

Kommentti Pertti Haaparannan kirjoitukseen EU:n yhteisvastuusta

Ilkka Kajaste

Pertti Haaparannan kirjoitus (KAK 3/2020), jossa hän pohtii EU:n yhteisvastuuta ja keinoja sen vahvistamiseksi, kaipaa kommentteja. Yhteisvastuu on sisältynyt alusta lähtien Euroopan unionin ideaan (yhteismarkkinat). Sitä mukaa kun markkinaintegraatio ja keskinäinen riippuvuus ovat syventyneet, myös yhteisvastuu on korostunut. Tätä on turha kieltää.

Koska jäsenvaltiot ovat suvereneja valtioita, yhtälö ei ole yksinkertainen. Suomi on EU-jäsenenä ottaessaan käyttöön yhteisvaluutan sitoutunut yhteisvastuuseen jo aikaa sitten, toisin kuin Haaparanta väittää. Asia ei ole uusi. Jo aiemmin, finanssikriisin yhteydessä Suomi osallistui EU:n yhteiseen koordinoituun elvytysohjelmaan (EERP). Kaikki maat eivät tähän kenneet. Toisin sanoen meillä on – ei

pelkästään myönteisiä – kokemuksia siitä, kuinka elvytys voi toimia.

Suomen näkökulmasta kysymys onkin siitä, kuinka yksittäiset jäsenvaltiot voivat kontrolloida lisääntyvää yhteisvastuuta samalla, kun niiden on kannettava huolta vastuista, jotka ovat kansallisia ja liittyvät mm. väestön toimeentuloon ja ikääntymiseen. Aihetta on käsitelty perustuslain näkökulmasta, mutta vähemmän on mietitty tähän liittyviä talouspolitiikan haasteita.

Yhteisvastuu pitää erottaa solidaarisuudesta. Siitä kuinka solidaarisuustoimet tulee ottaa huomioon talouspolitiikan koordinaation yhteydessä, löytyy omat säädöksensä (1177/2011).

Maastrichtin sopimuksen mukaan neuvosto voi komission suosituksesta ryhtyä tukitoimiin

”yhteisvastuun hengessä” taloudellisen tilanteen niin vaatiessa. Tukitoimet eivät voi kuitenkaan ohittaa politiikkakoordinaatiota. Säännöt ovat voimassa, vaikka olisivatkin poikkeustilanteen vuoksi ’hyllillä’. Yhteisvastuu on vastavuoroista. Siihen sisältyy myös velvoitteita.

Toisin kuin Haaparanta antaa ymmärtää, EU ei ole vain vapaakauppa-alue. Sisämarkkinoihin, jossa unionin toimivalta on vahva (SEUT 114 artikla), liittyy runsaasti toimintaympäristöä koskevia säädöksiä. Samaan aikaan, kun sisämarkkinoita on kehitetty, on hyväksytty myös sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyvää normistoa. Se on ohjannut kansallista lainsäädännön kehittämistä (esim. työturvallisuuden ja työterveyden sekä yleisen tuoteturvallisuuden osalta). Varsinainen sosiaalipolitiikka, johon Haaparanta viittaa, on kuitenkin eri asia. Siihen palataan myöhemmin.

Toinen ongelmakohta Haaparannan kirjoituksessa on vapaamatkustajuus.

EMU:sta ja vakaus- ja kasvusopimuksesta päätettäessä haluttiin varmistaa, ettei mikään maa voi jäädä vain nauttimaan yhteisvaluutan eduista. Siksi sovittiin yhteisestä EU-lainsäädännöstä, pelisäännöistä. Tulkinta on ollut se, että vapaamatkustajat ovat maita, jotka eivät noudata julkisen talouden vakautta koskevia periaatteita. Yhteisvastuun noudattamista on seurattu ns. monenkeskisen valvonnan avulla, mikä tarkoittaa sitä, että mukana ovat kaikki jäsenvaltiot.

Haaparanta kääntää tämän ylösalaisin. Hänen mukaansa vapaamatkustajan roolin ovat omaksuneet pienet jäsenvaltiot, erityisesti ns. ’nuuka nelikko’ (ml. Suomi). Ne ovat nauttineet muiden maiden tarjoamasta suojasta joutumatta maksamaan siitä. Haaparannan mukaan vapaamatkustajat eivät osallistua riskien jakoon siten, että mahdollisen velkakriisin

kustannuksia vähennettäisiin panostamalla euroalueen vakauteen. Vaikka pienten maiden painoarvo on sellaisenaan vähäinen, on niillä yhdessä merkitystä kokonaisuuden kannalta.

Elvytyspaketin kohdalla kysymys on siitä, kuinka yhteisvastuuta (laina vai suora tuki?) voidaan hallita. Jäsenvaltioiden hallitukset ovat vastuussa kansallisille parlamenteille.

Tällä asialla on kuitenkin historiansa, joka sai alkunsa finanssikriisin yhteydessä. Silloin ehdinkoon joutuneille jäsenvaltioille annettiin – sääntöjä tulkiten – lisäaikaa julkisen talouden tasapainottamiseksi. Eräille – suurille – jäsenvaltioille (pl. Saksa) annettiin määräämää liiallisen alijäämän korjaamiseksi. Helpotuksia jatkettiin lähes koko 2010-luvun ajan. Seuraus tästä oli se, että näissä velkaantuneissa maissa valmiudet reagoida koronavirukseen olivat kehnot. Tämä antoi yhteisvastuulle uuden merkityksen.

Valtaosassa jäsenvaltioita on kuitenkin toimittu siten, että julkinen talous tasapainottui ja velkaantuminen vähentyi 2010-luvun lopun hyvinä aikoina. Tämän seurauksena ne ovat kyenneet varautumaan paitsi kestävyysongelmiin, myös koronaviruksen synnyttämään kriisiin. Väite, että finanssipolitiikka ja säännöt olisivat myötäsyklisiä ei pidä paikkaansa, ainakaan useimpien maiden kohdalla.

Kriisin jälkeen tullaan käymään keskustelu talouspolitiikan koordinaatiosta. Finanssikriisin jälkeen sääntöihin tehtiin tarpeellisia täsmennyksiä. Mitä voidaan oppia tällä kerralla? Vaikka koronavirusi tuli talouden ulkopuolelta, esiin nousee kysymys, jonka Haaparantakin nostaa: mikä olisi Euroopan mitassa tehokasta politiikkaa.

Komission taholla arvioitiin finanssikriisin jälkeen, että suurten maiden, jotka kattavat valtaosan euroalueesta, on tuettava kokonaiskasvun kasvua. Tämän vuoksi sopeutuksesta voi-

tiin tinkiä ja näille maille (pl. Saksa) oltiin valmiita antaa lisää aikaa. Tämä on ollut komission lähtökohta, jonka myös Haaparanta jakaa. Sääntöjen vapaamielinen tulkinta antoi tähän mahdollisuuden. ei voida sanoa, että sääntöjä olisi rikottu. Säännöt ovat mahdollistaneet joustot, jotka perustuvat suosituksiin. Tuloksen voi todeta, kun tarkastelee numeroita.

Samaan aikaan pienemmät jäsenvaltiot katsoivat viisaammaksi noudattaa pidättyväisempää linjaa. Näin on syntynyt kaksijakoinen tilanne, jossa 16 jäsenvaltiossa velkasuhde on yhä alle 60 %, kun koko alueen velkaantumisaste on 80 %. Julkisuuteen on välittynyt kuva velkaantuneesta unionista, vaikka tämä ei koske valtaosaa jäsenvaltioista. Useimmilla mailla (ml. Suomi) syntyi liikkumavaraa, jota on hyödynnetty uuden kriisin aikana. Ehkä on niin, että säännöt ('talouskuri'), jotka tähdentävät tasapainoisen julkisen talouden merkitystä, ovat tärkeitä, koska niiden uskotaan toimivan esteenä huonommalle vaihtoehdolle ('markkinakuri'), josta monella maalla on ikäviä kokemuksia.

Voidaan hyvällä syyllä kysyä, ovatko kaikki jäsenvaltiot – suuret ja pienet – unionissa/euroalueella saaneet yhtäläisen kohtelun. Koska keskeiset instituutiot suosivat päätöksenteon keskittämistä (5 puheenjohtajan ohjelma), ovat unionin kehittämistä koskevat periaatteet, läheisyys- ja suhteellisuusperiaate jääneet syrjään. Useimmat maat ovat kuitenkin sisäistäneet hyvän taloudenpidon periaatteet (kuten Suomessa sovellettu kehysmenettely).

