

Euroopan integraation seuraavat askeleet

MIKA WIDGRÉN

Baldwin, Richard, E.: Towards an Integrated Europe, CEPR 1994, London.

I Aluksi

Suomessa ei Keski- ja Itä-Euroopan entisten sosialistimaiden (KIE-maiden) integroitumisesta Eurooppaan ole paljon keskusteltu, vaikka Suomelle väläyteltiin jopa näistä asioista vastaavan komissaarin salkkua EU:ssa. Integroitusprosessin pidempi perspektiivi on jäänyt paljolti omien jäsenyyksiireiden jalkoihin. Oikeastaan ainoa ääneen sanottu asia on, että Suomi suhtautuu myönteisesti KIE-maiden integroitumiseen kohti Länsi-Euroopan talusalueetta, mutta se ei vielä paljon ole.

Vuosituhanen vaihdetta on jostain syystä alettu pitää sopivana ajankohtana EU:n seuraavalle - KIE-maihin suuntautuvalla - laajenemiselle. Miksi näin on tapahtunut johtuu kai paljolti siitä, että nyt arvellaan instituutioiden remontin ja EMUn kolmannen vaiheen olevan silloin EU-arkipäivää ja tuolloin voitaisiin siirtyä integraation syventämisestä laajentamiseen.

Richard Baldwinin kirja "*Towards an Integrated Europe*" on toisenlainen näkemys KIE-maiden integroitumisesta Euroopan unioniin ja nykyvuotoisen integraatioprosessin laajenemisesta. Kirja esittää näkemyksiä tämän integroitumisen aikatau-

lusta, toteuttamisesta ja ongelmista sekä kokoaa saadun arvion ehdotukseksi siitä, kuinka KIE-maiden integroituminen tulisi järjestää. Kirjaa voidaan pitää paljolti käsittelytapaa huomattavasti laajentavana ja syventävänä ja enemmän kirjamuotoon kirjoitettuna jatkona kaksi vuotta sitten julkaistulle CEPRin tutkimukselle "*Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*", jossa tarkasteltiin sekä EFTA-maiden että KIE-maiden liittymistä EU:hun (CEPR 1992).

Baldwinin kirja on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa johdatellaan lukijaa varsinaiseen aiheeseen esittelemällä Euroopan integraation tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä. Toisessa osassa määritellään Euroopan integraation hankaluudet sen jälkeen kuin EFTA-laajennus on vuoden 1995 alussa toteutettu ja kolmannessa osassa ehdotetaan ratkaisuja ongelmiin.

Osat nivoutuvat toisiinsa varsin mutkattomasti, vaikka lukija saattaakin aluksi pitää ensimmäistä osaa osittain keinotekoisena. Tämä kuva syntyy lähinnä siksi, että kirjan loppuosa ei varsinaisesti tarvitse näin ekstensivisesti kirjoitettua teoriaosaa. Toisaalta Baldwinin kirjan ensimmäinen osa on helppolukuinen katsaus niihin metodeihin, joita Euroopan integraatiota tarkasteleva tutkimus on viime vuosien aikana soveltanut. Se on tavallaan teoreettinen kuva sisämarkkinaohjelman ja EFTA-maiden EU-jäsenyyden tutkimuksesta 1980-luvun puolivälin jälkeen.

2 KIE-maiden merkitys

Kirjan ensimmäinen osa jakautuu edelleen kahteen jaksioon. Ensimmäisessä läpikäytäviä teemoja ovat kaupan esteiden poistamisen allokaatiovaikutukset, integraation vaikutukset kasvuun, yritysten sijoittumiseen ja alueiden kehitykseen sekä integraation poliittistaloudelliset seuraukset: dominoefekti ja integraatioon osallistuvien vaikutusvalta alueen sisällä.

