Euroopan paras maa?

Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari

GAUDEAMUS

Vuosituhannen vaihteen jälkeen Euroopan unionin jäsenmaat ovat pyrkineet nykyaikaistamaan toimintamallejaan yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Onko Eurooppa kuitenkaan nykyaikaistunut, ja miten Suomen asema on muuttunut suhteessa Euroopan unionin muihin, vanhempiin ja uudempiin jäsenmaihin?

Teos käsittelee kansalaisten arjen sekä Suomen ja Euroopan kehityksen kannalta tärkeimpiä teemoja: eri maiden poliittisia järjestelmiä, työllisyyttä, taloudellista ja muuta kilpailukykyä, julkista taloutta, sosiaalipolitiikkaa, köyhyyttä ja tulonjakoa, ympäristöpolitiikkaa ja kestävää kehitystä sekä maataloutta.

Kirja on tarkoitettu kaikille, jotka haluavat ymmärtää päivittäistä Eurooppa-uutisten tulvaa pintaa syvemmältä. Se soveltuu myös oppimateriaaliksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin.

Euroopan paras maa?

Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari

GAUDEAMUS

Copyright © 2013 Kirjoittajat ja
ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus

Gaudeamus Helsinki University Press
Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä

www.gaudeamus.fi

KL: 30.1
UDK: 316

ISBN 978-952-495-260-6

Painopaikka: Kopijyvä Oy, Kuopio 2013

SISÄLLYS

1. Johdanto (Tapio Raunio & Juho Saari) 7
2. Poliittiset järjestelmät (Tapio Raunio) 24
3. Talous, työllisyys ja kilpailukyky (Jaakko Kiander) 40
4. Julkinen talous ja sosiaalimenot (Juho Saari) 62
5. Tuloerot ja köyhyys (Susan Kuivalainen & Elina Palola) 89
6. Maatalous (Ilkka P. Laurila) 114
7. Kestävä kehitys (Sauli Rouhinen) 139
8. Euroopan paras maa? (Tapio Raunio & Juho Saari) 160

Viitteet 175
Lähteet ja kirjallisuus 185
Kirjoittajat 199

Kainaloartikkelit (Susanna Niinivaara):
”Toivottomuudesta tässä on kysymys” 38
”Terveyskeskusten toimivuudesta kaikilla on mielipide” 87
”Maitojauheesta teen uunissa juustoa” 112
”Ravinnon tuottaminen on mielekästä työtä” 137
”Kokonaan oma energiapihi talo” 158

1.

JOHDANTO

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Euroopan unionin jäsenmaat tekevät tiivistä yhteistyötä mutta myös kilpailevat keskenään. Unioni tarjoaa yhtäältä jäsenvaltioilleen viitekehyksen, jonka avulla ne voivat vastata tehokkaammin kansallisiin ja yleiseurooppalaisiin haasteisiin. Virallisissa puheissa korostetaan lisäksi usein unionin luonnetta arvoyhteisönä, joka kokoaa yhteen samat perusarvot jakavat ja yhteiskunnallisilta rakenteiltaan riittävän samanlaiset valtiot. Toisaalta EU:n jäsenmaiden välillä on paljon kilpailua. Kukin niistä pyrkii esimerkiksi luomaan elinkeinoelämälle toimintaympäristön, joka on naapurimaata houkuttelevampi tai voittamaan toiset poliittisessa valtakamppailussa esimerkiksi kilpailemalla siitä, kenen keinot julkisen talouden vakauttamiseen ovat parhaat. EU:n toimivallan vahvistumisen myötä jäsenmaat ovatkin aivan ymmärrettävästi ryhtyneet puolustamaan tiukemmin kansallisia erityisetujaan. Tämä kansallisten etujen ajaminen yhdistettynä unionin jatkuvaan laajentumiseen on selvästi vaikeuttanut EU:n päätöksentekoa varsinkin niissä kysymyksissä, joissa päätöksenteko nojaa jäsenmaiden yksimielisyyteen. EU:n jäsenvaltioiden pyrkimykset rakentaa tehokkaita ratkaisuja euroalueen talousongelmiin ovat erinomainen esimerkki kansallisten etujen ajamisesta.

Elinkeinoelämän ja vallan areenoilla käytävää suoraa kilpailua mielenkiintoisempaa on kuitenkin niin sanottu epäsuora kilpailu eli jäsenmaiden vertailu, joka on jäänyt vähemmälle huomiolle tiedotusvälineissä ja poliittisessa keskustelussa. Unioni tarjoaa erinomaisen tilaisuuden jäsenmaiden yhteiskunnallisten rakenteiden ja politiikkojen vertailuun. EU itse myötävaikuttaa vertailujen tekoon sekä tuottamalla runsaasti julkisia tilastoja ja muuta materiaalia, joiden pohjalta voidaan arvioida jäsenvaltioiden käytäntöjen tehok-

kuutta, että asettamalla erilaisia määrällisiä ja laadullisia politiikkatavoitteita. Jäsenmaiden vertailu on korostunut 2000-luvulla niin sanottujen pehmeiden ohjauskeinojen lisääntyneen soveltamisen myötä. Pehmeillä ohjauskeinoilla tarkoitetaan unionin pyrkimystä koordinoida jäsenvaltioiden toimia tai ohjata niiden politiikkaa erilaisin suosituksin ja ohjeistuksin. Jäsenmaiden erilaiset ratkaisut heijastuvat samalla EU:n päätöksentekoon kansallisten hallitusten pyrkiessä puolustamaan omia kansallisia ratkaisujaan tai jopa saattamaan niitä voimaan koko unionin alueella.

EU:n jäsenvaltioiden vertailu toimii myös tämän teoksen lähtökohtana. Tavoitteenamme ei kuitenkaan ole ainoastaan vertailla jäsenmaiden rakenteita ja politiikan sisältöjä vaan myös selittää jäsenvaltioiden eroja ja yhteneväisyyksiä. Samalla kykenemme hahmottamaan unionin sisäisiä jakolinjoja ja tarkastelemaan, miten Suomi jäsenmaiden vertailussa sijoittuu: pohjimmiltaan kysymys on, onko Suomen asema heikentynyt tai vahvistunut suhteessa muihin unionin jäsenmaihin.

Vertailu on perusteltua myös siksi, että suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa on ollut tapana viitata tutkimuksiin, joiden mukaan Suomi on 2010-luvun alussa EU:n paras maa. Usein käytettyjä viitteitä menestyksestä ovat muun muassa Suomen julkisen talouden korkea luottoluokitus, valtion toimintakyky, julkisen hallinnon laatu, hyvä menestys erilaisissa kilpailukyky- ja hyvinvointimittareissa sekä koulutusjärjestelmän toimivuus. Käsillä oleva teos pyrkii selvittämään, miten hyvin tämänkaltaiset yleiset linjaukset pitävät paikkansa eurooppalaisessa vertailussa.

EU:N TOIMIVALTA

Euroopan integraation on laajalti arvioitu saavuttaneen eräänlaisen tasapainon, jolla on tarkoitettu sekä EU:n ja sen jäsenmaiden välistä toimivallan jakoa että unionin poliittisten instituutioiden valtasuhteita. Tasapainon jatkuvuutta pitää yllä ennen kaikkea unionin perustuslain eli perussopimusten muuttamisen vaikeus. Perussopimusten tarkistaminen nojaa jäsenvaltioiden yksimielisyyteen. Toisin sanoen yhdenkin jäsenvaltion vastustus riittää perussopi-

musten muutosten kaatamiseen. EU:n laajentuessa on yhä todennäköisempää, että yksi tai useampi jäsenmaa vastustaa kaavailtuja sopimusmuutoksia. Lisäksi poliittista tahtoa syventää integraatiota on vähemmän kuin ennen. Esimerkiksi johtavat EU-tutkijat Liesbet Hooghe ja Gary Marks ovat katsoneet integraation siirtyneen niin sanotun passiivisen tai sallivan konsensuksen jälkeen aikaan, jolloin kansalaiset ja puolueet suhtautuvat aikaisempaa varauksellisemmin yhdentymisen tiivistämiseen. Kriittisempi kansalaismielipide yhdistettynä integraation politisoitumiseen rajoittaa aikaisempaa olennaisesti enemmän jäsenvaltioiden hallitusten liikkumatilaa EU-tason neuvotteluissa.[1]

Tämä on loogista seurausta tapahtuneesta kehityksestä, onhan unionin perussopimuksia muutettu viisi kertaa 1980-luvun lopulta lähtien: yhtenäisasiakirja astui voimaan vuonna 1987, Maastrichtin sopimus vuonna 1993, Amsterdamin sopimus vuonna 1999, Nizzan sopimus vuonna 2003 ja aluksi perustuslakisopimuksen nimellä kulkenut Lissabonin sopimus pitkällisen prosessin jälkeen vuonna 2009. Jokainen näistä muutoksista on syventänyt integraatiota ja vahvistanut unionin asemaa Euroopan politiikassa. Tärkein askel oli epäilemättä Maastrichtin sopimus, jolla lisättiin tuntuvasti unionin toimivaltaa ja vahvistettiin ylikansallisten EU-instituutioiden roolia. Samalla Maastrichtin sopimukseen kirjatut määräykset unionin kansalaisuudesta, yhteisestä valuutasta – joka otettiin käyttöön vuonna 2002 – sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisestä olivat ainakin symbolinen siirtymä talousyhteisöstä kohti poliittista unionia. Talous- ja rahaliitto EMU ja ihmisten liikkuvuutta helpottava Schengenin sopimus ovat myös ”monikehäistäneet” integraatiota eli jaotelleet unionin jäsenmaita erillisiin ryhmiin, koska näiden sopimusten piirissä eivät ole kaikki unionin jäsenvaltiot. Siten integraatio on ollut lähes jatkuvassa muutoksen tai epävarmuuden tilassa käytännössä koko Suomen EU-jäsenyyden ajan.

