

Baltian maiden integroituminen Euroopan unioniin – institutionaalinen lähestymistapa*

Niina Pautola-Mol

KTT

Delegation of the European Commission in Russia

Heinäkuussa vuonna 1993 Kööpenhaminan kokouksessa tehtiin periaatepäätös Euroopan unionin itälaajentumisesta. Samassa yhteydessä päätettiin myös jäsenyysehdoista. Niin sanottujen Kööpenhaminan kriteerien mukaisesti EU-jäsenyyden ehtona on, että hakijamaassa vallitsee demokratia. Lisäksi maan tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia sekä turvata vähemmistöjen oikeudet. EU-jäsenyys vaatii niin ikään, että maa on toimiva markkinatalousmaa, joka kykenee vastaamaan Unionin sisämarkkinoiden haasteisiin ja velvoitteisiin. Hakijamaiden tulee myös sitoutua kolmipilarisen unionin periaatteisiin niin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, sisäpolitiikan ja oikeusasioiden kuin talous- ja rahaliitonkin alueilla. Tämä tarkoittaa mm. kansallisten lakien ja sektorikohtaisten politiikoiden harmonisointia unionin mukaisiksi sekä hallinnollisten rakenteiden vahvistamista siten, että jäsenyyskriteerit tulevat täy-

tetyiksi. Euroopan unionin kohdalla tulisi varmistua puolestaan siitä, ettei unionin sisäinen kehitys hidastu taikka esty itälaajentumisen seurauksena. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea unionin toimintatapojen ja instituutioiden tehostamista, päätöksenteon yksinkertaistamista sekä selkeää yhteispäätöstä itälaajentumisen rahoituksesta ja sen ehdoista.

Euroopan unionin itälaajentuminen moniulotteisuudessaan ja dynaamisuudessaan on kaikeksi yksi Euroopan historian suurimmista taloudellisista ja poliittisista haasteista. Unionin aikaisempiin laajentumisiin verrattuna itälaajentuminen on monella tavalla vaativampi. Ensinnäkin, hakijamaita on useita, hakijamaat ovat siirtymätalousmaita, kandidaattimaiden BKT/asukas on huomattavasti EU:n keskiarvoa alhaisempi ja demokratian rakenteet hakijamaissa ovat vasta vakiintumassa.

Itälaajentumisen haasteellisuuteen vaikuttaa lisäksi mm. se, että nykyinen viidestätoista jäsenmaasta muodostuva Euroopan unioni on jatkuvan muutosprosessin alla. Kyseiset muu-

* *Lectio praecursoria Helsingin kaupparakennuskoulussa 5.4. 2002.*

tosprosessit liittyvät itälaajentumisen lisäksi erityisesti EMU:n kolmanteen vaiheeseen sekä Unionin sisäisten rakenteiden ja instituutioiden muutosvaateisiin.

On myös Euroopan ulkopuolelta tulevia haasteita, jotka voivat ratkaisevasti vaikuttaa unionin instituutioihin ja politiikkaan eri sektoreilla. Näihin lukeutuvat mm. maailman kauppajärjestö WTO:n puitteissa tapahtuva kaupan ja investointien vapauttaminen, NATO:n laajentuminen sekä esimerkiksi kansainväliset taloudelliset tai poliittiset kriisit.

Edellä mainitut seikat merkitsevät käytännössä sitä, ettei ole varmuutta siitä, millainen Euroopan unioni tulevaisuudessa on. Toisin sanoen, nykyiset Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaat eivät tarkalleen tiedä millaiseen unioniin he ovat liittymässä. EU-jäsenyys on hakijamaille ennemminkin dynaaminen kuin staattinen tavoite. Tosin tämä ei vähennä jäsenyyden arvoa tai kandidaattimaiden motivaatiota liittyä Unionin jäseniksi, sillä toistaiseksi on olemassa vain yksi Euroopan unioni, johon liittyä.