On tunnettu tosiasia, että euroalue ei ole ns. optimaalinen valuutta-alue, koska jäsenvaltiot ovat keskenään erilaisia. Tästä syystä finanssipoliittista päätöksentekoa ei alun perin keskitetty, vaan tyydyttiin yhteisiin sääntöihin. Tuskin euroalueella tapahtuu jatkossakaan sel-

laista lähentymistä, että tilanne muuttuisi. Tämä johtuu mm. siitä, että euroalueen edellytetään laajentuvan edelleen.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pitämään julkisen taloutensa rakenteellisessa tasapainossa, mikä mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminnan, aktiivisen suhdannepolitiikan sekä ehkäisee jatkuvan velkaantumisen. Tämä on ollut tilanne valtaosassa jäsenvaltioita sen jälkeen, kun eurokriisistä on vähitellen toivuttu. Eri jäsenvaltioiden lähtökohdat eroavat sen mukaan, miten riskeihin ja kestävyysshaasteeseen on ymmärretty varautua.

Kokemukset viimeisen, vuoden 2017 suhdannehuipun ennakkoinnista eivät tue ideaa tehokkaasta politiikkaohjauksesta. Noususuhdanne aliarvioitiin pahasti sekä komissiossa että jäsenvaltioissa.

Tämä puhuu sitä vastaan, että finanssipoliittista päätöksentekoa euroalueella keskitettäisiin. Budjettipoliittikka on kansallisen suvereniteetin ydinalue, johon puuttuminen olisi kyseenalaista.

Kokemukset eri jäsenvaltioista osoittavat, että ydinkysymys julkisen talouden tasapainotomuuden ja velkaantumisen taustalla on talouskasvu. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa heikentyvät kasvunäkymät liittyvät negatiiviseen väestökehitykseen, joka vaikuttaa julkisen talouden kestävyteen ja kasvupotentiaaliin.

Jos kansallisen budjetin liikkumavara onkin suhdanteiden kannalta a ja o, on kansallisen tulo- ja menoarvion merkitys ehkä vielä suurempi rakennepolitiikan näkökulmasta. Rakenteelliset uudistukset tulkitaan usein liian ahtaasti. Kysymys on kasvun esteiden poistamisesta. On vaikea nähdä, että jäsenvaltioiden uudistuksista päätettäisiin keskitetysti Brysselissä, koska kysymys on pitkälti maakohtaisista ongelmista ja ominaispiirteistä.

Rakenteiden uudistaminen on avainkysymys. Esimerkiksi Italian ongelma ei oikeasti ole holtiton finanssipolitiikka, sillä perusylijäämä on kyetty säilyttämään. Sen sijaan ongelma on se, että kasvun esteisiin ei ole pystytty puuttumaan. Tästä syystä velkaongelma on lähes krooninen ja liittyy poliittisen järjestelmän toimintaan.

Komissiossa – kuten kansainvälisissä organisaatioissa – on paljon asiantuntemusta, joka antaa vertailevaa pohjaa uudistuksiin, hyvien käytäntöjen tunnistamiseen. Tämä on kuitenkin ihan eri asia kuin se, että Unioni saisi toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden rakenteisiin.

Edellinen koskee talouspolitiikkaa, mutta vielä enemmän sosiaalipolitiikkaa, johon Haaparanta viittaa. Sosiaalipolitiikka kytkeytyy tiiviisti kansallisiin olosuhteisiin ja rakenteisiin. On selvää, että sosiaalinen vuoropuhelu kuuluu tärkeänä osana Unionin toimintaan samoin kuin se, että voidaan puuttua rajat ylittäviin ongelmiin. Harmonisoinnista voi tuskin

olla kysymys. On vaikea kuvitella, että esimerkiksi Suomen eläkeuudistuksesta olisi päätetty Brysselissä, vaikka komission taholta tulleet huomiot olivat hyödyllisiä kansallista ratkaisua etsittäessä.

Haaparanta keskustelee unionialueen yhtenäisyydestä ja nostaa esiin joitakin ehdotuksia. Ne ovat keinotekoisia ja liittyvät tulonsiirtounionia koskeviin ennakkoluuloihin. Toistaiseksi pyrkimykset integraation tiivistämiseksi sisältävät riskin siitä, että unioni hajoaa poliittisesti. Syynä tähän on se, että kansalliset parlamentit eivät välttämättä halua luopua budjetivallastaan.

Ensi vaiheessa luottamusta vahvistaisi avoimuuden lisääminen. Vastakkainasettelu suurten ja pienten maiden välillä on saattanut syntyä siitä, että se poliittikalinja, jota komission näkökulmasta on pidetty tehokkaana, ei ole toiminut, vaan on päinvastoin johtanut ongelmien kärjistymiseen. □