Taulukossa 1 esitetään toimivallan jakautuminen EU:n ja jäsenvaltioiden kesken Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Taulukko nojaa unionin perussopimuksiin, ja siinä luetellaan ne politiikan sektorit, joilla unionilla on toimivaltaa.[2] Kuten havaitaan, EU:n toimivalta kattaa nykyään lähes kaikki politiikan osa-alueet

TAULUKKO 1. EU:N TOIMIVALTA

Politiikan sektori	EU:n toimivalta
Tulliliitto; sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen; euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka; meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa; yhteinen kauppapolitiikka	Yksinomainen toimivalta = ainoastaan EU voi säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.
Sisämarkkinat; sosiaalipolitiikka III osassa määriteltyjen näkökohtien osalta; taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta; ympäristö; kuluttajansuoja; liikenne; Euroopan laajuiset verkot; energia; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue; kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset III osassa määriteltyjen näkökohtien osalta	Jaettu toimivalta = EU ja jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä.
Ihmisten terveyden suojelu ja kohentaminen; teollisuus; kulttuuri; matkailu; yleissivistävä koulutus, nuoriso, urheilu ja ammatillinen koulutus; pelastuspalvelu; hallinnollinen yhteistyö	Täydentävä toimivalta = unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei korvaa niiden toimivaltaa näillä aloilla.
Talous- ja työllisyyspolitiikka	Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sovittamaan yhteen talouspolitiikkansa ja työllisyyspolitiikkansa unionin puitteissa. EU vastaa lähinnä näiden politiikkojen suuntaviivojen määrittelemisestä.
Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	EU:n toimivalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan alat ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen. Jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksetta unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lojaaliuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittavat unionin toimintaa tällä alalla. Ne pidättäytyvät kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai voivat heikentää sen tehokkuutta.
Tutkimus, teknologian kehittäminen, avaruus, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu	EU:lla on toimivalta toteuttaa toimia ja harjoittaa yhteistä politiikkaa ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa.

kulttuurihankkeiden rahoittamisesta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Samalla on kuitenkin huomattava, että suurimmassa osassa unionin toimivaltaan kuuluvilla politiikan sektoreilla EU:n toimivalta on tarkasti rajattua ja varsin ohutta. Tämä pätee nimenomaan täydentävän toimivallan ja osin myös jaetun toimivallan alaisuuteen kuuluviin asioihin. Useimmilla politiikan osa-alueilla toimivalta on jaettu unionin ja jäsenmaiden kesken siten, että molemmilla on oikeus säätää lakeja.

Euroopan keskuspankin EKP:n johdolla toteutettava yhteinen valuuttapolitiikka vaikuttaa kaikkeen unionialueen taloudelliseen toimintaan. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sovittamaan yhteen talouspolitiikkaansa ja työllisyyspolitiikkaansa unionin perussopimusten mukaisesti. EU vastaa lähinnä näiden politiikan lohkojen suuntaviivojen määrittelemisestä. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on puolestaan kehittynyt kovaa vauhtia Suomen jäsenyyden aikana. Nykyään EU:n sotilaallinen ulottuvuus kehittyy nopeasti, ja keskinäinen turvatakuu on voimassa. Lisäksi jäsenvaltioiden kantoja pyritään koordinoimaan aikaisempaa kunnianhimoisemmin ja siten vahvistamaan unionin painoarvoa maailmanpolitiikassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan syvenemisen ja monipuolistumisen myötä unionin kautta hoidetaan yhä enemmän niitä suhteita, jotka aiemmin perustuivat yksittäisten jäsenmaiden kahdenkeskiseen vuorovaikutukseen. Suomen kohdalla paras esimerkki on Venäjä. EU:n Venäjän-politiikka on olennaisesti syventynyt ja tiivistynyt 1990-luvulta lähtien, ja näin ollen Suomen oma, kahdenkeskinen Venäjän-politiikka on aiempaa tiiviimmin sidoksissa unionin Venäjän-politiikkaan – varsinkin kun otetaan huomioon, että kauppapolitiikka lukeutuu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Unionin budjetti on varsin pieni. Jäsenmaat ovat sopineet vuosien 2007–2013 yhteisiksi enimmäismenoiksi 862 miljardia euroa, joka on noin sadasosa unionin bruttokansantulosta. Jäsenvaltiot vaikuttavat myös perin haluttomilta kasvattamaan EU:n budjettia. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että Euroopan väestön ikääntyminen ja julkisen sektorin palvelujen ylläpitäminen aiheuttavat vakavan rakenteellisen ongelman useimpien jäsenvaltioiden julkiselle taloudelle. Budjetin koon käyttäminen unionin painoarvon

mittarina ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa unionin vaikutuksesta jäsenmaidensa politiikkaan. EU:n valta perustuu pitkälti lakien eli asetusten ja direktiivien avulla tapahtuvaan säätelyyn, jolloin lakien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset jäävät muiden tahojen kuten jäsenmaiden hallintojen tai yritysten maksettaviksi. Lisäksi jäsenvaltiot ovat yhä useammin turvautuneet EU:n perussopimusten ulkopuoliseen politiikkojensa koordinoimiseen epävirallisin mutta ainakin osin tosiasiallisesti sitovin päätöksin. Näin unionin vaikutus ulottuu myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluville politiikan osa-alueille.

Yhteenvetona voidaan todeta integraation tiivistymisen muuttaneen olennaisesti maanosamme poliittisia rakenteita. Jäsenvaltiot ovat siirtäneet EU:lle toimivaltaa kansallisen itsemääräämisoikeuden kannalta hyvinkin tärkeillä politiikan lohkoilla. Samalla jäsenmaat ovat vahvistaneet ylikansallisten instituutioiden roolia ja tukeneet enemmistöpäätöksenteon lisäämistä EU:n toimielimissä. Integraatio on myös laajentunut kattamaan yhä suuremman osan Euroopan väestöstä ja valtioista. Nykyään EU on reilun puolen miljardin kansalaisen ja lähes 30 valtion yhteisö, jonka tunnuslauseena on osuvasti ”moninaisuudessaan yhtenäinen”.

EUROOPPALAISTUMINEN

EU-jäsenyys tarjoaa suoran mahdollisuuden vaikuttaa ylikansallisen politiikan sisältöön. Jäsenvaltioiden poliittiset linjaukset, yhteistyökyky sekä aktiivisuus vaikuttavat ratkaisevasti siihen, kuinka menestyksekkäästi kukin hallitus pystyy ajamaan omia kansallisia tavoitteitaan. Valtioiden tavoitteet rakentuvat kansallisten etujen pohjalta, mutta tavoitteita muokkaavat yhtä lailla EU-instituutioiden päätökset ja jäsenvaltioiden keskeiset epäviralliset sopimukset. Näin ollen yksittäinen jäsenmaa, kuten Suomi, joutuu sopeuttamaan omat tavoitteensa muiden jäsenmaiden ja unionin instituutioiden kantoihin. Lisäksi kansallisten hallitusten on otettava huomioon jo voimassa olevan ylikansallisen lainsäädännön asettamat rajoitteet.

Kaikki jäsenvaltiot eivät luonnollisestikaan aina selviä voittajina EU:n päätöksenteossa. Esimerkiksi unionin elintarviketuotannon tai

ympäristöpolitiikan lait ovat lähes väistämättä vähemmän vaativia kuin tiukemman sääntelyn jäsenmaissa. Hallitukset, puolueet tai etujärjestöt voivat myös koettaa vaikuttaa unionin päätöksentekoon sitoakseen jäsenvaltioiden hallitusten kädet. Hintojen vakauteen tähtäävän rahapolitiikan siirtoa itsenäisen EKP:n hoidettavaksi perusteltiinkin nimenomaan sen mahdollistamalla pitkän aikavälin taloudellisella vakaudella. Samoin ajankohtaiset pyrkimykset tiivistää jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinaatiota ja valvontaa tähtäävät nimenomaan euroalueen maiden sitouttamiseen tiukempaan talouskuriin.[3]

Vähintään yhtä tärkeää on kuitenkin tarkastella EU:n tai integraation vaikutuksia jäsenmaiden yhteiskunnallisiin rakenteisiin tai politiikkaan. Tästä ilmiöstä käytetään termiä eurooppalaistuminen (*Europeanisation*). Termin käyttö yleistyi yhdysvaltalaisen tutkijan Robert Ladrechin vuonna 1994 julkaistun artikkelin myötä. Ladrech oli ensimmäinen tutkija, joka varsinaisesti määritteli eurooppalaistumisen ja käytti sitä tutkimuksensa teoreettisena viitekehyksenä.[4] Sittemmin eurooppalaistumisesta on tullut eräänlainen muotitermi EU-tutkimuksessa, ja 1990-luvun alusta lähtien on julkaistu laaja joukko vertailevia tutkimuksia integraation vaikutuksista jäsenmaiden arkeen. Käsitteestä voidaan käyttää myös vahvempaa versiota eurooppalaistaminen, joka tuo selkeämmin esille prosessin poliittisuuden ja tavoitteellisuuden.

Eurooppalaistumistutkimus voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Ensiksikin tutkijat ovat tarkastelleet integraation vaikutuksia kansallisten politiikkojen sisältöön. Tällöin tutkijat eivät ole analysoineet pelkästään esimerkiksi ylikansallisesta lainsäädännöstä aiheutuvaa suoraa EU:n vaikutusta vaan ovat hahmottaneet myös parhaiden käytäntöjen tai toimivien ratkaisujen leviämistä jäsenmaiden keskuudessa. Toiseksi tutkijat ovat tarkastelleet unionin vaikutusta valtasuhteiden näkökulmasta – eli miten EU-jäsenyys muokkaa kansallisten toimielinten välisiä suhteita sekä mahdollisesti myös kansallisten toimijoiden identiteettiä ja kantoja. Yksinkertaistetusti voidaan näiden tutkimusten pohjalta sanoa, että unionilla on ollut enemmän vaikutusta politiikan sisältöön kuin jäsenmaiden poliittisiin järjestelmiin eli institutionaalisiin rakenteisiin.

