

## Talous ja integraatio - pieni ja suuri teoriassa ja käytännössä

JAN OTTO ANDERSSON

Euroopan rikkain alue on Liechtenstein. Vuonna 1989 sen BKT oli 35000 ecua asukasta kohden. Länsi-Saksassa - Euroopan suurimmassa maassa jos Venäjää ei huomioida - tulotaso vaihteli 12000:n ja 27000:n ecun välillä maan eri alueilla NUTS II -tasolla. Liechtensteinin työttömyysaste oli 0,0. Länsi-Saksan alueiden työttömyys vaihteli 2,8 ja 10,6 prosenttien välillä. EU:n alhaisin työttömyys NUTS II-tasolla oli Luxemburgissa (1,7) - jos ei oteta huomioon pieniä saaria kuten Jersey (0,4), Guernsey (0,3), Man-saari (1,7), Färssaaret (0,6) eikä Andorraa (0,0) (*Armstrong & Read* 1994, 73). Jos verrataan 14 mikrovaltiota ja autonomista aluetta lähimpiin EU-alueisiin havaitaan, että tulot per capita olivat korkeammat ja työttömyys alhaisempi kahdeksassa tapauksessa; tulot mutta myös työttömyys olivat korkeammat yhdessä tapauksessa (*Ceuta ja Melilla*); tulot ja työttömyys olivat alhaisemmat viidessä tapauksessa. Yhdessäkään tapauksessa ei ollut sekä työttömyys korkeampi että tulotaso alhaisempi, ts. kaikki mikrovaltiot olivat ainakin "osittaisia voittajia" (*ibid.* 75).

Näitä havaintoja ei ehkä tarvitsisi ottaa kovin vakavasti, mutta ne ovat ristiriidassa talousteorian kanssa. Suurten markkinoiden pitäisi antaa mahdollisuudet erikoistumiseen, monipuolisuuteen ja skaalaetuihin. Siksi pien-

ten talouksien pitäisi teorian mukaan kasvaa hitaammin ja kärsiä korkeammasta työttömyysriskistä. Eräs 1992-projektin pääajatuksista oli saavuttaa riittävän suuret sisämarkkinat, jotta EY/EU voisi kilpailla USA:n ja Japanin kanssa. Sama ajatus oli *Friedrich Listillä*, kun hän puhui Saksan tulli- ja valuuttaunioni puolesta 1800-luvulla. List oli vakuuttunut siitä, että pienet maat eivät menesty kilpailussa maailmanmarkkinoilla. Hän ei halunnut pelkästään yhdistää Saksan valtiot samaan liittoon, vaan myös liittää Tanskan, Hollannin, Belgian ja Sveitsin siihen, koska nämäkin olivat liian pieniä ollakseen elinkelpoisia.

*"Die Schuldenlast, von welcher sie gedrückt werden, ist nur eine Folge ihrer unnatürlichen Bestrebungen, sich als selbständige Nationalitäten zu behaupten, und es liegt in der Natur der Dinge, dass dieses Übel bis zu einem Punkte steige, wo es ihnen unerträglich werden wird, und wo ihnen selbst die Einverleibung in eine grössere Nationalität als wünschenswert und notwendig erscheinen muss"* (List 1922, 270-271).

Vaikka *Zollvereinia* voidaankin pitää taloudellisena ja poliittisena menestyksenä, voidaan kuitenkin katsoa myös Tanskan, Hollannin, Belgian ja Sveitsin taloudellisesti selvinneen vähintään yhtä hyvin kuin Saksan talousliiton jäsenten. Vuodesta 1820 vuoteen 1870

BKT per capita kasvoi 1,1 prosenttia vuodessa Saksassa; vastaava luku Belgiassa oli 1,9, Tanskassa 0,9, Hollannissa 1,5 ja Sveitsissä 1,7. Vuodesta 1870 vuoteen 1913 kasvu oli nopeampaa Saksassa kuin Belgiassa, Hollannissa ja Sveitsissä, mutta vuosien 1913 ja 1950 välillä kasvu oli hitainta Saksassa. Ylipäätään on vaikea osoittaa mitään yhteyttä maan suuruuden ja sen talouskasvun välillä. Suuret maat kuten USA ja Japani ovat menestyneet taloudellisesti, mutta niin ovat myös pienet maat kuten Suomi, Ruotsi ja Norja (Maddison 1982,44). Työttömyyden ja maan taloudellisen yhtenäisyyden välillä näyttää olevan riippuvuus (Andersson 1993a, 1993b).