Itälaajentumiseen liittyvät erityispiirteet ja haasteet huomioon ottaen on mielestäni perusteltua tehdä monipuolista tutkimusta yhdistämällä erilaisia lähestymistapoja, teorioita ja metodeja. Omalla kohdallani olen rajannut itälaajentumisen tutkimuksen Baltian maihin. Seuraavaksi esitän lyhyesti muutamia kommentteja ja perusteluja tutkimusaiheen, metodologian ja lähestymistavan valintaan liittyen.

Väitöskirjan nimi on *The Baltic States' Integration into the European Union-Institutional Approach*, suomeksi: Baltian maiden integroituminen Euroopan unioniin -institutionaalinen lähestymistapa. Kysymyksessä on case-tutkimus, jossa tarkastellaan Viron, Latvian ja Liettuan liittymistä Euroopan unioniin. Tutkimuksen kohteena ovat instituutiot, niiden toi-

minta, muutos, tehokkuus tai tehostomuus. Tutkimus koostuu esseistä, jotka on tehty vuosina 1998–2001. Teema on mielestäni erityisen kiinnostava. Lisäksi se on varsin ajankohtainen ottaen huomioon, että Baltian maat jättivät EU-jäsenyyshakemuksensa vuoden 1995 lopulla ja tämän vuoden lopussa, Kööpenhaminan kokouksessa, päätetään mahdollisesti jo ensimmäisten Keski- ja Itä-Euroopan maiden jäsenyydestä.

Metodologian osalta tutkimus on ennemminkin kvantitatiivinen, kuin kvalitatiivinen. Toisin sanoen, tutkimus keskittyy vahvistamaan jo olemassa olevaa teoriaa, ei niinkään luomaan uutta. Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä ovat taloustieteen Nobel-palkinnolla palkitun professori *Douglass C. Northin* kehittämä uusi institutionaalinen taloustiede sekä kansantaloustieteen kansainvälisen kaupan teoria sekä integraation teoria.

Tutkimuksen empiirinen osa käsittelee kauppaa, raha- ja finanssipoliittisia instituutioita Baltian maiden pyrkiessä Euroopan unionin jäseniksi ja valmistautuessa täyttämään jäseniksi pyrkiville maille asetetut kriteerit. Kauppapolitiikan instituutioiden tarkastelu keskittyy Baltian maiden assosiaatiosopimukseen Euroopan unionin kanssa. Artikkelini on kirjoitettu European University Institutessa Firenzessä keväällä 1999. Artikkelini on julkaistu yliopiston Robert Schuman Centerin työpapersarjassa. Lisäksi tutkimus julkaistaan tänä keväänä osana laajempaa kokoomateosta itälaajentumisesta, julkaisijana Manchester University Press.

Rahapolitiikan instituutioiden osalta tutkimus kohdentuu Viron ja Liettuan currency board- eli valuuttakatejärjestelmiin. Tämä osa työstä perustuu yhteistyöhön Itävallan keskuspankin ekonomisti *Peter Backen* kanssa. Artik-

kelin alkuperäinen versio käsittelee valuuttakatejärjestelmiä Virossa, Liettuassa sekä Bulgariassa. Artikkelijulkaisu julkaistiin kesällä 1998 Itävallan keskuspankin julkaisusarjassa.

Finanssipoliittisten instituutioiden tutkimus keskittyy puolestaan Maastrichtin konvergenssikriteereihin sekä vakaus- ja kasvusopimukseen. Tämä on koko tutkimuksen tuorein osa ja valmistui viime vuonna yhteistyönä Etelä-Illinois'n yliopistossa työskentelevän professori *Ali Kutanın* kanssa. Artikkelin ensimmäinen versio julkaistiin saksalaisen integraatioinstituutin ZEI:n työpaperisarjassa. Viimeisin versio julkaistiin alkuvuodesta Suomen Pankin Siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen keskustelupaperina.