EU:n päätöksenteossa sovellettavat päätössäännöt sekä toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden kesken ovat kaksi tärkeintä selittävää tekijää analysoitaessa unionin vaikutusta kansalliseen politiikkaan. Mitä ylikansallisempaa päätöksenteko on ja mitä enemmän unionilla on kyseisellä politiikan sektorilla toimivaltaa, sitä enemmän kansalliset toimijat kohdentavat voimavarojaan Euroopan tasolle ja sitä vahvemmin EU vaikuttaa kansalliseen politiikkaan. Vastaavasti mitä enemmän päätökset perustuvat hallitustenvälisiin sopimuksiin, sitä keskeisempää on politiikan kansallinen ulottuvuus. Vahvinta politiikan eurooppalaistuminen on siten niillä sektoreilla, joiden toimivallan jäsenvaltiot ovat siirtäneet yksinomaan unionille – kuten rahapolitiikassa ja kauppapolitiikassa. Samalla on kuitenkin huomattava, että integraation vaikutus ulottuu myös, esimerkiksi seuraavassa alaluvussa esiteltävien pehmeiden ohjauskeinojen kautta, jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin. Esimerkiksi talous- ja rahaliiton katsotaan jäsenvaltioiden toimintaympäristön vakauttamisen ohella olennaisesti kaventavan kansallisen talouspolitiikan liikkumavaraa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä puolustuspolitiikassa kansalliset ja EU-tason ratkaisut puolestaan ovat vahvasti linkittyneet toisiinsa. Tällaisen epäsuoran vaikutuksen tai keskinäisriippuvuuden merkityksen mittaaminen on monella tapaa haasteellista, sillä Euroopan maiden kansallisten politiikkojen voi olettaa lähentyvän toisiaan myös muuten kuin integraation seurauksena.

Integraation vaikutukset poliittisiin instituutioihin on varsin yleisesti tulkittu olevan hallinnon ja päätöksenteon sektorikohtaisuuden vahvistumisessa, virkamiesten roolin korostumisessa asioiden valmistelussa ja niiden koordinoinnissa, parlamentaarisen vaikutuskanavan heikentymisessä sekä alueiden aseman vahvistumisessa. Samalla jäsenvaltioiden kansalliset poliittiset instituutiot ovat alkaneet omaksua varsin yhteneviä organisatorisia ratkaisuja. Unionin vallan kasvun myötä jäsenvaltioiden poliittiset instituutiot, puolueet, etujärjestöt, yritykset ja joukkotiedotusvälineet ovat myös alkaneet eurooppalaistua, millä tässä yhteydessä tarkoitetaan EU:n ja kansallisten instituutioiden toimintamallien sekä linjausten yhteen kietoutumista. Esimerkkeinä mainittakoon erillisen EU-

valiokunnan perustaminen kunkin jäsenmaan kansalliseen parlamenttiin sekä jäsenvaltioiden ministeriöiden rakenteiden sopeuttaminen komission sisäiseen työnjakoon ja valmistelumalleihin.[5] Asukasluvultaan pienissä ja siten unionissa melko pienen painoarvon jäsenvaltioissa, kuten Suomessa, on edellisten piirteiden lisäksi korostunut kansallisen Eurooppa-politiikan koordinoinnin tarve ja erityisesti yhtenäisen kansallisen linjan puolustaminen, jonka on katsottu parantavan pienten valtioiden asemaa EU:n päätöksenteossa.[6]

Eurooppalaistumistutkimuksen suurin haaste liittyy selittävien muuttujien keskinäisen painoarvon mittaamiseen: usein jonkin yhteiskunnallisen muutoksen oletetaan johtuvan pääosin integraatiosta, vaikka muutos voi selittyä muilla kansallisilla tai globaaleilla tekijöillä.[7] Hyvä esimerkki tästä on alueiden roolin vahvistuminen. EU:n jäsenvaltiot eivät ole ainoastaan siirtäneet toimivaltaa ylöspäin unionille, vaan ovat myös hajauttaneet valtaa alaspäin aluetasolle. Euroopan integraation ohella tähän kehitykseen ovat myötävaikuttaneet muut tekijät, kuten huoli julkisen sektorin palveluiden tehokkaasta tuottamisesta, alueiden vaatimukset autonomiansa vahvistamisesta sekä valtioiden demokratisoituminen.[8] Vaikka emme olekaan tässä teoksessa ensisijaisesti kiinnostuneita EU:n vaikutuksesta Suomen yhteiskuntaan, kirjan myöhemmissä luvuissa vastataan tähän haasteeseen tarkastelemalla jäsenvaltioiden eroja ja yhteneväisyyksiä selittäviä tekijöitä.

Yksi eurooppalaistumisen ja integraation tärkeä ulottuvuus on yhteisen eurooppalaisen tietovarannon rakentuminen, joka toteutuu lukuisia eri polkuja pitkin. Yhtäältä yhteinen eurooppalainen sääntely on vaiheittain sopeuttanut jäsenvaltioiden tilastoviranomaisia mahdollisimman samankaltaisiin lähestymistapoihin, ja samalla se on vaiheittain korvannut aikaisemmin kansallisista perinteistä nousseita tilastointitapoja. Esimerkiksi Suomessa kansallinen elinolotutkimusten perinne on vaiheittain korvautunut yhteiseurooppalaisella tutkimusrakenteella, jossa aineistonkeruu on mahdollisimman pitkälle harmonisoitu jäsenmaiden kesken. Komission tilastotoimisto Eurostat pyrkii luomaan myös kokonaan uusia tilastoja. Tyypillisenä esimerkkinä tästä on Beyond GDP

-hanke,[9] jossa haetaan bruttokansantuotetta täydentäviä indikaattoreita hyvinvoinnin mittaamiseen.

Toiseksi komission säännöllisin väliajoin organisoimat eurobarometrit tarjoavat erinomaisen välineen unionin kansalaisten asenteiden vertailuun. Eurobarometrit ovat samanaikaisesti EU:n jäsenmaissa toteutettavia, komission rahoittamia kyselytutkimuksia, joissa kartoitetaan unionin kansalaisten sosiaalisia ja poliittisia mielipiteitä. Ensimmäinen eurobarometri kerättiin vuonna 1974. Jotkin kysymykset toistetaan säännöllisesti, mutta mukana on aina myös ajankohtaisiksi katsottujen aihealueiden kysymyksiä. Toistuvissa aiheissa kartoitetaan mielipiteitä esimerkiksi integraatiosta, unionin instituutioista sekä vastaajien omasta yhteiskunnasta ja sen demokratian toimivuudesta. Vaihtuvissa kysymyksissä on selvitetty esimerkiksi työttömyyteen, sukupuolten välisiin rooleihin, energiapolitiikkaan, lasten ja nuorten asemaan, köyhyyteen, terveyteen, bioteknologiaan, alueelliseen kehitykseen, kulutustottumuksiin ja koulutukseen liittyviä asenteita. Eurobarometrit ovat tavallaan eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden pulssimittareita.

Kolmanneksi unionissa on kehitetty suuri määrä erilaisia määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata asetettujen tavoitteiden ja yhteiskunnallisten uudistusten toteutumista. Erityisesti Lissabonin strategian toimeenpanoa seuraamaan on kehitetty niin sanottuja rakenteellisia indikaattoreita, jotka muodostavat yleiskuvan eri politiikkalohkojen kehityksestä ja keskinäisistä suhteista. Niiden avulla voidaan monitoroida eri politiikkalohkojen muutosta, ja siten nostaa esiin eri tavalla menestyneitä tai vähemmän menestyneitä jäsenmaita.

Kuten edellä todettiin, EU:n vaikutus on pitkälti riippuvainen siitä, miten toimivalta eri politiikan sektoreilla jakautuu unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Eurooppalaistuminen on vahvempaa, mikäli unionilla on yksinomaista tai jäsenvaltioiden kanssa jaettua toimivaltaa säätää ylikansallisia lakeja, kun taas valtaosin tai kokonaan jäsenmaiden toimivaltaan lukeutuvissa asioissa unioni hyödyntää enemmän erilaisia pehmeitä ohjauskeinoja. Seuraavaksi siirrymmekin tarkastelemaan ylikansallisen lainsäädännön ja pehmeiden ohjauskeinojen toimintaperiaatteita.

YLIKANSALLISIA LAKEJA VAI KANSALLISTEN POLITIIKKOJEN KOORDINAATIOTA?

Toisin kuin itse integraatioon kohdistuvassa tutkimuksessa, ei ole mitään EU:n poliittisen järjestelmän toimintaa jäsentävää kokonaisvaltaista teoriaa. Lisäksi on muistettava, että tutkimuskohde vaikuttaa tutkijoiden luonnehdintoihin unionista. Kun varsinkin integraation selittämiseen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan keskittyvät tutkijat ovat voittopuolisesti painottaneet unionin hallitustenvälisyyttä, korostaa puolestaan erityisesti EU:n sisäpolitiikkaan ja siihen kytkeytyvään lainsäädäntöön liittyvä tutkimus yleensä ylikansallisten instituutioiden painoarvoa.[10] Viimeaikaisia Eurooppa-tutkimuksia yhdistää kuitenkin se, että niissä painottuu yhä enemmän jäsenvaltioiden ja unionin politiikkojen ja päätöksenteon keskinäisriippuvuus.

EU:n ja sen jäsenmaiden tiivistynyt yhteys on tärkeä tekijä monitasoiseksi hallintajärjestelmäksi (*multi-level governance*) kutsutussa viitekehyksessä. Monitasoisen hallintajärjestelmän käsite rakentuu kolmen lähtökohdan varaan. Ensiksikin toimivalta jakaantuu usean eri päätöksentekotason kesken. Euroopassa tämä tarkoittaa kunnallista, alueellista, kansallista ja unionin tasoa (sekä luonnollisena jatkona myös globaalia tasoa). Toiseksi yhteinen päätöksenteko vähentää olennaisesti yksittäisten kansallisten hallitusten valtaa. Kolmanneksi päätöksenteon eri tasot ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan sillä seurauksella, että yhdellä tasolla harjoitettava politiikka on yhä enemmän sidoksissa muiden tasojen ratkaisuihin.[11] Monitasoisen hallintajärjestelmän ytimessä on siten jäsenvaltioiden hallitusten portinvartijaroolin häivyttäminen. Kansalliset hallitukset ovat näin ollen edelleen tärkeitä tai jopa tärkeimpiä toimijoita unionissa, mutta ne kykenevät aikaisempaa heikommin estämään omien valtioidensa sisäisten toimijoiden kansainvälistä verkostoitumista tai suoraa vuorovaikutusta Brysselin kanssa.