Arvioitaessa Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksia ei ole käytetty historiallisia vertailuja, vaan on yritetty tehdä teoreettisesti motivoituja laskelmia. Eräänä lähtökohtana ovat olleet yleiset teoreettiset tulokset eduista, joita tuottavat vapaakauppa, suuret yhtenäiset markkinat ja valuuttaepävarmuuden poistuminen. Mutta jos nämä teoriat otettaisiin todella vakavasti, voitaisiin EU-jäsenyyden etujen sijasta laskea jäsenyyden kustannuksia. EU:n ulkopuolellahan on mahdollista poistaa kaikki rajakontrolli, vapauttaa tuonti sieltä mistä se on halvinta, sallia siirtolaisuus paljon suuremmalta alueelta ja käyttää kultaa, dollaria tai D-markkaa maksuvälineenä. Sen sijaan EU:ssa joudumme hyväksymään verrattain protektionistisen kauppapolitiikan, sopeutumaan ylipolitisoituneeseen maatalouspolitiikkaan sekä harjoittamaan EU-maita suosivaa diskriminointia. Joudumme ehkä käyttämään maksuvälinettä, joka ei ole paras kansallisesta eikä globaalista näkökulmasta.

Vapaakauppa-alue (kuten ETA) on parempi väline globaalien vapaakaupan edistämiseen kuin tulliliitto (kuten EU), koska vapaakauppa-alueen jokaisella yksittäisellä maalla on intressi harjoittaa vielä vapaampaa kauppapolitiikkaa kolmansia maita kohtaan. Vapaakauppa-alueella kannattaa pienentää kaupan esteitä muun maailman kanssa, koska

tappiot koituvat enimmäkseen muiden vapaakauppa-alueen maiden kannettaviksi (Leamer 1994). Tulliliitossa sen sijaan voi olla edullista vaikuttaa kaupan ehtoihin unionin eduksi, mutta heikompien maiden kustannuksella.

Ulkoministeriön julkaisema yhteenveto EU-jäsenyyden vaikutuksista väittää yleisesti päädyttyyn siihen, "että jäsenyyden kokonaisvaikutukset kansantalouteen lisäävät taloudellista toimeliaisuutta ja kansantalouden kasvua" (Eurooppatietoa 146/1994, 99). Tällaisen tuloksen saavuttamiseksi ei ole kuitenkaan tehty systemaattista empiiristä vertailua suurista ja pienistä maista eikä yritetty arvioida EY/EU:n kehitystä suhteessa esim. EFTA-maihin. Ei ole myöskään johdettu loogisia johtopäätöksiä rajattoman kaupan eduista. Tehdyt tutkimukset (VATT 1992, Alho & Widgren 1994, Karhu et al 1994) perustuvat osittain yleiseen näkemykseen suurten talouksien eduista mutta ennen kaikkea näkemyksiin siitä, mihin EU on matkalla, kuinka Suomen käy EU:n ulkopuolella ja kuinka muu maailma kehittyy. Nämä näkemykset ovat usein epäselvästi muotoiltuja ja ne sisältävät kyseenalaisia toiveita ja uhkia. Yhteistä niille on kansallisen demokratian arvion ja toimivuuden kyseenalaistaminen.

### *Kansallinen projekti maailmantaloudessa*

Ne jotka ovat vakuuttuneita EU-jäsenyyden eduista ajattelevat yleensä, että kehitys etenee asteittain kohti yhä korkeampaa kansainvälistymisen astetta. EU-integraatio on siten luonnollinen askel tässä prosessissa. Samalla tavoin Friedrich List ymmärsi historian yhä useampien ihmisten integroitumisena yhä korkeammilla kehitystasoilla. Tässä historianäkemyksessä ei ole tilaa pienille valtioille. Tiedämme nyt, että List oli väärässä, mutta ehkä tämän päivän integraation puolestapuhujat arvelevat hänen olleen sittenkin oikeassa?