Monet yhteiskunta- ja taloustieteilijät ovat yksimielisiä sen suhteen, että instituutioiden rooli on merkittävä, kun pyritään selittämään maiden talouskehitystä, niissä ilmeneviä eroja tai yhtäläisyyksiä. Toisaalta, institutionaalista taloustiedettä lähestymistapana on myös kritisoitu vahvasti. Sen tarjoamia selityksiä talouden ilmiöille pidetään liian yleisinä ja abstrakteina. Instituutioita ja niiden toimintaa on ollut vaikea mallintaa. Osittain, tämä selittyy mm. sillä, että instituutiot ovat usein rakenteeltaan varsin monimutkaisia. Lisäksi, institutionaalisen taloustieteen puitteissa on ollut vaikeaa löytää testattavia hypoteeseja, koska instituutioiden luonteesta johtuen perinteinen tilastojen keruu ja siihen perustuva tilastoanalyysi on hankalaa.

Edellä mainitut seikat eivät mielestäni kuitenkaan luo riittäviä perusteita institutionaalisen lähestymistavan sivuuttamiseksi. Sen sijaan, institutionaalinen taloustiede voi olla varsin hyödyllinen, ja toimia vähintäänkin täydentävänä osana muiden teorioiden kanssa. Omassa tutkimuksessani institutionaalinen lähestymis-

tapa onkin yhdistetty kansainvälisen kaupan teoriaan ja taloudellisen integraation teoriaan. Yhdessä nämä kolme täydentävät toisiaan. Institutionaalisen lähestymistavan rooli liittyy erityisesti tutkimuksen kohteen määrittelyyn. Kansainvälisen kaupan teoria ja taloudellisen integraation teoria puolestaan tarjoavat välineitä tutkittavien instituutioiden ja niiden muutosten selittämiseksi.

Instituutioiden verkosto muodostuu instituutioista, organisaatioista sekä näiden vuorovaikutuksesta. Instituutioilla tarkoitetaan joukkoa formaaleja sääntöjä, lakeja, normeja, ei-formaaleja toimintamuotoja, ja kaikkien näiden toimeenpanoa. Organisaatiot ovat puolestaan ns. pelaajia, taloudellisia tai poliittisia, yksilöitä, maita, yksilöistä tai maista muodostuvia ryhmittymiä, joilla on yhteinen päämäärä. Tässä tutkimuksessa organisaatioilla tarkoitetaan esim. Baltian maita, Euroopan unionia ja näissä toimivia taloudellisia ja poliittisia yksilöitä sekä ryhmittymiä. Instituutioilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan puolestaan erilaisia lakeja, toimintaa ohjaavia formaaleja ja ei-formaaleja sääntöjä ja tottumuksia, jotka ovat syntyneet toisaalta Baltian maiden transition ja toisaalta Euroopan unionin integroitumisen yhteydessä. Instituutioita ovat siten esim. kaikki ne lait ja toimintamallit, jotka ohjaavat Baltian maiden kauppaa-, raha- ja finanssipoliittikkaa. Vastaavasti, instituutioihin kuuluvat koko EU-lakien ja sääntöjen verkosto, mukaan lukien Unionin perustamissopimukset sekä unionin lainsäädäntö *acquis communautaire*.

Kaiken kaikkiaan edellä kuvattujen ja määriteltyjen instituutioiden ja organisaatioiden välillä vallitsee vuorovaikutus. Instituutioiden verkosto määrittelee organisaatioiden toimintaympäristön ja mahdollisuudet. Toisaalta, organisaatiot vaikuttavat instituutioihin ja niiden

kehittämiseen, toimien näin instituutioiden muuttajina. Instituutioiden ja instituutioiden verkoston muutoksen voi saada aikaan joko sisäinen tai ulkoinen tekijä. Tässä tutkimuksessa instituutioiden kehittyminen ja muutos liittyvät pääasiallisesti toisaalta Baltian maiden päätökseen hakea EU-jäsenyyttä ja toisaalta EU-maiden päätökseen laajentua ja vastaanottaa uusia jäseniä. Kyseisten päätösten seurauksena voimme havaita muutoksia ja sopeutuksia nykyisissä instituutioissa sekä kokonaan uusia instituutioita. Northin teorian mukaisesti instituutioiden muutos voi johtaa joko tehokkaammalle taikka tehottomammalle kehitysuralle. Lisäksi instituutioiden sopivuus tietyllä hetkellä on suhteellista, muuttuen siis ajan ja olosuhteiden muuttuessa. Tutkimuksessa käykin ilmi, että ensinnäkin on instituutioita, joilla on ollut sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia Baltian maiden integraatiokehitykseen. Lisäksi on instituutioita, jotka ovat edistäneet integraatiota, mutta joiden merkitys on vähenemään päin. Toisaalta on instituutioita, joiden käyttöönotto näyttäisi toistaiseksi olevan Baltian maille liian aikaista.