Monitasoisessa hallintajärjestelmässä korostuu siis jäsenvaltioiden ja unionin päätöksenteon vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus. Avainasemassa tässä yhteistyössä ovat EU:n instituutiot ja kansalliset hallitukset, jotka yhdessä vastaavat politiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta. Tutkijat ovatkin kiinnittäneet huomiota

siihen, kuinka jäsenvaltiot ovat yhä useammin käyttäneet hallitustenvälistä koordinaatiota ja muita ”uusia hallintamuotoja” (*new modes of governance*) tai ”pehmeitä ohjauskeinoja” tavoitteidensa saavuttamiseksi.[12] Osin tämä ratkaisu on ollut pakon sanelema, sillä perussopimusten tarkistamisessa sovellettava yksimielisyysperiaate on usein estänyt uusien toimivaltuuksien siirtämisen unionille. Tuoreemmassa EU-kirjallisuudessa onkin tehty erottelu ylikansallisen, velvoittavan lainsäädännön sekä suositusten ja muiden oikeudellisesti ei-velvoittavien päätösmuotojen kesken (taulukko 2). Ylikansallinen EU-lainsäädäntö hyväksytään menettelyllä, jota hieman vanhahtavasti kutsutaan edelleen myös yhteisömetodiksi. Siinä komissio tekee aloitteet ja neuvosto – yhä enemmän yhteistyössä Euroopan parlamentin (EP) kanssa – päättää lain hyväksymisestä. Yhteistä erilaisille pehmeille ohjauskeinoille on puolestaan se, että varsinaisen toimivallan kuuluessa yleensä jäsenmaille EU pyrkii erilaisin suosituksin ja ohjeistuksin lähinnä koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia tai ohjaamaan niiden politiikkaa haluttuun suuntaan.

Pehmeät ohjauskeinot voidaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä talous- ja työllisyyspolitiikoissa harjoitetaan perussopimukseen perustuvaa koordinaatiota, johon liittyvät yhdessä nimetyt suuntaviivat ja erilaiset jäsenvaltioille annettavat suositukset ja seurannat. Varsinkin talouspolitiikkojen koordinaatio on tiivistynyt olennaisesti viime vuosina euroalueen ongelmien vuoksi. Toisaalta jäsenmaat harjoittavat yhteistoimintaa niin sanotun avoimen koordinaation menetelmällä (*open method of coordination*). Avoimessa koordinaatiossa jäsenvaltiot määrittävät keskenään tavoitteet, ja ne voivat pitkälti itse valita keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Komissio tai neuvosto vain valvoo tavoitteiden saavuttamista. Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä avoin koordinaatio määriteltiin keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin sekä auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain vastaavia toimintoja omassa maassaan. Avoimen koordinaation välineitä ovat indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitetun määräaikaisen seurannan ja vertaisarvioinnin järjestäminen.

TAULUKKO 2. YLIKANSALLISEN PÄÄTÖKSENTEON (YHTEISÖMETODI) JA PEHMEIDEN OHJAUSKEINOJEN VERTAILU.

	Yhteisömetodi	Pehmeät ohjauskeinot
Aloiteoikeus	Komissio (aloitteet perustuvat kuitenkin valtaosin jäsenvaltioiden ja Eurooppa-neuvoston syötteisiin)	Jäsenvaltiot ja EU yhdessä
Toimivalta	EU	Jäsenvaltiot, mutta koordinaatiota voidaan harjoittaa myös unionin toimivaltaan lukeutuvissa kysymyksissä
Neuvoston päätössääntö	Määräenemmistö tai yksimielisyys	Yksimielisyys, mutta määräenemmistöäkin voidaan toisinaan käyttää
Euroopan parlamentin rooli	Yhä enemmän tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa yhteispäätösmenettelyn puitteissa	Ei muodollista roolia; pidetään korkeintaan informoituna
Avoimuus ja läpinäkyvyys	Neuvoston kokoukset ovat julkisia sen toimiessa lainsäätäjänä; Euroopan parlamentin valiokuntien kokouksissa ja täysistunnoissa on avoimet ovet	Politiikan koordinaatio tapahtuu valtaosin suljettujen ovien takana virkamiesten kesken, mutta asiakirjat ovat ensisijaisesti julkisia
Hyvien käytäntöjen leviäminen	Sama laki sitoo kaikkia jäsenvaltioita (direktiivit tuloksen suhteen)	Yhtenä tavoitteena on nimenomaan parhaiden käytäntöjen tunnistaminen, eikä EU voi antaa muita kuin suosituksia

Pehmeiden ohjauskeinojen käyttö on siis lisääntynyt runsaasti 2000-luvulla, ja toimivallan siirtoon liittyvien vaikeuksien takia on syytä olettaa niiden painoarvon voimistuvan tulevaisuudessa. Tosin on hyvä ottaa huomioon, ettei tämä välttämättä tarkoita ylikansallisen lainsäädännön syrjäyttämistä tai vähenemistä. EU:n toimivallan alaisissa kysymyksissä sovelletaan vastaisuudessakin ensi-

sijaisesti ylikansallista päätöksentekoa, jonka lopputuloksena syntyy kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia lakeja. Näiden rinnalla kuitenkin sovelletaan siis aikaisempaa enemmän erilaisia hallitustenvälisen koordinaation muotoja – ennen kaikkea siksi, että kyseiset politiikan alat lukeutuvat valtaosin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä kehityssuunta jakaa tutkijoiden mielipiteitä. Yhtäältä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kansallisten politiikkojen koordinaatio kunnioittaa läheisyysperiaatetta ja kykenee paremmin ottamaan huomioon paikallisten olosuhteiden asettamat erityisvaatimukset. Jäsenmaiden vertailun on myös katsottu tuottavan hyödyllistä informaatiota, joka helpottaa oppimista ja parhaiden käytäntöjen leviämistä. Lisäksi on toivottu, että kansalliset tiedotusvälineet ja oppositiopuolueet käyttäisivät vertailevaa tietoa hyväkseen arvioidessaan tai kritisoidessaan hallitustensa toimia.

Toisaalta kriitikot ovat huomauttaneet, että hallitustenvälinen koordinaatio lisää EU:n päätöksenteon vaikeaselkoisuutta ja muiden kuin vaaleilla valittujen toimijoiden (virkamiehet, etujärjestöt) tosiasiallista vaikutusvaltaa. Päätöksenteko siirtyy kansan valitsemista instituutioista suljettujen ovien taakse erilaisiin työryhmiin, joissa pienilukuinen mutta aktiivisessa vuorovaikutuksessa oleva asiantuntijaeliitti vastaa kansanedustajien ja ministerien sijasta politiikan sisällöstä. Onkin puhuttu politiikan verkostoitumisesta (*network governance* tai *committee governance*), jossa kansallisten ja unionin instituutioiden virkamiesten sekä muiden asiantuntijoiden ympärille rakentuu vaikutusvaltaisia alakohtaisia verkostoja.[13] Osa tutkijoista on suhtautunut tähän kehitykseen myönteisesti, sillä suljettujen ovien takana käytävän keskustelun on nähty mahdollistavan rakentavan ja tietopohjaisen ylikansallisen keskustelun ja harkinnan harjoitettavasta politiikasta. Pehmeiden ohjauskeinojen suurimmaksi puutteeksi on kuitenkin mielletty juuri sen ei-velvoittava luonne: EU voi ainoastaan ohjeistaa jäsenmaita ja luottaa vertaisarvioinnin tuottamaan sosiaaliseen paineeseen. Avoimeen koordinaatioon ja muihin pehmeisiin ohjauskeinoihin kielteisesti suhtautuvat ovatkin todenneet, että unionin tulisi pidättäytyä ohjeistuksesta ja keskittyä sen toimivaltaan lukeutuviin asioihin.[14]

Pehmeiden ohjauskeinojen mukainen jäsenmaiden koordinaatio kuuluu siten tavallaan harmaaseen alueeseen: virallisesti toimivalta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla, mutta tosiasiallisesti koordinaatio ja EU vaikuttavat ainakin osittain kansallisten ratkaisujen sisältöön. Eurooppalaisen politiikan tulevaisuutta ajateltaessa onkin tärkeää kiinnittää huomiota hallitustenväliseen koordinaatioon kytkeytyvään tehokkuuden ja demokratian osittaiseen ristiriitaan. EU:n puitteissa tapahtuva hallitustenvälinen koordinaatio vahvistaa jäsenmaiden kykyä ratkaista kansallisia ja yleiseurooppalaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Demokratian ja vallanjaon näkökulmasta tilanne on kuitenkin ongelmallinen, sillä tiedotusvälineiden ja kansalaisten on yhä vaikeampaa seurata päätöksentekoa tai tunnistaa eri instituutioiden vastuualueita. Tutkijat ovatkin laajalti argumentoineet, että monitasoinen hallintajärjestelmä kansallisen ja Euroopan tason vuorovaikutusverkostoineen johtaa valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiseen sekä vaaleilla valittujen instituutioiden vaikutusvallan vähenemiseen.[15]

Eräät tutkijat ja poliittiset voimat ovat nähneet hallitustenvälisen koordinaation siltana integraation purkautumiseen tai sisäiseen eriytymiseen, josta on käytetty termejä kuten eritahtinen tai joustava integraatio sekä monen nopeuden tai kehän Eurooppa. Tämän argumentaation mukaan jäsenmaiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva monitahtisuus tai joustavuus on kenties ainoa keino sovittaa yhteen jäsenvaltioiden ristiriitaisia tavoitteita. Kaikkia jäsenvaltioita velvoittavien perussopimusten ja niihin perustuvan lainsäädännön korvaisi osin tai kokonaan löyhempi ja verkostomaisempi Eurooppa, jossa jäsenvaltiot tai erilaiset maaryhmät harjoittaisivat yhteistyötä. EU:n rooli tässä skenaariossa olisi toimia koordinoivana osapuolena – eli unioni ja sen instituutiot tarjoaisivat puitteet jäsenvaltioiden tai suppeampien valtioryhmien yhteistyölle. Monitahtisuutta ovat tukeneet niin federalistit kuin EU:n vastustajatkin, mahdollistaahan se samanaikaisesti etujoukon irtaantumisen ja vastahakoisempien jättäytymisen tiiviimmän integraation ulkopuolelle.