Kukaan ei kiistä kansainvälistymisen merkityksen kasvua. Kasvu on ollut absoluuttista mutta myös suhteellista, jos tarkastellaan toisen maailmansodan jälkeistä aikaa. Mutta mitkä ovat tämän kehityksen seuraukset kansallisvaltioille? Luulen, että elämme kaksinkertaisessa illuusiassa. Toisaalta ajattelemme maailman muodostuvan alunperin kansallisvaltioista, jotka vasta myöhäisessä vaiheessa ovat avautuneet ja alkaneet integroitua yhä kansainvälisempään talouteen. Toisaalta pidämme loogisena vastauksena kansainvälistyvän talouden haasteisiin ylikansallisten poliittisten instituutioiden luomista, jotta uusiin haasteisiin voitaisiin vastata.

Itse asiassa nykyiset kansalliset taloudet ovat syntyneet jo aiemmin olemassaolleen maailmantalouteen. Kansainvälistyminen ja kansallisten talouksien kehitys ovat edenneet rinnakkain. Mitä voimakkaampaa kansainvälistyminen on ollut, sitä suurempi on ollut tarve rakentaa kansallisia suoja- ja ohjausmekanismeja. Mitä kovempaan ulkoiseen kilpailuun on jouduttu, sitä tärkeämmäksi on tullut oman talouden kehitys. Ei ole sellaista kehityslögiikkaa, jossa kansakunnan taloudellinen merkitys katoaisi. Toinen asia on se, että voimme - ainakin teoriassa - valita haluammeko kuulua suurempaan (Kiina, Neuvostoliitto, USA tai EU) vai pienempään (Taiwan, Viro, Kanada tai Suomi) valtiomuodostelmaan.

Monet näkevät EU:n eräänlaisena eurooppalaisena vastareaktion yhä kiiuvaampaan kansainvälistymiseen ja kilpailuun. *Veikko Reinikainen* (1993, 48) esittää tämän ajatuksen seuraavasti: *"Euroopan syvenevää integraatiota on tietoisesti tarkasteltava strategisena valintana, jonka tavoitteena on Länsi-Euroopan taloudellisen aseman, siis mm. reaali-palkkatason puolustaminen merkittävien globalisten haasteiden oloissa."*

Luulen, että tämä arvio on oikea. EU on ensi sijassa yritys vahvistaa "Länsi-Eurooppaa" taloudellisesti suhteessa muihin "kansoihin" maailmantaloudessa. Ratkaiseva kysymys

Suomelle on se, haluammeko osallistua juuri tähän projektiin, jota EU edustaa. Jos valitsemme sen, suljemme pois samalla mahdollisuuden useisiin muihin ajateltavissa oleviin projekteihin. Voimme ajatella muita integraatioprojekteja - "Pohjolasta Euroopan Kanada" tai "Uusi Hansaliitto" - jotka eivät ole sovitettavissa yhteen EU-projektin kanssa. Myös kansalliset projektit, kuten "Punavihreä edelläkävijämaa" tai "Puolueeton gateway EU:n ja Venäjän välillä", käyvät mahdottomiksi. EU-jäsenyyden toteutuessa voidaan myös kuvitella erilaisia alueprojekteja: "Ahvenanmaasta veroparatiisi" tai "Autonominen Pohjoiskalotti". Mutta onko ylipäätään mahdollista vertailla taloudellisesti tällaisia projekteja keskenään? Eikö jokaisella projektilla ole oma päämääränsä, joka poikkeaa muista projekteista? Mitä tarkoittaa "taloudellinen" tai "hyvinvointia kasvattava": sitäkö että parannamme kilpailukykyä ja lisäämme kasvua vaiko ekologisesti ja sosiaalisesti motivoitu kehitysstrategia? Lisääkö kilpailu ja kasvava muutospainne aina hyvinvointia?