Niin kansainvälisen kaupan kuin integraationkin teorialla on institutionaalinen ulottuvuus. Tutkittaessa Baltian maiden ja EU:n välistä integraatiota huomataan, että integraation motiivina on mm. laajentaa markkinoita ja kaupantekomahdollisuuksia. Toisaalta integraatioon liittyy paljon muitakin, kuin vain kauppapolitiikkaa ohjaavia instituutioita. Tämän vuoksi tutkimukseen on otettu mukaan myös taloudellisen integraation teoria laajemmassa mittakaavassa.

Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Miten tutkittavat instituutiot – assosiaatiosopimukset, valuuttakatejärjestelmä ja

Maastrichtin konvergenssikriteerit sekä vakaus- ja kasvusopimus – toimivat käytännössä ja mikä on niiden rooli Baltian maiden kauppaa-, raha- ja finanssipolitiikan ohjauksessa?

- Mitä historiallisia havaintoja liittyy kyseisiin instituutioihin Baltian maissa ja Euroopan unionissa?
- Miten instituutiot kehittyvät ajan kuluessa ja miten ne muuttuvat integraation edetessä?
- Ovatko kyseiset instituutiot tehokkaita Baltian maiden talouskasvun sekä integroitumisen näkökulmasta?
- Mitkä ovat kyseisten instituutioiden tulevaisuuden näkymät?

Seuraavaksi esitän lyhyesti tutkimuksen keskeisiä tuloksia. Kauppapolitiikan instituutioiden osalta voidaan todeta, että Baltian maiden ja EU:n välillä solmitut assosiaatiosopimukset, toiselta nimeltään ns. Eurooppasopimukset tähtäävät Baltian maiden EU-jäsenyyteen. Sopimusten tarkastelu osoittaa mm., että niillä on pääasiallisesti ollut kauppaa luovia ja integraatiota edistäviä vaikutuksia. Teollisuustuotteiden kauppaan verrattuna maataloustuotteiden kaupan vapauttaminen on kuitenkin edennyt hitaammin. Toisaalta, maataloustuotteiden kaupan vapauttaminen Baltian maiden kanssa lisäisi poliittisia paineita toimia samoin myös muiden Itä-Euroopan kandidaattimaiden kanssa.

Viron ja Liettuan valuuttakatejärjestelmien tarkastelu alkaa järjestelmän kuvauksella. Currency board -systeemissä maan valuutan arvo on sidottu jonkin toisen maan valuuttaan. Järjestelmän vakuutena on vieraan maan valuutasta koostuva valuuttavaranto, jonka teoriassa tulisi kattaa vähintään kierrossa oleva setelistö. Valuuttakatejärjestelmän tiukimman tulkinnan mukaan maan keskuspankki ei harjoita

aktiivista rahapolitiikkaa. Järjestelmää on käytetty mm. valuuttakriisien yhteydessä uskottavuuden sekä luottamuksen palauttamiseksi. Viron ja Liettuan valuuttakatejärjestelmiä koskeva analyysi osoittaa, että suurimmat haasteet liittyvät valuutan ylläpöytökseen, vaihtotasevaijeisiin ja kasvavaan pääomien liikkuvuuteen. Lisäksi EU-jäsenyys luo perusteita valuuttakatejärjestelmästä luopumiselle. Ensiksi, EU-maiden rahapolitiittinen yhteistyö perustuu markkinaperusteisen rahapolitiikan välineiden olemassaoloon ja niiden tehokkaaseen käyttöön tarpeen vaatiessa, kun taas puhtaassa valuuttakatejärjestelmässä aktiivista rahapolitiikkaa ei ole. Myös EU:n monetaristen konvergenssikriteerien täyttäminen voi muodostua ongelmalliseksi, sillä valuuttakatejärjestelmä ei salli hintatason ja korkokehityksen suoraa kontrollia.

Finanssipolitiikan instituutioihin liittyen Maastrichtin konvergenssikriteerit rajoittavat budjettivajeen kolmeen prosenttiin BKT:sta ja julkisen velan 60 prosenttiin BKT:sta. Tutkimus Baltian maiden finanssipolitiikasta 90-luvun lopussa ja vuosituhannen vaihteessa osoittaa, että Maastrichtin kriteerein mitattuna Viro ja Latvia ovat Liettuaa paremmin kyenneet säilyttämään finanssipolitiittisen vakauden. Baltian maiden budjettien herkkyyksianalyysi puolestaan viittaa siihen, että vakaus- ja kasvusopimus finanssipolitiikkaa ohjaavana instituutiona sopisi paremmin Virolle ja Latvialle kuin Liettualle. Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa päädytään lopputulokseen, jonka mukaan Maastrichtin finanssipolitiittiset kriteerit sekä vakaus- ja kasvusopimus sopisivat politiikkaa ohjaaviksi instituutioiksi Baltian maille, mutta ennemmin pidemmällä kuin lyhyellä aikavälillä. Tätä perustelen mm. sillä, että Baltian maat ovat edelleen siirtymätalouksia, joiden rakennemuutok-

set saattavat hidastua, jos Maastrichtin kaltaisia finanssipolitiittisia kriteerejä tavoitellaan liian aikaisin. Lisäksi, Baltian maiden nykyiset kasvuennusteet huomioon ottaen budjetin alijäämä tai julkinen velka voisivat olla Maastrichtin tavoitearvoja korkeampia, jos nämä korkeammat arvot liittyvät erityisesti rakenneuudistusten etenemiseen.

Kaiken kaikkiaan, Baltian maiden integraatio sekä Euroopan unionin kehittyminen kohti syvempää ja laajempaa unionia tarjoavat mielenkiintoisia esimerkkejä siitä, mitä professori Douglass North tarkoittaa instituutioilla ja niiden muutoksella. Northin uusi institutionaalinen taloustiede yhdessä kansainvälisen kaupan sekä integraation teorian kanssa auttavat ymmärtämään miten erilaiset instituutiot toimivat, miksi ja miten ne muuttuvat tai miksi on tai ei ole olemassa kasvua ja integraatiota edistäviä instituutioita. Uusi institutionaalinen taloustiede auttaa myös ymmärtämään historian ja ns. polkuriippuvuuden merkityksen kun arvioidaan maiden talouskehitystä ja niissä ilmeneviä eroja.

Tällä hetkellä ei liene epäilystä siitä, etteikö Baltian maista jossain vaiheessa tulisi EU:n jäseniä tai etteivätkö Baltian maat kykenisi muuttamaan omia instituutioitaan ja liittymään osaksi Euroopan Unionin lakien, sääntöjen ja toimintamuotojen verkostoa. Mielenkiintoinen kysymys onkin, milloin tarkalleen Baltian maista tulee EU:n jäseniä. Viime vuoden lopussa jäsenyysneuvottelut olivat edenneet siten, että Virossa 31 neuvottelukappaleesta päätökseen oli saatu 20. Latvian ja Liettuan kohdalla vastaavasti päätökseen saatuja neuvottelukappaleita oli 23.

Tämän vuoden heinäkuun alussa Euroopan unionin puheenjohtajuus siirtyy Espanjalta Tanskalle. Jäsenyysvalmistelujen ja jäsenyys-

neuvottelujen etenemisestä riippuen ja aivan kuten vuonna 1993, saattaa olla, että myös tällä kertaa työlistalla on Unionin itälaajentuminen. Päätänkin avauspuheenvuoroni toteamukseen, että elämme mielenkiintoisia aikoja. Eu-

roopan unionin itälaajentuminen on vihdoinkin muuttumassa todeksi ja Unioni saamassa mahdollisen joukon uusia jäseniä Baltian maat mukaan lukien. □