TEOKSEN RAKENNE

Teoksen ensisijaisena tavoitteena on tarkastella, kuinka Suomi on suhteellisesti ”menestynyt” EU:n jäsenmaiden joukossa vuosina 1995–2011. Tarkoituksemme ei ole niinkään kartoittaa integraation vaikutuksia Suomen yhteiskuntaan tai Suomen menestymistä EU:n neuvotteluissa. Emme ota suoranaisesti kantaa suomalaisen yhteiskunnan kehityksen suuntaan tai pyri arvioimaan Suomen EU-politiikan mielekkyyttä tai tuloksellisuutta.[16] Toisaalta kirjassa esitetyt havainnot Suomen menestymisestä muihin EU:n jäsenmaihin nähden antavat ajattelemisen aihetta harjoitetun politiikan järkevyydestä.

Olemme valinneet tarkasteltaviksi ne politiikan sektorit, joilla unionilla on huomattavaa toimivaltaa tai jotka ovat tärkeitä kansalaisille: poliittiset järjestelmät (kirjoittajana Tapio Raunio); talous, työllisyys ja kilpailukyky (Jaakko Kiander); julkinen talous ja sosiaalimenot (Juho Saari); köyhyys ja tulonjako (Susan Kuivalainen ja Elina Palola); maatalous (Ilkka P. Laurila) sekä ympäristöpolitiikka ja kestävä kehitys (Sauli Rouhinen).

Jokaisessa luvussa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- Minkälaiset ovat eurooppalaiset politiikat kyseisellä politiikan alueella?
- Miten Suomi sijoittuu vertailussa muihin unionin jäsenvaltioihin?
- Miten Suomen suhteellinen asema on muuttunut EU-jäsenyyden aikana?
- Mitkä ovat EU:n ja sen jäsenvaltioiden keskeiset tulevaisuuden haasteet kyseisellä politiikan sektorilla?

Jokainen luku noudattaa samaa rakennetta. Luvun aloittavan johdannon jälkeen analysoidaan EU:n toimintaa valitulla politiikan lohkolla. Huomio on toimivallan jakautumisessa, politiikan sisällössä ja tavoitteenasetteluissa sekä päätöksenteon muodoissa (ylikansallista lainsäädäntöä vai poliittista ohjausta). Sen jälkeen tarkastellaan Suomen suhteellisen aseman muutosta valittujen tilastollisten indikaattorien pohjalta. Aineistoina käytetään mahdollisuuksien mukaan Eurostatin julkaisemia tietoja sekä muita vertailevia ja kansallisia tilastoja. Vertailutiedot ovat pääosin vuosilta

1995–2011, mutta eräissä tapauksissa on perusteltua ulottaa tarkastelu aikaan ennen Suomen EU-jäsenyyttä. Luvun lopuksi tulokset kerätään yhteen ja pohditaan lyhyesti politiikan lohkon keskeisiä kansallisia ja Euroopan tason haasteita. Jokaiseen lukuun sisältyvät kainaloartikkelit on kirjoittanut Susanna Niinivaara. Kainaloartikkelit ovat tiiviitä ja havainnollistavia juttuja, joiden avulla syvennytään kunkin luvun kannalta tärkeään erilliskysymykseen. Pyrimme siis tarjoamaan kokonaisvaltaisen analyysin tärkeimmistä politiikan sektoreista. Tämän vuoksi luvuissa ei käsitellä yksittäisiä EU:n lakeja tai päätöksiä, jollei se ole yleiskuvan kannalta välttämätöntä.

Kirjan päättävässä luvussa kootaan yhteen teoksen keskeiset tulokset ja pohditaan Suomen sekä EU:n kehitystä ja tulevaisuuden haasteita. Viimeisessä luvussa tarkastelemme myös, mihin suuntaan Eurooppa on kehittymässä – onko nähtävissä kehitystä kohti aidosti eurooppalaista yhteiskuntaa vai ovatko jäsenvaltiot pikemminkin omaksumassa yhä enemmän toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Samalla kykenemme arvioimaan, mihin suuntaan suomalainen yhteiskunta on menossa ja mitkä ovat ne EU:n jäsenmaat, joiden kanssa Suomella on eniten ja vähiten yhteistä.

2.

POLIITTISET JÄRJESTELMÄT

TAPIO RAUNIO

Euroopan integraation on väitetty kärsivän demokratiavajeesta, jolla laajasti ymmärrettynä tarkoitetaan kansalaisten heikkoja mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n politiikkaan.[17] Demokratiavaje on kuitenkin kiistanalainen ja moniulotteinen käsite, joka linkittyy vahvasti jäsenvaltioissa ilmeneviin ongelmiin kuten äänestysprosenttien laskuun tai kansalaisten vieraantumiseen politiikasta. Tutkijat ovatkin huomauttaneet, että uhkaavampi demokratiavaje Euroopassa on kansallisella tasolla, jossa yhä harvempi osallistuu politiikkaan. On puhuttu jopa edustuksellisen demokratian kriisistä sekä siirtymästä yleisödemokratian aikakauteen, jota leimaavat kansalaisten ja poliittisen eliitin välisen etäisyyden kasvu, median ja mielipidemittausten korostuva rooli sekä poliittisten toimijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien painottuminen sisältökysymysten sijasta.[18]

Samalla on kiinnitetty paljon huomiota uusiin poliittisen osallistumisen ja laajemmin yhteiskunnallisen vaikuttamisen muotoihin. Äänestysaktiivisuuden heikentyminen ja puolueiden jäsenmäärien pieneneminen kertovat siitä, että vaali- ja puoluedemokratia ovat alavireisessä tilassa. Poliittisen osallistumisen keinovalikoima on kuitenkin monipuolistunut. Kansalaisjärjestöjen määrä on moninkertaistunut viime vuosikymmeninä, ja varsinkin niin sanotut yhden asian liikkeet ovat nousseet näkyvämpään asemaan. Lisäksi internet tarjoaa nopean ja vaivattoman tavan olla yhteydessä samanmielisiin, allekirjoittaa vetoomuksia tai tehdä aloitteita sekä ottaa mahdollisesti suoraan yhteyttä päättäjiin. Kansalaisjärjestöihin ja erityisesti pieniin yhden asian liikkeisiin verrattuna puolueet ovat kankeita, laitostuneita ja vanhanaikaisen hierarkkisia organisaa-

tioita. Kansalaisjärjestöt tarjoavat mahdollisuuden monipuolisempaan, suorempaan ja ehkä myös yksilökeskeisempään vaikuttamiseen. Erityisesti nuoret ovat olleet kiinnostuneita uusista osallistumismuodoista.

Tässä luvussa vertaillaan Euroopan maiden poliittisten järjestelmien tilaa kahdella indikaattorilla: äänestysaktiivisuudella sekä kansalaisten luottamuksella ja tyytyväisyydellä poliittiseen järjestelmään. Äänestysaktiivisuuden tarkastelu on perusteltua ennen kaikkea siksi, että päätöksenteko ja julkisen vallan käyttö perustuvat Euroopan maissa edustukselliseen demokratiaan. Poliittisen luottamuksen taso puolestaan kertoo kansallisten instituutioiden ja poliittisten toimijoiden nauttimasta arvostuksesta ja hyväksyttävyydestä. Luvun päättävässä osiossa keskustellaan suomalaisen ja eurooppalaisen demokratian nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista. Koska tässä luvussa tarkastellaan poliittisia asenteita ja osallistumista eikä yksittäistä politiikan sektoria, ei kirjoituksessa tarkastella muiden lukujen tapaan EU:n lainsäädännön tai muun politiikan merkitystä. Euroopan integraatio ja laajemmin kansainvälistyminen tosin vaikuttavat yhä vahvemmin Suomen ja muiden Euroopan valtioiden kansalliseen politiikkaan – kehityskulku, jonka merkityksestä keskustellaan luvun päättävässä osiossa.

HIIPUVA VAALIOSALLISTUMINEN

Äänestysaktiivisuus on kiistatta yksi tärkeimmistä demokratian tilaa kuvaavista indikaattoreista. Vaaleissa äänestämisen suosio kertoo niin puolueiden ja ehdokkaiden kyvystä houkutella ihmisiä uurnille, kansalaisten luottamuksesta poliittiseen järjestelmään ja uskosta oman äänensä merkitykseen kuin yhteiskuntien sosiaalisesta eriarvoistumisestakin. Vaalit ovat edustuksellisessa demokratiassa luonnollisesti myös tärkein tapa kanavoida kansalaisten mielipiteet julkiseen päätöksentekoon.

Vaaliosallistumiseen vaikuttavista tekijöistä on paljon tutkimusta. Institutionaalisista tekijöistä äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat eniten suhteellinen vaalitapa ja äänestämättä jättämisen sanktiointi eli niin sanottu äänestyspakko. Puoluejärjestelmän kannalta

olennaisia tekijöitä ovat puolueiden yhteydet erilaisiin uskonnollisiin, ammatillisiin ja muihin sosiaalisiin ryhmiin. Tällaiset yhteydet helpottavat vain vähän politiikkaa seuraavien äänestäjien asioiden seuraamista ja äänestyspäätöksen tekemistä. Lisäksi vaalien tasaväkisyys, puolueiden suuri määrä ja niiden selvät ideologiset erot lisäävät äänestysaktiivisuutta. Kun tarkastellaan, kuinka eri kansanosat osallistuvat vaaleihin, saadaan tulokseksi systemaattisia vinoumia: korkeasti koulutetut ja hyvin ansaitsevat äänestävät aktiivisemmin kuin muut. Lisäksi nuoret äänestävät huomattavasti vaisummin kuin vanhemmat ikäluokat. Äänestämiseen vaikuttavat myös esimerkiksi äänestäminen edellisissä vaaleissa, samastuminen puolueeseen, kiinnostus politiikkaan sekä äänestämistä koskeva velvollisuudentunto.[19]

Taulukossa 1 kuvataan äänestysaktiivisuuden kehitystä 34 valtion kansallisissa parlamenttivaaleissa 1950-luvulta lähtien.[20] Vertailussa on tarkoituksella mukana myös EU:n ulkopuolisia maita, jotta voidaan paremmin havainnollistaa EU:n sisäisiä vaaliosallistumisen trendejä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Vaaliosallistuminen on vähentynyt 1950-luvulta lähtien yli kymmenen prosenttiyksikköä. Kun vielä 1960-luvulla 84,1 prosenttia kansalaisista käytti äänioikeuttaan, on maiden viimeisimpien parlamenttivaalien äänestysprosenttien keskiarvo enää 69,2 prosenttia. Äänestysprosentit ovat laskeneet selkeässä enemmistössä valtioita. Poikkeuksena ovat lähinnä ne maat, joissa on käytössä äänestyspakko sekä EU-maista Espanja, Malta, Tanska ja Unkari.