Integraatiotutkimuksen teoriakatsauksen jälkeen Baldwin pohjustaa Euroopan integraation seuraavia vuosia esittelemällä KIE-maiden merkitystä Euroopan ulkomaankaupalle. Tätä varten hän esittelee vielä yhden teoriakäsityksen - gravitaatiomallin - jota on alettu käyttää parinkymmenen vuoden tauon jälkeen uudelleen varsin runsaasti arvioitaessa KIE-maiden kauppapotentiaalia (ks. esim *Hamilton - Winters 1992*)

Baldwinin kontribuutio gravitaatiomallisovel- luksiin on se, että hän estimoii *Wang-Winters* - tyyppisen mallin Euroopan kauppavirroista käyttäen 10 vuoden paneelidataseista. Tyypillisesti gravitaatiomallit on estimoitu käyttäen esimerkiksi muutaman vuoden keskiarvoa kauppavirroista valittujen maiden välillä. *Wang-Winters* -tyyppisissä malleissa gravitaatiomallin perusversiota täydennetään kauppasopimuksia, maarajanaapuruutta ja kulttuurista läheisyyttä kuvaavilla dummy- muuttujilla.

Baldwinin tulokset KIE-maiden merkityksestä antavat varsin ruusuisia tulevaisuudennäkymiä EU- ja EFTA-maiden vientiteollisuudelle. Peruslähtökohtana on lähes poikkeuksetta se, että kaupan- käynnin käyttämätöntä potentiaalia on idän ja lännen välillä runsaasti käyttämättä jo KIE-maiden talouksien nykyiselläkin tasolla - puhumattakaan tulevaisuudesta, jos taloudet KIE-maissa nousevat esimerkiksi EU:n köyhimpien maiden tasolle.

Gravitaatiomallin yksi viehätys on se, että sillä on mahdollista tuottaa hyvinkin yksityiskohtaisia ja samalla järkeviä tuloksia. Niinpä Baldwininkin tulokset sisältävät Euroopan bilateraalistien kaup- paverrojen potentiaalisia tasoja 33 maan kesken. Vaikka näitä yli tuhatta kauppapotentiaalia ei

ymmärrettävistä syistä analysoidakaan kovin yksityiskohtaisesti, voi lukija esitettyjen liitetaulu- koiden avulla tehdä omia johtopäätöksiään.

Laskelmat koskettavat erityisen paljon Suomea, sillä Baldwin arvioi, että mikäli KIE-maat saavut- tavat EU:n köyhimpien maiden tulotason, niiden potentiaalinen osuus ulkomaankaupasta on nykyi- sistä EU-maista kaikkein korkein Itävallassa ja Suomessa. Samalla myös Suomen ulkomaan- kaupan maarakenne mullistuisi nykyisestäään, sillä 10 tärkeintä potentiaalista kauppakumppaniamme Euroopassa olisivat järjestyksessä Venäjä, Saksa, Ruotsi, Ranska, Iso-Britannia, Viro, Ukraina, Puola, Italia ja Latvia.

Perusteellisen johdannon jälkeen kirjan toinen osa esittelee KIE-maita koskevat ongelmat niiden integroitua EU:hun ja kolmas osa tarkastelee integraation laajenemista lähinnä EU-jäsenmaiden kannalta. Loppuhuipennuksena Baldwin esittää ehdotuksen tavasta, jolla KIE-maat tulisi hänen mielestään integroida Länsi-Eurooppaan.

3 Ongelmat

Baldwin nostaa nykyisestä Euroopan talouskartan uudelleenmuokkauksesta esille KIE-maiden kannalta lähinnä kaksi ongelmaa. Näistä ensim- mäinen kritisoi nykyisiä Eurooppa-sopimuksia siitä, etteivät ne ole oikea tapa organisoida ulko- maankauppasuhteita KIE-maiden ja Länsi-Euroo- pan välillä. Toisaalta Baldwin näkee tulevaisuuden kannalta askeleen Eurooppa-sopimuksista täys- jäsenyyteen on liian pitkänä, vaikka useat KIE- maat ovatkin ilmaisseet halunsa EU-jäsenyydestä ja jopa hakeneet sitä.

Myös EU:ssa on suhtauduttu KIE-maiden jäsenyyteen periaatteellisen myönteisesti. Se onkin eittämättä Eurooppa-sopimuksista alkavan tunte- mattoman pituisen ja muiltakin osiltaan vielä hämärän kehityksen todennäköinen päätepiste. Siinä, missä ensimmäisten KIE-maiden jäsenyy- sijoitetaan nykyisin usein 2000-luvun alkuun, Baldwin sijoittaa sen vähintään 20 vuoden päähän.

EU-maiden kannalta Baldwin kertoo jo "Is Bigger Better" -kirjassa esille tuodut KIE-laajen-

nuksen ongelmat: budjettimaksut ja aluepolitiikan sekä työvoiman vapaan liikkumisen. Tämän lisäksi Baldwin laajentaa ongelmakohtien listaa päätöksentekoon EU:ssa.

Baldwin näkee, että nykyinen tapa integroida KIE-maita EU:hun Eurooppa-sopimuksilla on parempi kuin täysin sopimukseton tila. Kuitenkin Eurooppa sopimukset edustavat niin sanottua keskus-ja-säteet-bilateralismia (KSB) (*hub-and-spoke-bilateralism*), joka on monessa mielessä epäoptimaalinen tapa liberalisoida kauppasuhteita EU:n ja KIE-maiden välillä. Esimerkiksi alkupe-räsääntöjen soveltaminen tihevässä eurooppalaisessa KSB-verkossa johtaa Baldwinin mukaan painajaismaisiin tilanteisiin sekä hallinnossa että yrityksissä.

Baldwinin keskeisin kritiikki Eurooppa-sopi-muksissa kohdistuu siihen, että ne eivät integroi KIE-maita millään tavalla keskenään. Tällä on sekä taloudellisia että poliittisia vaikutuksia.

Taloudellisessa mielessä KSB:hen perustuva integraatio saattaa marginalisoida keskus-EU:hun säteittäin liittyneitä sopimuskumppaneita ja edistää tuotannon keskittymistä EU:hun huolimatta esi-merkiksi matalammista työvoimakustannuksista KIE-maissa. Poliittisessa mielessä Baldwin argu-mentoi, että KSB suuntaa KIE-maiden protek-tionistisia voimia kohti muita KIE-maita, koska siinä maa ei menetetä mitään suhteessa Eurooppa-sopimukseen, jolla se on saavuttanut ainakin tietyllä aikavälillä tyydyttävän EU-markkinoille pääsyn. Yleisesti Baldwinin KSB-kritiikki soveltaa tuttua "hajoita ja hallitse" -ajatusta. EU-maat kykenevät hallitsemaan koska ne pelaavat yhteistyöstrategiaa, kun taas KIE-mailla ei ole insentiivejä tehdä yhteistyötä keskenään, mutta niillä on voimakkaat insentiivit päästä sisämarkkinoille.

Eurooppa-sopimusten kritiikin jälkeen Baldwin astuu eteenpäin ja alkaa arvioida varsinaisen tavoitteen KIE-maiden EU-jäsenyyden aikataulua. Ensimmäinen kompastuskivi hänen mukaansa on se, että Eurooppa sopimusten ja jäsenyyden välille ei ole suunniteltu välivaihetta, jossa KIE-maat voisivat totutella EU-jäsenyyteen. Tähänastisissa

EY/EU-laajennuksissa uusi jäsenmaa on joko astunut suoraan GATTin mukaiselta kaupan vapauttamisen tasolta Rooman sopimuksen mukai-sille yhteismarkkinoille (Iso-Britannia, Tanska ja Irlanti) tai bilateraalista vapaakauppasopimuksesta yhteismarkkinoille (Kreikka, Espanja ja Portugali) tai vapaakauppasopimuksesta yhtenäisasiikirjan mukaisten sisämarkkinoiden kautta Euroopan unioniin (EFTA-maat). KIE-maiden osalta välivaiheen tekee Baldwinin mukaan välttämättömäksi se, että EU-integraatio on syven-tynt huomattavasti Rooman sopimuksen yhteis-markkinoista, johon vapaakauppasopimuksesta oli suhteellisen helppo astua.

