

Yhteisvastuu EU:ssa

Pertti Haaparanta

1. Johdanto

Tässä artikkelissa yritän ymmärtää, miksi EU-tason päätöksenteko on vaikeaa, erityisesti kun kyseessä on jäsenmaiden keskinäinen avunanto.

Eurooppa-neuvoston viime heinäkuun kokouksessa jäsenvaltiot pääsivät sopuun pitkien neuvotteluiden jälkeen. Vaikka kyseessä oli koronaviruskriisin vaikutusten lieventäminen ja samalla EU-jäsenmaiden tulojen kasvun edistäminen, erimielisyydet olivat suuria. Yritän ymmärtää, miksi näin on. Sama toistuu usein, varsinkin kun kyseessä ovat toimet, joiden tulkitaan lisäävän EU:n elinten valtaa kansallisten instituutioiden vallan kustannuksella.

Suomen kanta erilaisissa EU- ja EMU-tason laajoissa yhteishankkeissa on ollut, että yhteisvastuuta ei haluta. Tämä näkyi hyvin elokuun alun Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa Suomi vastusti EU:n yhteistä lainanottoa, jonka avulla on tarkoitettu rahoittaa koronaviruksen aiheuttamien ongelmien korjaamista eri jäsenmaissa.

Kantaa perustellaan usein sillä, että jotkut rahoitusta (erityisesti nettona) saaneet maat käyttävät varoja enemmän tai vähemmän väärin. Tällöin painotetaan *moral hazard* ("moraalirikato") -ongelmaa. Usein joitakin jäsenmaita moititaan samalla vapaamatkustajuudesta.

Vapaamatkustajuuden ongelma syntyy tilanteessa, jossa yksittäisten maiden politiikan muutokset vaikuttavat muihin maihin, joko niitä hyödyttäen tai haitaten. Tällaista vaikutusta kutsutaan ulkoisvaikutukseksi, jos päättäjät eivät ota sitä huomioon.

Kulkutaudit ovat tällaisia ja COVID-19 on hyvä esimerkki. Yksittäinen maa, vähentäessään toimillaan sairastuvuutta kotimaassa, auttaa myös muita maita: todennäköisyys, että tästä yksittäisestä maasta koronavirus leviäisi muihin maihin, pienenee.

Yksi tulkinta vapaamatkustajuudelle on, että muiden maiden politiikkatoimien lisätessä yksittäisen maan hyvinvointia, maa voi vähentää omaa panostaan ja silti sen hyvinvointi kasvaa. Jos kaikki maat tekevät samoin, niin nii-

den hyvinvointi laskee. Yksi ratkaisu ongelmaan on, että kehitetään mekanismeja, jotka saavat yksittäisten maiden päätöksentekijöiden ottamaan huomioon omien toimien vaikutukset muihin maihin, ”sisäistämään” ulkoisvaikutukset.

Ilman sisäistämistä lopputulos on (Pareto-)tehoton, joten kaikkien maiden hyvinvointia voitaisiin parantaa (Roemer 2019, 44–46). Yksi mahdollinen keino parantaa tilannetta on delegoida päätöksenteko ylikansalliselle organisaatiolle. EU on yksi mahdollinen tällainen organisaatio, samoin Euroopan Keskuspankki, EKP.

Poliittiset päättäjät ovat ainakin osin ymmärtäneet ongelman. Pääministeri Marin osallistui heinäkuussa 2020 YK:n kestävän kehityksen korkean tason kokoukseen, jossa hän puhui Suomen ilmastopolitiikasta ja koronaviruspandemiasta. Hän totesi, että ”kriisiä ei voi ratkaista kansallisilla yksipuolisilla toimenpiteillä” (HS 2020).

Heti tämän jälkeen pääministeri osallistui Eurooppa-neuvoston kokoukseen, jossa päätettiin muun muassa koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten lieventämiseen EU-tasolla käytettävän rahoituksen tasosta. Kokouksessa keskustelun pohjana oli Euroopan komission ehdotus elpymisvälineen rahoitukseksi. Eduskunta antoi pääministerin tehtäväksi yrittää saada elpymisvälineen koon ehdotettua pienemmäksi.