Jotta taloudellinen laskelma olisi mielekäs, täytyy sen perustua selkeästi muotoiltuun vaihtoehtoon. Jos on itse asiassa vain yksi mielekäs poliittinen projekti - "Suomi EU:n jäseneksi" - ei ole mitään mihin verrata, paitsi hypoteettinen "status quo", jonka säilymiseen kukaan ei kuitenkaan usko. On kiintoisaa nähdä erilaisia yrityksiä kehittää vertailukohteita, jotta EU-ratkaisun vaikutuksia voitaisiin laskea. VATT:n tutkimuksessa välillisten verojen alennus saa aikaan kilpailukyyn parantumisen ja nopeamman kasvun. *Veli Karhun* ja kumppaneiden tutkimuksessa ratkaisevaksi tekijäksi tulee erilainen maatalouspolitiikka. ETA:ssa voimme - jos haluamme - tehdä juuri samat ratkaisut kuin EU:ssakin, paitsi säilyttää maatalouspolitiikan entisellään. ETLA:n tutkimuksessa tuodaan esiin EU:n merkitys korporatismin purkajana ja julkisen sektorin kasvun rajoittajana. *"EU-jäsenyyden voimistaa markkinatalouden rakenteita ja antaa toiveen julki-*

sen talouden suuremmasta hallittavuudesta" (Alho & Widgren 1994, 132). Reinikainen näkee vakavana uhkana "Etelä-Amerikan tielle joutumisen" jos jääme EU:n ulkopuolelle (Reinikainen 1993, 25,29).

Mutta mikä estää meitä muuttamasta välillisiä veroja tai maatalouden tuottajahintoja EU-tasolle jos niin haluamme - demokraattinen päätöksentekokoneistomme? Mikä estää meitä luopumasta kansallisista tulopoliittisista muodoista tai leikkaamasta julkisia menoja, jos se on "taloudellisesti" oikein? Miksi emme voi itse noudattaa riittävän tiukkaa raho poliittikkaa estääksemme eteläamerikkalaistumisen? Useimmat taloudelliset argumentit EU-jäsenyyden puolesta ovatkin argumentteja poliittista järjestelmäämme ja voimakkaita eturyhmiä vastaan. Ne tuovat esiin epäluottamuksen Suomen kansan kykyyn valita poliittisten elintensä välityksellä talouspolitiikalle oikeat keinot ja menetelmät. Onneksi EU pakottaa meidät valitsemaan paremmin.

### *EU-projekti kriisissä?*

Keskustelu EY/EU:sta on noudattanut outoa järjestystä Suomessa. Ensin päätettiin hakea jäsenyyttä, sitten yritettiin laskea hyötyjä ja haittoja, ja sitten kun jäsenyys on lähes selvä, aletaan vasta miettiä mikä EY/EU oikeastaan on tai pitäisi olla.

Keskustelu EU:n luonteesta ja tulevaisuudesta on vaikeaa. Toisaalla on virallisia tavoitteita ja dokumentteja, joihin voi pitäytyä. Toisaalta on yritettävä arvioida millaiselta todellinen kehitys tulee näyttämään. On mahdollista hyväksyä viralliset tavoitteet - esim. Maastrichtin sopimus - ja samalla huolestua toisenlaisesta kehityksestä, joka vaikuttaa todennäköisemmältä. Päinvastainenkin on mahdollista. Suunnitelma raha- ja talousliitosta voi esimerkiksi tuntua vastenmieliseltä, mutta jos sen toteutumiseen ei usko, voi silti kannattaa EU-jäsenyyttä.

Minun epäilykseni EU:n suhteen ovat kumpaakin laatua, mutta ennen kaikkea pelkään, että EU ei kykene luomaan demokraattista ja riittävän vahvaa poliittista ylärakennetta yhteismarkkinoille, jotka ovat projektin kulmakivi. Pelkään myös poliittisten tavoitteiden toteutuksen epäonnistumista. On olemassa suuri riski, että sisäiset konfliktit kärjistyvät ja että jäsenvaltioiden ohjausmahdollisuuksien vähentymistä ei kompensoida yhteisötason voimakkaammalla ohjauksella. EU on liian suuri ja liian heterogeeninen voidakseen korvata vanhat kansallisvaltiot sinä voimana, joka kesyttää markkinat ekologisesti ja sosiaalisesti.