Kun tarkastellaan EU:n aiempia laajenemisia havaitaan, että Espanja ja Portugali astuivat jä-senyytensä myötä varsin ison askeleen vapaakaup-pasopimuksesta sisämarkkinoille. Tämä laa- jenemishistorian suurin askel vaati myös kautta aikain pisimmät neuvottelut, sillä maat hakivat jäsenyyttä 1977 ja liittyivät jäseniksi 1986. Tämä laajennus myös muovasi EY:tä, sillä esimerkiksi aluepolitiikkaan ja koheesioon alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Tärkeämpää on kuitenkin arvioida Iberian maiden integroitumista siitä itsestään lähtien. Espanja allekirjoitti vapaakauppasopimuksen EEC:n kanssa 1970, Portugali 1973. Jos KIE-maat noudattavat vastaavaa aikataulua, niiden jäsenyys sisämarkkinoilla olisi todella mahdollinen vuoden 2010 paikkeilla, mutta on huomattava, että EU on tuolloin ja jo nyt enemmän kuin sisämarkkinat vuonna 1986. Luonnollisesti täytyy muistaa, että Espanjan tai Portugalin jäsenyysaikataulu 1970-80-luvulla ei määrää KIE-maiden aikataulua, sillä myös maailma on muuttunut sitten 1970-luvun.

4 Ratkaisu

Luettuaan kirjan toisen - ongelmia käsittelevän - osan päättyy varsin helposti samaan ratkaisuun kuin Baldwinkin kirjansa kolmannessa osassa. Baldwinin ratkaisu kiteytyy kahteen kohtaan:

1 Eurooppa-sopimukset yhdistetään toisiinsa muodostamalla niin sanottu liitännäissopimusten

liitto (AAA).

2 Välivaiheeksi Eurooppa-sopimusten välille perustetaan Euroopan integraatio-organisaatio (OEI).

Ratkaisun ensimmäinen kohta muuttaa KSB-tyyppiset Eurooppa-sopimukset sisäkkäisten kehien integraatioksi. Sen suurin vaikutus nykytilanteeseen olisi se, että Eurooppa-sopimukset tulisivat voimaan myös KIE-maiden välille. Lisäksi AAA:n tarkoituksena olisi, että siihen voisi liittyä uusia maita ja lisäksi siihen kuuluvat maat voisivat siirtyä eteenpäin.

Välivaiheeksi EU-jäsenyyden ja AAA:n välille Baldwin suunnittelee ratkaisua, joka muistuttaa hyvin paljon ETA-sopimusta. Tätä hän kutsuu OEI:ksi, Euroopan integraation organisaatioksi. Baldwin organisoisi OEI:n käytännössä samalla tavalla kuin ETA-sopimuksen, mutta jättäisi siitä pois työvoiman vapaan liikkumisen.

Baldwinin ratkaisu on loogisesti määrättävä lääke kuvattujen ongelmien hoitoon. Siinä on selvästi havaittavissa tietynlaista analogiaa EFTA-maiden integroitumiseen kohti EU:ta, mitä Baldwin luonnehtii varsin joustavasti toteutuneeksi. Ottivathan EFTA-maat nopeaan tahtiin varsin suuria askeleita astuessaan vapaakauppasopimuksesta sisämarkkinoiden kautta Euroopan unioniin. Tätäkään taustaa vasten ei ole yllättävää, että Baldwinin ratkaisumalli rakentaa ikään kuin vapaakauppajärjestön KIE-maiden välille. Tosin erona EFTAan on se, että AAA rakentuu EU-vetoisesti, kun EFTA perustettiin aikanaan EEC:n vastapainoksi.

AAA:n suurin ongelma lieneekin siinä, että se ei rakenna KIE-maiden omatoimiseen integroitumiseen. Tosin KIE-mailla on olemassa jonkinasteiset perinteet integroitumisesta SEVissä, mutta näiden perinteiden haittana on niistä ymmärrettävästi jääneet karvaat muistot. Toinen AAA:n ongelma voi olla, että se ei takaisi KIE-maiden keskinäisen integraation tiivistymistä. Muistetaanhan, että niinkin perinteikäs järjestö kuin EFTA natisi liitoksissaan, kun EFTA-maat ottivat tavoitteekseen päästä sisämarkkinoille 1980-90 luvun vaihteessa. Ongelmistaan huolimatta AAA ei ole

huono ajatus, sillä se loisi ainakin edellytykset KIE-maiden keskinäiselle integroitumiselle. Lisäksi on todennäköistä, että kehittyneimmät KIE-maat pyrkivät varsin nopeaan etenemiseen kohti EU-jäsenyyttä, mutta kaikilla KIE-mailla ei tähän ole edellytyksiä.