Maiden äänestysprosenteissa on kuitenkin suuria eroja. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen vaalien perusteella EU:n jäsenvaltiot voidaan jakaa kolmeen kategoriaan. Malta, Luxemburg, Belgia, Kypros, Tanska, Ruotsi, Italia, ja Itävalta ovat korkean vaaliosallistumisen maita, joissa keskimäärin yli 80 prosenttia kansalaisista äänesti. Innokas osallistuminen selittyy pitkälti äänestyspakolla, joka on käytössä EU-maista Belgiassa, Kreikassa, Kyproksessa ja Luxemburgissa. Alankomaissa äänestyspakko oli voimassa vuoteen 1967 saakka ja Italiassa käytännössä vuoteen 1993 saakka. Muutamassa Itävallan osavaltiossa äänestäminen oli pakollista, mutta viimeinenkin osavaltio luopui äänestyspakosta vuonna

TAULUKKO 1. ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS 34 VALTION KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN VAALEISSA VUOSINA 1950–2012 (%).

	1950-luku	1960-luku	1970-luku	1980-luku	1990-luku	2000-luku	Viimeisin vaali (vuosi)
Alankomaat	95,4	95,0	83,5	83,5	76,0	78,7	75,4 (2010)
Australia	91,9	95,3	95,3	94,3	95,5	94,4	93,2 (2010)
Belgia	93,1	91,3	93,0	93,9	91,5	90,6	89,2 (2010)
Bulgaria					72,7	61,0	60,6 (2009)
Espanja			72,6	73,4	77,6	73,5	76,0 (2008)
Irlanti	74,3	74,2	76,5	72,7	67,3	64,8	70,1 (2011)
Islanti	90,8	91,3	90,4	89,4	86,4	85,5	85,1 (2009)
Iso-Britannia	80,3	76,6	75,0	74,1	74,7	62,0	65,8 (2010)
Italia	93,8	92,9	92,3	89,0	85,5	81,8	80,5 (2008)
Itävalta	95,3	93,8	92,3	91,6	83,8	80,1	81,7 (2008)
Kanada	74,5	78,0	74,6	73,3	68,3	61,6	61,4 (2011)
Kreikka	75,8	82,2	80,4	83,3	79,7	74,2	70,9 (2009)
Kypros			80,6	95,2	92,2	90,4	78,7 (2011)
Latvia					77,9	65,7	59,5 (2011)
Liettua					64,1	51,0	48,6 (2008)
Luxemburg	91,9	89,6	89,5	88,1	87,4	91,3	90,9 (2009)
Malta	78,1	90,3	94,0	95,4	96,2	94,5	93,3 (2008)
Norja	78,8	82,8	81,6	83,1	76,9	76,3	76,4 (2009)
Portugali			87,5	78,0	65,2	62,3	58,9 (2011)
Puola					47,7	46,9	48,9 (2011)
Ranska	80,0	76,6	76,5	71,9	68,5	60,2	60,0 (2007)
Romania					76,2	54,3	39,2 (2008)
Ruotsi	78,7	86,4	90,4	89,1	85,4	82,2	84,6 (2010)
Saksa	86,9	87,1	90,9	87,3	79,7	75,9	70,8 (2009)
Slovakia					85,2	62,4	59,1 (2012)
Slovenia					79,8	64,7	65,6 (2011)
Suomi	76,5	85,0	78,2	73,9	67,4	65,9	67,4 (2011)
Sveitsi	69,0	64,2	52,3	48,2	43,8	46,9	48,5 (2011)
Tanska	81,8	87,3	88,4	86,7	84,3	86,1	87,7 (2011)
Tšekki					82,8	61,3	62,6 (2010)
Unkari					52,1	69,0	64,4 (2010)
Uusi-Seelanti	94,7	89,1	86,0	91,4	85,9	78,9	73,5 (2011)
Viro					68,1	60,1	63,5 (2011)
Yhdysvallat	49,0	56,3	46,1	46,4	42,8	46,6	41,6 (2010)
Kaikki maat	82,4	84,1	82,0	81,4	77,8	70,6	69,2

Lähteet: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), The Inter-Parliamentary Union (IPU), Wass (2011b). Jos valtiossa on kaksikamarinen parlamentti, äänestysprosentti on alahuoneen vaaleista. Äänestysprosentti on laskettu rekisteröidyistä äänestäjistä lukuun ottamatta Yhdysvaltoja, jonka prosentti on laskettu koko äänestysikäisestä väestöstä.

2004. Siten Malta, Tanska ja Ruotsi ovat ainoat jäsenmaat, joissa korkeaan äänestysaktiivisuuteen ylletään ilman rangaistusta äänestämättä jättämisestä. Maltan poikkeuksellisen korkea vaaliosallistuminen selittynee ensisijaisesti maan puoluejärjestelmän polarisoitumisella: oikeistolainen kansallispuolue ja sosiaalidemokraattinen työväenpuolue nauttivat molemmat noin 50 prosentin kannatusta, ja näin maan vaalit ovat lähes aina erittäin tiukkoja.[21]

Seuraavaan kategoriaan lukeutuvissa maissa – Saksa, Kreikka, Espanja, Unkari, Suomi, Latvia, Irlanti, Slovenia, Slovakia, Portugali, Iso-Britannia, Tšekki, Bulgaria, Ranska, Viro – äänestämässä kävi 60–80 prosenttia äänioikeutetuista. Varsinkin Ranskassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Suomessa vaaliosallistuminen on hiipunut huomattavasti toisen maailmansodan jälkeen. Viimeiseen kategoriaan sijoittuvat Romania, Liettua ja Puola, joissa alle 60 prosenttia käytti äänioikeuttaan. EU:n jäsenvaltioista vaisuinta äänestysinto on Puolassa, jossa maan demokratisoitumisen jälkeen vain keskimäärin alle puolet kansalaisista on käynyt äänestämässä.

1990-luvulla demokratiaan siirtyneissä, vuosina 2004 ja 2007 unioniin liittyneissä maissa into vaaleihin osallistumiseen on epätasaisempaa kuin valtioissa, joissa on pidempi kansanvallan perinne. Yleisenä trendinä entisen itäblokin maissa näyttää olevan kehitys, jossa demokratisoitumista seuranneissa vaaleissa ylletiin varsin korkeisiin äänestysprosentteihin. Sen jälkeen vaaleihin osallistuminen on ollut vaisumpaa. Olisi kuitenkin väärin liioitella näiden uudempien ja vanhojen – tai Itä- ja Keski-Euroopan sekä läntisen Euroopan – maiden välisiä eroja. Mikäli tarkastelun ulkopuolelle rajataan äänestyspakkoa soveltavat tai hiljattain soveltaneet maat, vaaliosallistuminen näiden kahden maaryhmän välillä on yllättävänkin samantasoista.

Suomessa siis vaaliosallistuminen on heikentynyt voimakkaasti ja varsin tasaisesti 1960-luvun lopulta alkaen. Ero etenkin muihin Pohjoismaihin on nykyään suuri. Kevään 2007 eduskuntavaalien äänestysprosentti oli 67,9, mikä on pienin lukema sitten toisen maailmansodan. Jos mukaan lasketaan maamme rajojen ulkopuolella asuvat niin sanotut ulkosuomalaiset (kuten taulukossa 1), äänestysaktiivisuus oli vain 65 prosenttia. Viimeisimpien eli kevään

2011 vaalien hieman korkeampi äänestysvilkkaus selittynee ennen kaikkea perussuomalaisten nousulla ja siihen liittyneellä yhteiskunnallisella politisoitumisella. Suomalaisten hiipuvaa vaaliosallistumista selittävät osaltaan yleiset tekijät kuten puoluesamastumisen vähentyminen, puolueiden ideologinen lähentyminen ja äänestysikärajan alentaminen. Lisäksi äänestysinnon laimenemista on tulkittu viittaamalla 1990-luvulla yleistyneisiin laajoihin hallituskoalitioihin: äänestäjät eivät pysty ennustamaan, minkälainen tuleva hallitus on. Toisin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa kansalaiselle on ennen vaaleja selvempää, minkälaisia hallituksia maahan voi vaalien jälkeen muodostua.[22]

Suomen vaaleissa äänestetään siis yhä harvemmin, vaikka perustuslain muutokset ovat olennaisesti kasvattaneet eduskunnan ja hallituksen valtaa 1990-luvulta lähtien. Kehityskulkua voi pitää huolestuttavana, varsinkin jos osallistuminen tulevaisuudessa entisestään vähenee. Hiipuva äänestysinto ilmentää myös yhteiskuntien sosiaalista eriarvoistumista. Myös Suomessa korkeammin koulutetut ja paremman tulotason omaavat kansalaiset äänestävät aktiivisemmin kuin muut. Lisäksi nuoret ovat äänestäneet huomattavasti vähemmin kuin vanhemmat. Ryhmien väliset erot ovat vain kasvaneet äänestysaktiivisuuden vähetessä.