EU-projektia voidaan katsoa *Karl Polanyin* silmälaseilla. Niin on aiemmin tehnyt mm. *Björn Johnsson* (1990). Eurooppalainen markkinatalous ei synny itsestään, vaan rajakontrollin ja kansallisten säädösten poistumisen myötä. Tämä vaatii toimivia eurooppalaisia sääntöjä ja normeja. Tästä yhteismarkkinoiden luoja ovat olleet hyvin tietoisia. Mutta kansallisvaltioiden muodostaessa kulttuurisesti suhteellisen yhtenäisiä alueita on Eurooppa kulttuurierojen näytevalikoima. Niiden huomiotta-jättäminen on johtanut yhteisten sääntöjen luomisen aiheuttamien ongelmien aliarviointiin ja lisää takaiskujen mahdollisuutta. Tämän vuoksi Cecchini-raportin hengessä tehdyt tutkimukset yliarvioivat saavutettavissa olevia tehokkuushyötyjä ja aliarvioivat 1992-projektissa piileviä konfliktin aiheita.

Maastrichtin sopimus hyväksyttiin hyvin erityisessä poliittisessa tilanteessa Berliinin muurin kaaduttua. Sen jälkeen integraatioprosessi on joutunut yhä suurempiin vaikeuksiin ja sen tulevaisuus on käynyt epävarmemmaksi. Vastakkainasettelut "interventionistien" ja "markkinaliberaalien", "eurooppalaisten" ja "atlantistien", "federalistien" ja "kansallisten", "etelän" ja "pohjoisen" välillä ovat kärjistyneet. Sellaisilla keskeisillä aloilla kuin kauppapolitiikassa (GATT), teräspolitiikassa (tuotantokiintiöiden jako), maatalouspolitiikassa (erilaisten tilojen tukien uudistaminen) ja lii-

kennepoliitikassa (tuki kansallisille lentoyhtiöille ja reittien jako) jäsenmaiden väliset konfliktit ovat saaneet vakavampia muotoja. Spekulatiiviset hyökkäykset ovat rapauttaneet rahapoliittisen yhteistyön ja EMUun suhtaudutaan skeptisemmin. Kansanäänestyksissä Maastrichtin sopimuksesta ja Europarlamentin vaaleissa EU-instituutioiden legitimitetti on kyseenalaistettu. Värittömän kompromissiehdokkaan valinta komission seuraavaksi puheenjohtajaksi vahvistaa edelleen EU:n sisäistä kriisiä.

Onko järkevää sitoa itsensä projektiin, joka on suurissa vaikeuksissa ja jonka tulevaisuus on epävarma? Eikö ole mahdollista, että EU:n laajentaminen luo enemmän ongelmia kuin ratkaisee niitä? Kulttuurinen ja maantieteellinen epäyhtenäisyys kasvaa, mikä vaikeuttaa yhteisten tavoitteiden ylläpitoa ja yhteisten normien luomista. Eikö ole mitään "luonnollisempaa" tapaa kehittää taloudellista yhteistyötä Euroopassa kuin yrittää perustaa yhteiset markkinat ilman rajakontrollia ja ilman tehokasta ohjaus- ja normijärjestelmää?

Uskon, että joudumme valitsemaan "pienen" ja "suuren" Euroopan välillä. On mahdollista luoda yhtenäiset markkinat rajoitetulle alueelle, joka on riittävän homogeeninen kulttuurisesti ja maantieteellisesti. Kun perustajamaat rakensivat EEC:n, oli kyseessä kunnianhimoinen ja toteuttamiskelpoinen hanke. Englannin, Irlannin ja Tanskan liittyttyä lisääntyivät ongelmat. Eteläeurooppalaisten maiden mukaantulo - huolimatta federalisesta innostuksesta - teki hankkeesta liian raskaan. Luovuttiin alkuperäisestä strategiasta luoda ensin yhteiset säännöt ja sitten vapauttaa markkinat ja omaksuttiin päinvastainen järjestys - strategia joka luo enemmän ongelmia kuin ratkaisee niitä. Saksan yhdistyessä horjutettiin Saksan ja Ranskan tasapainoa niin, että koko hanke ajautui syvään kriisiin. "Pieni" Eurooppa voidaan nyt luoda ainoastaan Saksan toimiessa johtajana. Friedrich Listin profetia - "*so könnte Deutschland den europäischen Kontinent den*

*Frieden für lange Zeit verbürgen und zugleich den Mittelpunkt einer dauernden Kontinentalianz bilden"* (List 1922, 527) - ehkä lopulta toteutuu!