Väliaskeleeksi Baldwinin suunnittelema OEI on niin ikään luonnollinen askelma matkalla EU-jäsenyyteen. Jos AAA:lla on tietty EFTA-analogiansa, OEI:llä tämä vastaavuus EFTAan ja ETAan on vielä voimakkaampi. Muistettaessa edellä mainitut EU:n omat ongelmat ottaa vastaan KIE-maita jäseniksi OEI on hyvin luonnollinen ehdotus, josta voitaisiin alkaa neuvotella tiettyjen KIE-maiden kanssa jo lähivuosina.

OEI:n ongelma on kuitenkin sama kuin ETAn ongelma: se on vain väliaikainen ratkaisu. Ei ole lainkaan sanottua, että KIE-maat tai edes EU-maat ovat kovin valmiita käymään neuvotteluja selvästi väliaikaiseksi tarkoitettusta järjestelystä, kun KIE-maat ovat jo hakemassa EU:n jäsenyyttä. Tässä suhteessa tilanne vastaisi sitä, että ETA-sopimuksesta olisi alettu neuvotella vuonna 1992. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että KIE-maiden hakeukset EU-jäsenyydestä jätetään toisessa hengessä kuin EFTA-maat tekivät 1989-1992. Ei ole myöskään kovin luultavaa, että KIE-maat hyppäävät suoraan vapaakauppasopimuksesta mahdollisesti yhteistä valuuttaa käyttävään Euroopan unioniin. Tässä mielessä on luultavaa, että alkunnostuksen vaimennuttua aletaan keskustella jonkinlaisesta väliaskeleesta. Olisi tietysti parempi, että tämä välivaihe hoidettaisiin esimerkiksi OEI-tyyppisen ratkaisun kautta kuin ylipitkillä jäsenyysneuvotteluilla, jotka eivät luo mitään pohjaa käytännön integroitumiselle.

5 Lopuksi

Towards an Integrated Europe on ennen kaikkea yksi ratkaisuehdotus Eurooppa-laajuisen integraation järjestelemiseksi. Tällaisena kirja ehkä hieman kärsii pitkäköstä johdattelusta. Tosin mitään tiettyä osaa tai lukua siitä on vaikea ottaa pois. Yksi ratkaisu olisi voinut olla jakaa kirja kahteen

osaan, joista ensimmäinen olisi käsitellyt integraatioteoriaa ja tuonut samalla esille laajemmin EU-vaikutuksia arvioivia tutkimuksia ja toinen olisi keskittynyt KIE-maihin ja tulevaisuuteen. Varsin helposti kirjan olisi voinut rajata pelkästään KIE-maihinkin.

Jos kirjaan haluaisi jotain täydennyksiä, itse olisin mielelläni ottanut esille myös EU:n kehityksen ja valmistumisen KIE-maiden jäsenyyteen. Baldwinin analyysin kenties suurin puute on se, että kirjassa ratkaistaan integroitumisen ongelma KIE-maiden kannalta, mutta EU:n kannalta esitetään pelkät ongelmat. Tässä suhteessa kirjan ansio on kuitenkin se, että EU:n ongelmat on pyritty määrittelemään, mikä luo pohjaa tarvittaville jatkotarkasteluille.

Kirjan paras osa ovat luvut 5 ja 6, joissa käsitellään Euroopan integraatioprosessin ongelmia KIE-maiden kannalta. Myös kirjan viimeinen konkreettista ehdotusta koskeva luku 9 on looginen

päätös, kun yhdistetään KIE-maiden ja EU-maiden ongelmakohdat integraation laajentamisessa. Mikä parasta suurin osa kirjasta herättää ajatuksia ja saa jopa leikittelemään niillä. Ajatellaanpa, jos Eurooppa-sopimusneuvottelupöytään olisikin astunut kansainväliseen vaihdantaan avautunut SEV eivätkä yksittäiset KIE-maat. Kaiken kaikkiaan kirja on hyvinkin lukemisen arvoinen kaikille Euroopan integraatiosta kiinnostuneille.

Kirjallisuus

CEPR (1992): *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, Monitorin European Integration 3, *CEPR Annual Report 1992*, London.

Hamilton, C. -Winters, A.L. (1992): *Opening up International Trade with Eastern Europe*, *Economic Policy* 14, 77-116.