Edustuksellisen demokratian keskeiset mekanismit eivät toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, jos äänestysaktiivisuus on heikkoa ja epätasaisesti jakautunutta. Laimea äänestysinto vinouttaa päätöksentekoa etenkin silloin, kun äänestämättä jättäneiden näkemykset poikkeavat huomattavasti äänioikeuttaan käyttäneiden näkemyksistä. Suomessa kansanedustajat ovat esimerkiksi suhtautuneet myönteisemmin maahanmuuttoon kuin äänestäjät ja varsinkin äänestämättä jättäneet. Lisäksi valittujen ehdokkaiden asenteet maahanmuuttoa kohtaan ovat olleet myönteisempiä kuin valitsematta jääneiden.[23] Suomen puolueiden käsitys EU:sta ei myöskään edusta kovin hyvin kansalaisten mielipiteitä. Itse asiassa kaikissa jäsenvaltioissa puolueet suhtautuvat äänioikeutettuja myönteisemmin Euroopan integraatioon.[24] Into äänestää seuraavissa vaaleissa voi heikentyä, mikäli omien näkemysten ei koeta tulevan huomioon otetuiksi päätöksenteossa. Tai sitten nousee jokin

vaihtoehdon tarjoava poliittinen liike, joka hyötyy kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisestä mielipidekuilusta, kuten perussuomalaiset vuoden 2011 eduskuntavaaleissa.

Äänestysaktiivisuuden heikentymistä selittää lisäksi olennaisesti muutokset puolueissa ja niiden yhteiskunnallisessa roolissa, sillä länsimainen edustuksellinen demokratia rakentuu vahvasti puolueiden varaan. Puolueet esittävät kansalaisille kilpailevia ideologioita, ylläpitävät poliittista keskustelua, edistävät kannattajiensa aineellisia etuja ja aatteellisia tavoitteita ja nostavat tärkeinä pitämiään kysymyksiä poliittisen keskusteluun ja päätöksentekoon. Parlamenttivaalit ovatkin nimenomaan puolueiden väliset vaalit, vastaavathan puolueet ehdokkaiden asettamisesta ja kampanjoinnista. Parlamentaarisissa demokratioissa hallituspuolueet kantavat poliittisen vastuun hallituksen politiikasta. Vastaavasti oppositiopuolueilla on sekä mahdollisuus että velvollisuus esittää vaihtoehtoja hallituspuolueiden harjoittamalle politiikalle. Heikentynyt äänestysinto johtuu siitä, että puolueet eivät ole toteuttaneet hyvin edellä lueteltuja tehtäviään eivätkä ole näin kyenneet houkuttelemaan kansalaisia äänestämään.

Puolueeseen liittyminen on harvinaistunut Euroopassa rinnakkain vaaleissa äänestämisen kanssa. Tuoreessa 27 Euroopan valtion puoluejäsenyysvertailussa Suomi sijoittui kolmanneksi. Kahdeksan prosenttia suomalaisista äänioikeutetuista kuuluu puolueeseen, kun kaikkien EU-maiden keskiarvo on 4,65 prosenttia. Suurimmassa osassa valtioita alle viisi prosenttia äänioikeutetuista kuuluu puolueeseen. Itävalta (17,3 %) ja Kypros (16,3 %) erottautuvat muista selvästi suuremmilla jäsenluvuilla.[25] Vaikka Suomessa puolueeseen kuuluminen on hieman yleisempää kuin EU:ssa keskimäärin, on selvää, että suomalaisilla puolueilla on suuria vaikeuksia rekrytoida uusia jäseniä. Kun lisäksi otetaan huomioon puoluejäsenistöjen ikääntyminen, on todennäköistä, että puolueiden jäsenmäärät vähenevät tulevaisuudessa entisestään.

VAIHTELEVAA LUOTTAMUSTA

Poliittinen luottamus on poliittisen järjestelmän perusedellytys – aivan samoin kuin ihmisten luottamus toisiinsa on toimivan kansalaisyhteiskunnan perusta. Mikäli kansalaiset eivät koe voivansa luottaa johtajiinsa ja ennen kaikkea poliittisiin instituutioihin, järjestelmä ei ole kovin legitiimi. Alhainen legitimiteetti voi johtaa poliittisen järjestelmän hajoamiseen tai ainakin puolueiden voimasuhteiden muuttumiseen. Hyvänä esimerkkinä jälkimmäisestä on Italia, jossa pitkään kytenyt tyytymättömyys poliitikkoja ja valtapuolueita kohtaan kulminoitui 1990-luvun alun puoluejärjestelmän kriisiin.[26]

Vahva luottamus poliittisiin instituutioihin ja demokratian tilaan kertoo puolestaan poliittisen järjestelmän toimivuudesta ja kansalaisten osallistumisesta maansa politiikkaan. Luottamus politiikkaan on siten yhteydessä äänestysaktiivisuuteen: poliittisiin instituutioihin ja varsinkin parlamenttiin luottavat kansalaiset äänestävät todennäköisemmin kuin ne, jotka eivät koe voivansa luottaa valtionsa poliittiseen järjestelmään.[27] Mielenkiintoista on, että luottamus valtiollisiin instituutioihin ja tyytyväisyys demokratian toimivuuteen on voimakkainta nimenomaan niissä maissa, joissa luotetaan vahvimmin toisiin ihmisiin.[28]

Tutkijat ovat ainakin 1970-luvulta lähtien kiinnittäneet huomiota kansalaisten heikentyneeseen luottamukseen politiikkaan. Varsinkin luottamus poliittisiin instituutioihin ja puolueisiin on laskenut. Tyytyväisyys kansalliseen demokratiaan on yhteydessä yhteiskunnan korruptoituneisuuteen: mitä korruptoituneempi valtio, sitä tyytymättömämpiä ollaan. Kansalaisten luottamus erityisesti maan hallitukseen on ratkaisevasti riippuvainen taloudellisesta tilanteesta. Suotuisa talouskehitys lisää luottamusta vallanpitäjiin, kun taas taloudellinen laskusuhdanne vähentää sitä. Heikko luottamus kansallisiin instituutioihin voi ainakin osittain johtua myös globalisaatiosta ja Euroopan integraatiosta, asettavathan ne yhä suurempia rajoitteita ja reunaehtoja valtiollisten instituutioiden päätöksille. Aikaisempaa kriittisempi suhtautuminen valtarakenteisiin ja vallanpitäjiin voidaan tosin tulkita myös myönteiseksi kehitykseksi: kansalaiset ovat valmiimpia – sekä korkeamman koulutus-

tason myötä myös kykenevämpiä – kyseenalaistamaan päättäjien toimintaa.[29] Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalaiset luottavat ja ovat tyytyväisiä kansalliseen demokratiaan. Suomalaiset ovat perinteisesti luottaneet eniten poliisiin, puolustusvoimiin ja oikeusjärjestelmään, kun taas luottamus poliittisiin instituutioihin on heikentynyt erityisesti 1990-luvun lamavuosien seurauksena.[30]

Poliittinen luottamus tai kannatus voidaan jakaa yleiseen tai diffuusiin luottamukseen sekä erityiseen tai spesifiin luottamukseen. Yleisellä kannatuksella viitataan kansalaisten tukeen poliittista järjestelmää ja sitä ohjaavia arvoja kohtaan. Erityinen kannatus taas viittaa kansalaisten luottamukseen poliittisia instituutioita ja vallanpitäjiä kohtaan.[31] Seuraavaksi vertaillaan EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten luottamusta politiikkaan. Toisaalta perehdytään yleiseen luottamukseen eli tutkitaan kansalaisten luottamusta kansalliseen demokratiaan ja toisaalta vertaillaan erityistä kannatusta eli kansalaisten käsityksiä hallituksen ja parlamentin luotettavuudesta.

Taulukossa 2 vertaillaan kansalaisten luottamusta kahteen keskeiseen valtiolliseen poliittiseen instituutioon – hallitukseen ja parlamenttiin – unionin jäsenmaissa vuosina 2003–2011. Taulukko perustuu EU:n komission eurobarometreihin, joissa kansalaisilta on tiedusteltu heidän luottamustaan eri yhteiskunnallisiin instituutioihin.[32] Unionin jäsenmaiden lisäksi vertailussa on mukana Turkki. Yleisesti ottaen poliittisiin instituutioihin ei luoteta kovin paljon. Tutkimusajanjaksona vain 32 prosenttia unionin kansalaisista luotti hallitukseensa ja vain hieman suurempi osuus eli 34 prosenttia parlamenttiinsa. Viimeisimmän eli marraskuun 2011 mittauksen vieläkin heikommat lukemat selittynevät ainakin osittain euroalueen ja laajemmin Euroopan talousongelmilla.

Maat on jaoteltavissa kolmeen lähes samankokoiseen ryhmään. Kahdeksassa valtiossa – Alankomaat, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Turkki – yli puolet kansalaisista luotti hallitukseen ja parlamenttiin vuosina 2003–2011. Seuraavaan kategoriaan kuuluu yhdeksän valtiota, joissa vähintään kolmannes luotti hallitukseen ja parlamenttiin: Belgia, Espanja, Irlanti, Kreikka, Malta, Portugali, Saksa, Slovakia ja Viro. Kreikassa tosin luottamus on ymmärrettävästi romahtanut viime vuosina. Viimeiseen

TAULUKKO 2. LUOTTAMUS KANSALLISEEN HALLITUKSEEN JA PARLAMENTTIIN (%).

	Hallitus		Parlamentti	
	2003–2011	Marraskuu 2011	2003–2011	Marraskuu 2011
Alankomaat	49	45	55	50
Belgia	41	34	46	42
Bulgaria	26	38	17	25
Espanja	39	16	37	19
Irlanti	32	22	34	21
Iso-Britannia	28	21	30	24
Italia	26	12	29	14
Itävalta	50	46	53	46
Kreikka	35	8	43	12
Kypros	55	29	53	27
Latvia	20	19	15	14
Liettua	21	18	13	11
Luxemburg	66	68	59	56
Malta	43	27	43	28
Portugali	31	24	38	22
Puola	20	28	15	25
Ranska	27	21	33	26
Romania	24	10	18	9
Ruotsi	48	61	61	71
Saksa	36	32	40	42
Slovakia	33	21	33	30
Slovenia	32	12	29	10
Suomi	61	56	50	58
Tanska	55	32	73	64
Tšekki	25	15	17	11
Turkki	60	49	60	44
Unkari	27	26	27	28
Viro	52	49	42	40
EU	32	24	34	27

Lähde: Eurobarometrit.

ryhmään lukeutuu yksitoista maata, ja niissä alle kolmannes kansalaista luotti hallitukseen ja parlamenttiin: Bulgaria, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Liettua, Puola, Ranska, Romania, Slovenia, Tšekki ja Unkari. Kuten havaitaan, luottamus kansallisiin poliittisiin instituutioihin on selvästi heikompaa 1990-luvulla demokratisoituneissa uudemmissa jäsenmaissa.