Tämä voitaisiin tulkita juuri niin, että EU-tasolla oli sisäistetty elpymisvälineen merkitys koko EU-alueelle. Monet jäsenmaat (lähes kaikki, Ranskaa ja Saksaa lukuun ottamatta) vaativat kuitenkin omista lähtökohdistaan budjetin pienentämistä. Nämä maat toimivat aivan kuten vapaamatkustajilta olisi odottanut. EU:ta ei siis ole vielä rakennettu valmiiksi, ja maan

omaa menestystä arvioitiin esimerkiksi sen mukaan, vähenikö maan nettomaksu EU:lle tai onnistuiko maa saamaan lisärahoitusta maataloudelle.

2. Yhteisvastuusta ja vapaamatkustamisesta

EU:ssa vapaamatkustajuus liitetään käytännössä lähes aina eteläisen Euroopan maihin. Niiden katsotaan käyttävän EU:lta saamansa tuet ja muun rahoituksen väärin. Ne eivät yritä millään tavalla korjata rakenteellisia ongelmiaan, kuten vähentää korruptiota, jotta niiden taloudet elpymisivät. Jos väitteet pitävät paikkansa, niin todellakin maita voidaan syyttää vapaamatkustajuudesta. Asiat eivät kuitenkaan ole näin yksinkertaiset, Suomi on vapaamatkustaja muiden joukossa.

Vapaamatkustuksen uhan lisäksi EU:n yhteisiä hankkeita on vastustettu, erityisesti Suomessa, jos niihin kuuluu yhteisvastuu. Useimmiten tällä viitataan ehdotuksiin, joissa EU-hanketta rahoitetaan velalla, jonka takaisinmaksusta vastaavat kaikki jäsenmaat. Ongelmaksi koetaan mahdollisuus, että joku tai jotkut jäsenmaat eivät maksaisi omaa osuuttaan. Tämä tuli erityisen selväksi, kun Eurooppa-neuvoston heinäkuun kokouksessa keskusteltiin eurobondien käyttöönotosta, jolloin EU itse laskisi liikkeelle velkaa, EU:n sääntöjen mukaisesti, eikä jäsenmaiden kautta.

On hyvä huomata, että yhteisvastuun ongelma on erikoistapaus vapaamatkustajan ongelmasta. Eurooppa-neuvoston heinäkuun kokouksessa käsiteltiin karkeasti keinoja, joilla Euroopan talous saataisiin elpymään koronaepidemian aiheuttamasta kokonaistulojen laskusta. Samalla keskusteltiin tietysti siitä, miten

varoja jaetaan jäsenmaille: annetaanko niille lainaa vai suoraa budjettitukea. Rahoituksessa kysymyksenä oli, rahoitetaanko se yhteisellä velalla ja/tai EU:n tason veroilla (esimerkiksi digiverolla) vai jäsenmaiden antamalla rahoituksella, joka olisi rahoitettu joko kansallisilla veroilla tai lainanotolla.

Palataan siis takaisin vapaamatkustajuuden ongelmaan. Koronakriisin syttyessä kaikki EU-maat päättivät omasta politiikastaan, mutta maiden päätöksiä ei koordinoitu kuin yksittäistapauksissa. Kunkin maan politiikalla, jonka tarkoituksena on vähentää kulkutaudin voimaa ja toisaalta lievittää vaikutuksia tulo- ja elänytuloon omassa maassa, on vaikutuksia muihin maihin sekä EU:n sisällä että myös EU:n ulkopuolella. Omat toimet vähentävät kulkutaudin laajuutta, joten ne helpottavat muiden maiden tilannetta.