"Suuri" Eurooppa ei sen sijaan muodostu yhtenäisistä markkinoista, normeista ja yhteisestä talouspolitiikasta. "Suuresta" Euroopassa täytyy mailla (tai yhtenäisillä alueilla) olla huomattava taloudellis-poliittinen autonomia. Maatalous- ja aluepolitiikka pitäisi uudelleen kansallistaa ja rajakontrolli palauttaa. Tulliliitto pitäisi korvata löyhemmällä vapaakauppa-alueella. Suunnitelmat yhteisestä valuutasta ja keskuspankista pitää peruuttaa. Sen sijaan "suuri" Eurooppa voisi yhdistää voimavarojaan ratkaistakseen maanosan suuria ongelmia: turvattomuus, uusnationalismi, saastuminen jne.

"Suuresta" Euroopassa on paremmin tilaa alueellisille projekteille: "Pohjolan yhteismarkkinat", "Uusi Hansaliitto" tai "Suomi-Viro-Pietari siltana idän ja lännen välillä". Mahdollisuudet hoitaa kansallisella tasolla työttömyysongelmia ja kehittää hyvinvointivaltiota olisivat myös paremmat. "Suuri" Eurooppa ei myöskään muodosta suljettua linnoitusta muuta maailmaa vastaan, erityisesti Pohjois-Afrikkaa ja Aasiaa. EU on projekti "pienen" Euroopan puolesta. Sekin voi olla oikeutettu, mutta minä näkisin mieluummin Suomen osallistuvan suuren ja monikasvoisen Euroopan rakentamiseen, hankkeeseen, joka voidaan toteuttaa vain, jos nykyisenkaltaisesta EU-projektista luovutaan.

(Suomennos: Jaakko Kiander)

*Kirjallisuus*

- Alho, Kari ja Mika Widgren (1994): *Suomen EU-valinta*. ETLA, Helsinki.
- Andersson, Jan Otto (1982): "Den förbryllande nationalstaten. Två essäer till temat nationalstaten i världsekonomin". *Arbejds-papirer fra Nordisk Sommeruniversitet nr 13*, Ålborg.
- Andersson, Jan Otto (1993a): "Size, Integration and Unemployment: The Nordic Countries Facing the European Single Market" teoksessa Sven-Erik Sjöstrand (toim.): *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*. M E Sharpe, New York.
- Andersson, Jan Otto (1993b): "Economic Integration, the Nordic Models and Unemployment", teoksessa Jan Fagerberg ja Lars Lundberg (toim.): *European Integration: A Nordic Perspective*. Avebury, Aldershot.
- Armstrong, Harvey W. ja Robert Read (1994): "Micro-States, Autonomous Regions and the European Union". *European Urban & Regional Studies*, 1.
- Euroopan unionin jäsenyys. Yhteenveto Suomen EU-jäsenyyden sisällöstä. *Eurooppa-tietoa* 146/1994 Ulkoasianministeriö, Helsinki.
- Johnson, Björn (1990): "Projekt 1992 eller 'The Empire Strikes Back'". *Nordisk Tidskrift för Politisk Ekonomi* Nr 25/26, 1990.
- Karhu, Veli, Karppinen, Ari ja Jussi Saikonen (1994): "EU vai ETA? Tutkimus Suomen EU-jäsenyyden ja ETA-sopimuksen taloudellisista vaikutuksista". *Jyväskylän yliopiston taloustieteen laitoksen julkaisuja no. 94*.
- Leamer, Edward E. (1994): "American Regionalism and Global Free Trade. *NBER Working Paper No. 4753*.
- List, Friedrich (1841/1922): *Das nationale System der Politischen Ökonomie*. Jena, Verlag von Gustav Fischer.
- Maddison, Angus (1982): *Phases of Capitalist Development*. Oxford, Oxford University Press.
- Reinikainen, Veikko (1993): "Suomi ja EY. Jäsenyysvaihtoehdon taloudellisten perustelujen luonne". *Eurooppa-Instituutin keskusteluaiheita* 5/93.
- VATT (1992): *Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki.