuus pinnallinen, painotuksiltaan kummallinen ja osin jopa virheellinen.

Päätöksentekoa käsittelevä luku 3 alkaa lupaavasti määrittelemällä EU-päätöksenteon ydinjäntteen kansallisten ja ylikansallisten intressien välillä. Myöhemmin tämä sidotaan keskusteluun EU:n toimivaltuuksista. Harmi vain, että tämä pohdiskelu jää käytännössä tähän. Raportti tyytyy vain esittelemään liitteissä Bertelsmann-säätiön laatimia luetteloja unionin toimivallasta eri politiikkalohkoilla. Sidos päätöksentekojärjestelmään, unionin kehitykseen ja näin yhteen vuoden 1996 kokouksen yhteen keskeiseen substanssikysymykseen jää täysin ilmaan.

Eri asiakokonaisuuksien tarkempi käsittely olisi antanut mahdollisuuden esimerkiksi pohdiskella hieman syvällisemmin subsidiariteetti-periaatetta ja sen mahdollista tulevaisuuden toteutusta (ks. *Sinn 1993*). Jos maatalous- ja aluepolitiikka ovat itään laajenneessa EU:ssa ongelmia, olisi yksi mielenkiintoinen teema ollut

keskustella, kuinka tärkeää niiden säilyttäminen EU-tasolla on ja mitä ristipaineita niiden - lähinnä maatalouspolitiikan - purkaminen aiheuttaisi. Vastaavasti raportista olisi toivonut löytävänsä edes maininnan EMUn ja ylikansallisen finanssipolitiikan välisestä linkistä.

EVA:n johtopäätökset nykyisen päätöksentekojärjestelmän muutospaineista rajoittuvat melkein yksinomaan paineisiin purkaa pienten maiden yliedustusta. On hämmäntävää, että EVA heittelee tällaisia ajatuksia ilmaan ilman sen syvällisempiä pohdintoja. Kirjoittajat toteavat (s. 39):

"On selvää, että pienillä jäsenmailla on ministerineuvoston äänimäärissä yliedustus sekä suhteessa väestöön että suhteessa mak-suosuuteen. Pienten voimakas vaikutus kulminoitui Tanskan ensimmäisessä Maastricht-äänestyksessä: ne, jotka äänestivät ei, muodostivat noin puoli prosenttia koko yhteisön väestöstä."

Tosin tässä EVA ei jää yksin, vaan on saanut viime aikoina seurakseen muitakin tuomiopäivän julistajia.

Yksi häiritsevimmistä piirteistä raportin ministerineuvostoa koskevassa osassa on se, että se pitää pysyviä pieni/suuri maa tai etelä/pohjoinen asetelmia keinoitekoisina, mutta samalla raportin keskeinen anti päätöksenteosta rakentuu tiiviisti näiden varaan. Erilaisia pieni/suuri maa asetelmia pyörittäessään kirjoittajat eivät kertaakaan pysähdy miettimään, mistä nykyinen asetelma voisi johtua ja miten unioni voisi toimia tehokkaammin tällainen rakennelma osanaan. Vuoden 1996 konferenssia ajatellen tämä on kuitenkin huomattavasti todennäköisempi ongelma, sillä huippukokouspäätökset vaativat yksimielisyyden ja jollei Suomella ole kanttia estää EVA:n maalaamaa kehitystä, niin luulenpa, että jollain muulla pienellä maalla tai siellä järjestettävällä kansanäänestyksellä on. Voidaan lisäksi argumentoida, että EU:n kaltaisessa vapaaehtoisessa yhteisössä, johon halutaan esimerkiksi positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi mahdollisimman kattava edustus, mutta jonka päätökset sovittavat yhteen jäsenten eturistiriitoja,

on annettava pienille osanottajille yliedustus, jotta ne ylipäättään saadaan mukaan (vrt. Carrella 1992).

Korostaessaan tuon tuostakin eri muutospaineisiin valmistautumisen tärkeyttä raportti hukkaa lisäksi useaan otteeseen varsinaisen teemansa. Kirjoittavat sortuvat liian usein juhlallisiin tyhjänpäiväisyyksiin (s. 64):

"Suomellakin pitää olla valmius keskustella avoimesti esimerkiksi institutionaalisisista muutoksista - ja samalla huolehtia siitä, että uudesakin tilanteessa etujemme ajaminen on turvattu."

Jos näin on ja tavoitteena on unionin päätöksenteon tehostaminen, olisi raportissa ollut syytä edes hieman pohtia päätöksenteon tehokkuuden ja kansallisten etujen välistä suhdetta. Sekin olisi lisäksi tarjonnut suoran väylän esittää ajatuksia ja vaihtoehtoja siitä, minkälaisen ja minkä syvyisen Euroopan haluamme.

Niin kauan kuin ministerineuvosto tekee EU:n päätökset, päätöksenteossa on kyse perimmältään kansallisten hallitusten intressien yhteensovittamisesta ylikansalliseksi päätöksiksi. Jos halutaan vähentää kansallisten intressien näkymistä sellaisenaan, on EU:n tapauksessa pyrittävä lisäämään komission valtaa tai siirrettävä päätösvaltaa parlamentille, jossa kansalliset edut eivät ole yhtä suorasti edustettuna kuin ministerineuvostossa.

Jos halutaan säilyttää nykyinen ministerineuvostoon perustuva päätöksentekojärjestelmä, kansallisten etujen ylikorostuneisuutta voidaan purkaa siirtymällä kohti yksinkertaista enemmistöä - ei siirtämällä ääniä pieniltä suurille. Oikein pitkälle vietynä äänten keskittäminen johtaisi samanlaiseen asetelmaan kuin YK:n turvallisuusneuvostossa, jonka pysyvien jäsenmaiden vastineena ovat EU:n viisi suurinta ja vaihtuvina jäseninä EU:n pienemmät maat. Ei liene kovin todennäköistä, että kovin moni maa kuuluisi YK:hon, jos turvallisuusneuvosto harjoittaisi esim. yhteistä maatalouspolitiikkaa. Enemmistö sääntömuuntelussa on puolestaan sekin houkutteleva piirre, että nykyisillä äänimäärillä

eri maiden valta-asemassa* ei tapahdu käytännössä mitään.

Ilmeisesti, koska EVA on päätyntä painottamaan äänimäärien muutosta, jää toinen mahdollinen muutoksen kohde, päätössäännöt, raportissa liian vähälle huomiolle. Tältä osin kirjoittajat ajavat myös karille, sillä kaksoisenemmistöllä tarkoitetaan vaatimusta sekä jäsenmaiden että jäsenmaiden asukkaiden enemmistöstä, ei äänten ja asukkaiden enemmistöä (ks. *European Report 1772, 1881*). Tällä saksalaisten ja rankalaisten europarlamentaarikkojen noin puolitoista vuotta sitten esittämällä ajatuksella on hyvänä puolena se, että "äänten" määräytyminen olisi täysin läpinäkyvää. Lisäksi pienen maan kannalta kaksoisenemmistö parantaisi niiden asemaa - ei huonontaisi, kuten EVA väittää. Voidaan osoittaa, että päätössääntö, jossa aloitteen hyväksyntään vaaditaan sekä EU-maiden että EU-kansalaisten enemmistö parantaa alle 7 miljoonan asukkaan maiden ja Saksan valta-asemaa nykyisestäään muiden kustannuksella (*Widgrén 1994a*).

Valta ja raha

Kirjoittajat sitovat myös EU:n budjettivirrat osaksi valtakeskustelua. He tekevät havainnon, jonka mukaan huolimatta alikorostuneesta vaikutusvallasta suuret maat rahoittavat suurimman osan EU:n budjetista bruttomaksuin mitattuna: Saksa ja Ranska yhdessä noin 50 prosenttia. Kirjoittajat toteavatkin, että ecu ja ääni periaate toteutuu unionissa huonosti. Tosin jos suhteutetaan bruttomaksut asukaslukuun, nähdään että ecu ja asukas toteutuu jo huomattavasti paremmin.

Se, että bruttomaksut EU:n budjettiin ja ääniosuudet ministerineuvostossa tai paikat parlamentissa eivät vastaa toisiaan johtuu siitä, että budjettimaksut noudattelevat melko tarkasti jäsenmaiden bruttokansantuotetta, jos lisäksi otetaan huomioon maataloustuotannon suhteelli-

nen merkitys kussakin maassa (ks. *CEPR 1992*) ja esimerkiksi Hollannin tullitulojen ylikorostuneisuus Rotterdamin sataman vuoksi yms. Äänimäärät ministerineuvostossa ja paikat parlamentissa riippuvat maiden koosta logaritmisesti, kuten jo aiemmin kävi ilmi.

Vallan kannalta bruttomaksuja kiinnostavampi kysymys ovat nettomaksut EU:n budjettiin. Voidaanhan kuvitella, että budjettimaksujen uudelleenjaossa on kyse yhteiseen käyttöön annettujen rahojen jakamisesta kansallisten intressien mukaan - pekonin tuomisesta takaisin kotiin. Bruttomaksut ovat tavallaan ilmentymä siitä, että unionia halutaan vahvistaa antamalla sille omia varoja, mutta nettomaksut seuraavat suoraan vallankäytöstä. Jos tarkastellaan rinnan asukasta kohti suhteutettuja nettomaksuja EU:n budjettiin ja asukaslukuun suhteutettua vaikutusvaltaa ministerineuvostossa, voidaan havaita, että muuttujien välillä on selkeä positiivinen korrelaatio (*Baldwin 1994*).

Toinen seikka, jota olisi suonut tämäntyyppisessä raportissa pohdittavan on syy Saksan ja Ranskan suurelle bruttomaksuosuudelle. Yksi tapa löytää selittäjä tälle on vedota paljastettuihin preferensseihin ja todeta se, että 50 prosentin maksuosuudella EU:n budjettiin Saksa ja Ranska yhdessä ostavat 100 prosentin kontrollin EU:n politiikan sisältöön (ks. *Widgrén 1994b*). Jos ne todella haluavat toimia yhdessä, ei hintaa voi pitää kohtuuttomana - varsinkaan, kun EU:n budjetti on niin mitättömän pieni kuin on.

Budjettipohdintojen yhteyteen olisikin toivonut enemmän keskustelua EU:n budjetin roolista. Sen lisäksi, että se liittyy saumattomasti itäläajenemisen ongelmaksi nähtyihin EU:n maatalous- ja aluepolitiikkaan, olisi viimeistään Suomen kantaa käsittelevässä luvussa toivonut näkevänsä ajatuksia fiskaalisesta federalismista. Vaikka EMUsta tai verotuksen harmonisoinnista ei varmaankaan paljon puhuta IGC1996:ssa, ovat ne osa sisämarkkinoita - osa sitä EU:ta, joka olisi pitänyt ainakin ajatuksellisesti sulattaa EU:n tulevaisuutta koskevan raportin pohjaksi. (Ks. *Persson - Tabellini 1992, 1994*).

* Kun valtaa mitataan niin sanotuilla valtaaindeksillä (ks. *Widgrén 1994a*).

Suomen kanta

Raportin viimeinen luku kokoaa neljä ensimmäistä lukua yhteen ja pyrkii samalla peilaamaan Suomen valintaa. Suomen roolia käsittelevässä luvussa on mielenkiintoista, että kirjoittajat tuntuvat kannattavan ajatusta, että Suomen pitää pystyä ottamaan kantaa kaikkiin Euroopan asioihin. Toinen vaihtoehto on tietysti pyrkiä keskittymään omasta mielestään tärkeimpiin kysymyksiin. Siihen, että suomalaisten päätöksenteossa ja keskustelussa on nyt myös eurooppalainen taso, ei välttämättä kuulu itsetarkoituksellinen kannanotto kaikkeen. Tätä raportissa ei kuitenkaan pohdiskella.

Viimeisessä luvussa kirjoittajat näyttävät hieman vapautuvan muuta raporttia rasittavasta vuoden 1996 konferenssin ylikorostamisesta. Luvussa käydään suurinpiirtein läpi aiemmissa luvuissa esitellyt teemat ikään kuin Suomen kannalta. Kirjoittajat nostavat esille seuraavat tavoiteltavat asiat:

- valmius institutionaalsiin muutoksiin
- unionin toimivaltuuksien määrittely
- EU:n päätöksenteon läpinäkyvyys
- valmius kannanottoihin Euroopan tasolla.

Lisäksi kirjoittajat pohdiskelevat jonkin verran Suomen suhdetta EU:n kauppa- sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja EMUn kolmanteen vaiheeseen. Kaiken kaikkiaan Suomen kantaa käsittelevä luku ei tuo enää mitään uutta raportin sisällön kannalta ja se maistuukin toistolta.

Lopuksi

Raportissaan EVA on ottanut haasteellisen ja laajan tehtävän aloittaa keskustelu Suomen EU-politiikasta. Pateuttisesta kirjoitusasusta ja monien asioiden toistamisesta huolimatta siitä on löydettävissä ainakin valtaosa EU:n lähitulevaisuuden muutospainesta ja keskusteluaiheista. Raportti siis määrittelee ne kysymykset, joista keskustelua peräänkuulutetaan. Tämän saavuttamiseksi olisi tosin riittänyt hieman kompaktimpi-

kin paketti.

Sellaiselle, joka on esimerkiksi lehdistä seurannut keskustelua EU:sta, EVAn raportti ei kuitenkaan tuo mitään uutta. Väittäessään suomalaisen keskusteluhorisontin ulottuvan ainoastaan Maastrichtin sopimukseen EVA pyrkii nostamaan raporttinsa turhaan jalustalle, sillä kuorten alta paljastuu pinnallinen katsaus asioihin, joista on jopa Suomessa keskusteltu vastaavalla tasolla. Kysymys: "Minkälaisen Euroopan haluamme?", olisi vaatinut näiden asioiden huomattavasti syvällisempää määrittelyä ja tarkastelua sekä sen Maastrichtin sopimukseen asti ulottuneen materiaalin ymmärtämistä ja hyväksikäyttöä.

Kirjallisuus

- Baldwin, R. E. (1994): *Towards an Integrated Europe*, CEPR London.
- Cassella, A. (1992): Participation in a Currency Union, *American Economic Review* 82, 847-863.
- CEPR (1992): *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, Monitoring European Integration 3, CEPR London.
- Persson, T. - Tabellini, G. (1992): The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration, *Review of Economic Studies* 59, 689-701.
- Persson, T. - Tabellini, G. (1994): Does Centralization Increase the Size of the Government?, *European Economic Review* 38, 765-773.
- Sinn, H-W. (1993): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, *CEPR Discussion Papers No. 834*.
- Widgrén, M. (1994a): Voting Rule Reforms in the EU Council: Needs, Means and Consequences, *ETLA Discussion Papers No. 483*.
- Widgrén, M. (1994b): The Relation between Voting Power and Policy Impact in the EU, *CEPR Discussion Papers No. 1033*.

Mika Widgrén