Jos yksittäiset maat eivät ota huomioon toimiansa vaikutusta muihin maihin, niin toimet ovat liian vaatimattomat. Jos sama koskee kaikkia maita, niin kaikki maat ovat muiden maiden vapaamatkustajia, Suomi niiden joukossa. Tällaisessa tilanteessa ei edes EU-tason toimien koordinointi riittäisi tuottamaan koko maailman tasolla tehokasta politiikkaa.

Optimaalinen tehokas politiikka saattaa olla erikoista. Pienen maan saattaa kannattaa lisätä tukeaan suurelle maalle, niin että oman maan toimia rahoitetaan vähemmän. Näin siksi, että suuren maan vaikutus virusten leviämiseen pieneen maahan voi olla suurempi kuin pienen maan omien toimien (esimerkiksi San Marino ja Italia?).

Tarkastellaan seuraavaksi politiikan rahoittamista. Jos tukea saavat maat lainaavat muilta jäsenmailta, eivät siis suoraan EU:lta, niin on

vaikea nähdä, miten näin vältetään yhteisvastuuseen liitetyt ongelmat. Tai jos jäsenmaa rahoittaa tulonsiirtonsa muilla jäsenmailta ottamalla lainaa, eikö kyse ole yhteisvastuusta?

Eurooppa-neuvoston heinäkuun kokouksessa sovittiin käytännössä yhteisestä finanssipoliittisesta elvytyksestä. Sen avulla yritetään saada EU-maiden talous nousu-uralle, paino on annettu ilmasto-ongelmia lieventävien investointien rahoitukselle. On syytä huomata, että yhden maan finanssipoliitikalla on vaikutuksia muihin maihin. Elvytys yhdessä maassa elvyttää muita maita, koska tulojen kasvu näkyy kasvattavan myös muiden maiden tuotteiden kysyntää. Eurooppa-neuvoston sopimus onkin hyvä yritys välttää vapaamatkustajuuden ongelma. Perinteisen hokeman ”kunkin maan on hoidettava omat ongelmansa itse” mukainen politiikka ei ole tehokasta.

Koska koronaviruskulkutauti on kansainvälinen, niin EU-tasoiset päätökset eivät myöskään ole tehokkaita globaalisti. Kansainvälisesti finanssipoliittikkaa koordinoitiin globaalin rahoitusmarkkinakriisin alussa. Vuonna 2009 kansainväliset talousjärjestöt (IMF ja OECD) saivat maailman suuret taloudet ja EU-maat elvyttämään talouksiaan samanaikaisesti. Aikaansaatu kokonaiskysynnän kasvu lisäsi talouskasvua merkittävästi. Kaikki maat paitsi Kiina lopettivat elvytyksen hyvin nopeasti (Quiggin ja Farrell 2017), jossa esitetään syytä muutokselle). Kiinan toimet (keskuspankkien toimien lisäksi) onneksi riittivät pitämään kasvua yllä.

Muu maailma oli siis Kiinan vapaamatkustaja. Tämä koskee EU:n ja erityisesti euroalueen maita, ja alueen sisällä finanssipoliittikkaa kiristettiin.

3. Miksi yhteisvastuuta on vaikea hyväksyä ja mitä voidaan tehdä?

Miksi yhteisvastuusta ei ole tullut keskeistä osaa EU:n päätöksenteossa, ja miksi yleisesti EU:ssa on vaikea päästä sopimukseen? Syitä on varmasti monia, samoin ratkaisuja. Yksi esitys, joka perustuu EU:n jäsenmaiden kansalaisten mielipiteiden selvittämiseen, on Beetsman ym. kehittämä (Beetsma ym. 2020).

Tässä keskityn näkökulmiin, joita Philippe Van Parijs (2019) tarjoaa. Van Parijs käy läpi Friedrich Hayekin näkemyksiä valtioiden välisen talousyhteisöjen (yhteismarkkinoiden) vaikutuksista, Hayek kirjoitti niistä jo vuonna 1939. Hayekin mukaan tällaiset yhteisöt ovat tehokas keino vapauttaa markkinat, jolloin hänen mukaansa kansalliset erot puristuvat pois.

Hayekin mukaan rajojen poistaminen tuotantotehtävien liikkeitä vie voiman ammattiliitoilta ja muilta organisaatioilta, jotka yrittävät puuttua tuotantotehtävien markkinoiden toimintaan. Ajatuksena on, että hintakilpailu eri maissa olevien yritysten kanssa rajoittaa mahdollisuuksia korottaa palkkoja. Hän mainitsee lapsityövoiman käytön kiellon yhtenä toimenä, jonka käyttö tulee mahdottomaksi yhteismarkkinoilla. Samalla tavalla yhteismarkkinat sitovat jäsenmaiden kykyä verottaa kansalaisiaan ja yrityksiä. Tämä tietysti rajoittaa mahdollisuuksia kasvattaa julkista sektoria.

Hayek perustaa nämä väitteensä ajatukselle, että yhteismarkkinoilla ei saada tehtyä politiikkaa, jolla puututtaisiin markkinoiden toimintaan. Syynä tähän on se, että talousyhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa mielipiteiden hajonta on laajempaa kuin yksittäisten valtioiden sisällä. Hän kysyi, *“Is it likely that the French peasant will be willing to pay*

more for his fertilizer to help the British chemical industry?”.

Hayekin mukaan talousyhteisöjen jäsenmaat ovat siis kykenemättömiä luomaan yhteisiä sääntöjä, jotka säätelisivät jäsenmaiden politiikkaa. Kun samaan aikaan ne vähentävät yksittäisten jäsenmaiden mahdollisuuksia säännellä talouttaan, niin talousyhteisöt ovat tehokas keino ylläpitää täysin vapaita markkinoita. Yhteisvastuun puute on siis keskeistä sille, että talousyhteisöt eivät kykene luomaan yhteistä politiikkaa, kuten esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa.

Hyvin pitkään EU:n todellisuus on vastannut Hayekin odotuksia. Toiminta on keskittynyt lähes kokonaan keskinäisten markkinoiden vapauttamiseen, ensin keskinäisen kaupan ja sitten tuotantotehtävien liikunnan. Vasta hyvin myöhään on alettu puhua sosiaalisesta Euroopasta ja siihen liittyvistä toimista. Näkyvin toiminta viime vuosina on ollut EU:n ja sen ulkopuolisten maiden tai talousyhteisöjen välisen kaupan ja yritysten investointien esteiden alentamisesta.

Van Parijs toteaa, että Margaret Thatcher aikoinaan puolusti Englannin EU-jäsenyyttä Hayekin argumenteilla. Thatcher alkoi arvostella EU:ta silloin, kun Unionin yhteistä budjettia alettiin kasvattaa.

Yhteisvastuun puute on siis pitänyt EU:n libertaristisena (tai ”uusliberaalina”) projektina hyvin pitkään, eikä oikeastaan mitään syvää muutosta ole näkyvissä. Ainoa poikkeus, erittäin tärkeä kylläkin, on ilmastopolitiikka, mutta ei siinäkään ole kovin hyvin edistytty ainakaan toistaiseksi, päästökauppajärjestelmää lukuun ottamatta. Ehkä kyvyttömyys hyväksyä yhteisvastuun periaate yhdeksi keskeisistä Unionin toimintaan vaikuttavaksi tekijäksi selittää tä-

mänkin. Ei ole liene yllätys, että Eurooppa-neuvoston heinäkuun sopimus keskittyy ilmastomuutosta hillitseviin investointeihin samalla kun sen rahoituksessa on yhteisvastuun alkeet.

Yksi instituutio, Euroopan keskuspankki, on toiminut yhteisvastuun mukaisesti sekä globaalien rahoitusmarkkinakriisin aikana että nyt koronakriisin aikana. Koronakriisi on ollut samanaikaisesti sekä kysyntä- että tarjontakriisi (Guerrieri, Lorenzoni, Straub ja Werning (2020)), Baldwin ja Freeman (2020). EKP on auttanut Euromaita pitämään yllä yrityksiä ostamalla jäsenvaltioiden velkaa ja toisaalta tietysti ylläpitänyt kysyntää, kuten rahoitusmarkkinakriisin aikana, mutta myös lievittämällä kansalaisten pelkoja. EKP aloitti valtionlainojen ostot pääjohtaja Draghin vuoden 2012 ”*Whatever it takes*” -puheen jälkeen.

Yhteisvastuullisuus merkitsee myös riskien jakoa. Maiden väliseen riskien jakoon sisältyy ulkoisvaikutuksia: jakoon osallistuvien maiden määrän kasvaessa aiempien osallistujien riskit pienenevät. EU:n tapauksessa kyse on joillekin jäsenmaille annettavien lainojen riskien jaosta. Yksittäisen maan riskit pienenevät joka tapauksessa, vaikkei se osallistuisi riskien jakoon. Näin siksi, että riskien jakaminen lisää koko EU:n talouden vakautta vähentämällä mahdollisen velkakriisin kokonaistaloudellisia vaikutuksia.

Vapaaamatkustajuus on houkuttelevaa erityisesti pienille jäsenmaille. Yksittäisen pienen maan vaikutus muiden maiden riskien vähentämiseen on pientä. Ne siis pääsevät nauttimaan muiden maiden tarjoamasta suojasta joutumatta maksamaan siitä. ”Nuuka (tai nuiva) nelikko”, joka suhtautuu kaikkein jyrkimmin yhteisvastuuseen ja riskien jakoon, koostuu väestöltään EU:n pienistä jäsenmaista, Hollantia lukuun ottamatta. Myös Suomi on pieni maa, mikä selettäne osaltaan sen haluttomuutta olla mukana

riskien jaossa. Ongelmana kuitenkin on, että yhdessä ne ovat iso maa, joten niiden yhteisvaikutus riskien jakoon on huomattava.

EKP:n vaikutus riskien jakoon näkyy ehkä selvimmin siinä, että Euroalueen maiden valtion velkojen korkoerot ovat pysyneet vakaina ja suhteellisen pieninä. Poliitiikan vaikutus tuli esiin tämän vuoden maaliskuussa EKP:n pääjohtajan ilmoittaessa, että EKP ei pyri säätelemään valtionvelkojen korkoeroja. Ilmoituksen jälkeen Italian valtion velan korko nousi paljon. Tilanne palasi ennalleen muutamassa päivässä EKP:n informoidessa toimista, joilla se auttaa jäsenmaita koronavirus-kriisin vaikutusten lieventämisessä.

EKP:n toimet olivat myös riskien jakajia, eikä niitä ole arvosteltu. On siis hieman teko-pyhää väittää, että Suomi ei hyväksyisi yhteisvastuullisuutta. Yhteisvastuullisuus lainannossa kriisimaille ei mitenkään eroa muusta yhteisvastuullisuudesta.

Edellisten havaintojen merkitystä tukee Khanin ja Subbingtonin (2020) havainto, että EU:n poliittinen yhtenäisyys on yksi tärkeimmistä tekijöistä Unionin velkakirjoja luokiteltaessa.

Miten yhtenäisyyttä voitaisiin ylläpitää ja parantaa? Yksi mahdollisuus voisi olla EU-maiden kansalaisten EU-kansalaisuuden vahvistaminen. Voitaisiko luoda EU-tason instituutioita tai menettelytapoja, jotka täydentäisivät kansallisia instituutioita tai menettelytapoja? Ehkäpä yhteistä valuuttaa nykyisellään voitaisiin pitää yhtenä?

Esimerkiksi sopii myös ehkä Boerin ja Jimenon (2015a ja b) ehdotus. He ovat esittäneet EU-tasoista työmarkkinaohjelmaa, joka toisaalta täydentäisi kansallisia ohjelmia, mutta myös auttaisi välttämään virheitä, joita EU:ssa on työmarkkinareformeissa tehty. Yksi iso virhe on

ollut, että työmarkkinareformeja on tehty väärissä tilanteissa: EU:ssa finanssipolitiikka on ollut myötäsykkistä ja reformit on toteutettu laskukaudella. Reformit ovat myös liiaksi keskittyneet palkkamalttiin ja irtisanomiskorvausten alentamiseen sekä eläkeiän nostoon keskellä laskukautta. Samalla on unohdettu uudistukset, jotka olisivat parantaneet tuottavuutta.

Boerin ja Jimenon uudistusehdotuksien joukossa on kansallisia työttömyysvakuutusjärjestelmiä tukeva EU-tasoinen työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka voidaan rakentaa niin, että se ei lisäisi jäsenmaiden välisiä tulonsiirtoja. Toinen Boerin ja Jimenon ehdotus on työsopimusten pohja työntekijöiden mahdollisuuksien yhtenäistämiseksi (*A European Employment Contract for Equal Opportunity*). Sen osana kullekin työntekijälle luotaisiin säästötili, jolle työnantajat ja EU-tasoinen rahasto tallettaisivat rahaa. Samalla irtisanomiskorvauksia alennettaisiin, samoin työkustannuksia, esimerkiksi palkkatuella. Irtisanomiskorvaukset kiinnitettäisiin työsuhteen pituuteen niin, että korvaus kasvaisi työsuhteen pituudessa.

Tällaiset uudistukset voivat luoda ajatusta tai tunnetta EU-kansalaisuudesta täydentämässä perinteistä kansalaisuutta. Samalla ne voisivat luoda EU:sta kansalaisten yhteisön. Tämä taas johtaisi keskusteluun oikeudenmukaisuudesta koko EU:n tasolla, ei vain kotimaissa, ja samalla vaatimuksiin oikeudenmukaisuuden lisäämisestä.

Parhaimmillaan näin edistettäisiin maailman oikeudenmukaisuutta tai se olisi sille alku. Van Parijsin mukaan EU on jo nyt kansalaisten yhteisö, hänen mukaansa itse asiassa koko maailma on jo nyt kansalaisten yhteisö. Boerin ja Jimenon ehdottamien uudistusten kaltaiset uudistukset antaisivat sille konkretiaa. □

Kirjallisuus:

- Baldwin R. ja Freeman, R. (2020), The COVID concussion and supply-chain contagion waves, VoxEU 1.4.2020, <https://voxeu.org/article/covid-concussion-and-supply-chain-contagion-waves>.
- Beetsma R., Burgoon, B., Nicoli, F., de Ruijter, A. ja Vandenbroucke, F. (2020), Stable consensus on European mutual assistance is possible, VoxEU 21.8.2020, <https://voxeu.org/article/stable-consensus-european-mutual-assistance-possible>.
- Boeri T. ja Jimeno, J. (2015a), The elusive quest for labour market reforms, VoxEU 27.6.2015, <https://voxeu.org/article/elusive-quest-labour-market-reforms>.
- Boeri T. ja Jimeno, J. (2015b), The unbearable divergence of unemployment in Europe, teoksessa *Inflation and unemployment in Europe, Conference proceedings*, ECB Forum on Central Banking, ECB, Frankfurt/Main, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbforumoncentralbanking2015en.pdf>.
- Farrell H. ja Quiggin, J. (2017), Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism, *International Studies Quarterly* 61: 269–283.
- Guerreri V., Lorenzoni, G., Straub, L. ja Werning, I. (2020), Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?, <https://economics.mit.edu/files/19351>.
- HS (2020), “Marin osallistui kestävän kehityksen kokoukseen”, *Helsingin Sanomat*, 15.7.2020.
- Khan M. ja T. Stubbington (2020), “EU’s top credit rating can survive €750bn stimulus say agencies”, *Financial Times*, 11.8.2020.
- Roemer J. (2019) *How We Cooperate*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Van Parijs, P. (2019), “Just Europe”, *Philosophy and Public Affairs* 47: 5–36.