Jakaumat ovat varsin samanlaisia, kun tarkastellaan kansalaisten tyytyväisyyttä kansalliseen demokratiaan. Taulukon 3 eurobarometreihin perustuvassa vertailussa ovat mukana vain vuonna 1995 ja sitä aikaisemmin unioniin liittyneet maat.[33] Vuosina 2000–2010 tyytyväisimpiä kansalliseen demokratiaan oltiin Tanskassa (88 %), Luxemburgissa (78 %), Ruotsissa (74 %), Alankomaissa (73 %) ja Suomessa (72 %). Vähiten tyytyväisiä puolestaan oltiin Portugalissa (38 %) ja Italiassa (42 %). Tuoreimpana mittausajankohtana eli marraskuussa 2011 luottamus oli selkeästi heikointa Kreikassa (17 %). Jälleen on nähtävissä selvä ero uusien ja vanhempien jäsenmaiden kesken. Tyytyväisten osuus on olennaisesti pienempi vuosina 2004

TAULUKKO 3. TYYTYVÄISYYS KANSALLISEEN DEMOKRATIAAN (%).

Maa	1995–1999	2000–2010	2011[1]
Alankomaat	74	73	75
Belgia	44	63	61
Espanja	57	68	45
Irlanti	70	69	57
Iso-Britannia	60	61	60
Italia	28	42	34
Itävalta	62	69	73
Kreikka	43	53	17
Luxemburg	70	78	88
Portugali	46	38	29
Ranska	50	56	53
Ruotsi	59	74	87
Saksa	57	59	68
Suomi	57	72	77
Tanska	80	88	92
EU	52	56	52

Lähde: Eurobarometrit.
1. Vuoden 2011 tiedot marraskuulta

ja 2007 unioniin liittyneissä valtioissa. Esimerkiksi toukokuussa 2010 suoritetun kyselyn mukaan jokaisessa uudessa jäsenmaassa tyytyväisten osuus oli alle EU:n keskiarvon (54 %).[34]

POLIITTISTEN JÄRJESTELMIEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Euroopan unionin jäsenmaiden kesken on suurta vaihtelua vaaliosallistumisessa ja poliittisessa luottamuksessa. Mielenkiintoista on, että tässä luvussa hyödynnetyillä indikaattoreilla on ilmeinen yhteys. Vaaleissa äänestetään keskimäärin useammin niissä jäsenvaltioissa, joissa kansalaiset myös luottavat enemmän poliittisiin instituutioihin ja ovat tyytyväisempiä kansallisen demokratian tilaan.

Vain kuudessa jäsenmaassa sekä äänestysinto että luottamus kansallisen demokratian toimivuuteen on korkea. Tähän ryhmään kuuluvat Alankomaat, Itävalta, Luxemburg, Ruotsi, Suomi ja Tanska. Parhaiten maiden vertailussa suoriutuu Tanska, jossa uurnilla käydään ilman äänestyspakkoa erittäin tiuhaan ja kansa on tyytyväisintä kansalliseen demokratiaan. Yleisesti ottaen unionissa on havaittavissa eräänlainen pohjoinen–etelä-ulottuvuus: politiikkaan osallistutaan ja siihen luotetaan enemmän pohjoisissa kuin eteläisissä jäsenvaltioissa. Myös uusien ja vanhojen jäsenmaiden kesken on eroja etenkin tarkasteltaessa luottamusta kansallisiin poliittisiin instituutioihin ja tyytyväisyyttä valtiollisen demokratian tilaan. Vuosina 2004 ja 2007 unioniin liittyneissä jäsenmaissa luottamus kansalliseen demokratiaan on keskimäärin selkeästi vaisumpaa kuin pidemmän demokraattisen valtioperinteen maissa. Poikkeuksena ovat pienehköt saarivaltiot Malta ja Kypros, joista erityisesti Maltalla ylletään säännöllisesti erittäin korkeaan äänestysaktiivisuuteen.

Suomen tilanne näyttäytyy vertailussa varsin hyvänä. Suomalaiset luottavat edelleen kansallisiin instituutioihin ja ovat tyytyväisiä kansalliseen demokratiaan. Samalla on kuitenkin selvää, että Suomi on vähitellen jäämässä jälkeen muista Pohjoismaista.[35] Suomalaisten äänestysinto on hiipunut voimakkaasti ja varsin tasai-

sesti 1960-luvun lopulta alkaen, ja ero muihin Pohjoismaihin on nykyään huolestuttavan suuri. Tutkijat sekä hallitus ja eduskunta ovatkin olleet huolissaan demokratian tilasta ja erityisesti hiipuvasta äänestämisestä vaaleissa. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksessa oli vuosina 2003–2007 erityinen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, ja sen päätyttyä oikeusministeriöön perustettiin erillinen demokratian vastuualue.[36]

Demokratiaan ja poliittiseen osallistumiseen kohdistuu Suomessa ja Euroopassa suuria muutospaineita. Kansalaiset vaikuttavat poliittiseen toimintaan kansalaisjärjestöissä, internetissä, ottavat kantaa kuluttajina, boikotoivat ja ilmaisevat mieltään. Aikaisempaa useammin asioita politisoidaan ja nostetaan julkisen keskustelun areenalle pikemminkin uusien osallistumismuotojen kuin perinteisen puoluetoiminnan avulla. Tämä poliittisen vaikuttamisen keinovalikoiman monipuolistaminen nostaa esiin kysymyksen kansalaisten valmiudesta hyödyntää vaihtoehtoisia vaikutuskanavia. Kykenevätkö uudet vaikuttamiskanavat mobilisoimaan politiikkaan sellaisia ihmisiä, jotka eivät äänestä tai toimi puolueissa? Vai käyttävätkö näitä vaikutuskanavia enimmäkseen sellaiset ihmiset, jotka osallistuvat politiikkaan myös perinteisillä tavoilla? Tutkimustulokset ovat jonkin verran ristiriitaisia mutta tukevat ehkä enemmän osallistumisen kasautumista ennestäänkin aktiivisille kansalaisille. Kansalaisten toiminta yhden asian liikkeissä ja muissa kansalaisjärjestöissä rikastuttaa yhteiskunnallisen vaikuttamisen kenttää muttei välttämättä kovin paljon lisää poliittiseen toimintaan osallistuvien ihmisten osuutta. Samalla on muistettava, että yhden asian liikkeiden tai internetissä vaikuttamisen lisääntyneestä suosiosta huolimatta edustuksellinen demokratia rakentuu tulevaisuudessakin poliittisten puolueiden varaan. Kansalaisia aktivoivat ja organisatorisesti elinvoimaiset puolueet ovat siten olennainen osa Suomen ja Euroopan demokratiaa.[37]

Kansallisten tekijöiden ohella kansainvälistyminen ja Euroopan integraation syveneminen muokkaavat kansalaisten suhdetta politiikkaan, erityisesti syventämällä kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välistä kuilua. Monet eurooppalaiset kokevat tosiasiallisen vallan olevan heidän ja demokraattisen valvonnan ulottumatto-

missa. Kyselytutkimusten mukaan yhä useammat kansalaiset ovat perustellusti sitä mieltä, että valta karkaa heidän ja kansallisten instituutioiden käsistä – joko Euroopan unionille, itsenäisille keskuspankeille tai vaikkapa monikansallisille yrityksille ja markkinavoimille. Poliittisen vieraantumisen ehkäisemiseksi tai ainakin hillitsemiseksi olisi suositeltavaa, että kansalaisten arjen näkökulmasta tärkeimmät asiat – kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutus ja verotus – päätettäisiin edelleen kansallisesti. Suomessa ja muissa EU:n jäsenmaissa on joka tapauksessa vastedeskin ilmeistä kannatuspohjaa sellaisille puolueille tai liikkeille, jotka kykenevät kanavoimaan kansalaisten tyytymättömyyden.

”TOIVOTTOMUUDESTA TÄSSÄ ON KYSYMYS”

Kun Suomessa kesäkuussa 2009 äänestettiin EU-vaaleissa, Kauniaisissa vaalihuoneistojen ovi kävi tiuhimpaan. Siellä 68,6 prosenttia äänioikeutetuista kävi äänestämässä. Vähiten vaalintoa löytyi Kainuusta, Hyrynsalmen kunnasta, missä vain 25,5 prosenttia äänioikeutetuista kävi vaaliuurnilla. Se on reippaasti alle koko maan äänestysprosentin, joka oli alhainen sekin: 38,6 prosenttia.

Voisiko siis sanoa, että Kauniaisissa on ahkeria äänestäjiä ja Hyrynsalmella laiskoja?

Hyrynsalmen kunnanvaltuuston puheenjohtaja **Esa Kemppainen** tuntee kuntansa hyvin. Keskustaa edustava Kemppainen on Hyrynsalmella ikänsä asunut ja on nyt yrittäjänä sukutilalla, jonka historia ulottuu 1600-luvulle saakka. Hyrynsalmi äänesti kansanäänestyksessä EU-jäsenyyttä vastaan, ja niin teki myös Kemppainen. Kun enemmistö sitten vei Suomen unionin jäseneksi, Kemppainen ajatteli, että järjestelmästä pitää ottaa selvää ja elää sen kanssa niin hyvin kuin mahdollista.

Kemppainen osti vuonna 2006 tyhjillään olevan koulun ja aloitti tilanpidon ohessa matkailuyrityksen. Syksyn 2012 kuntavaalien alla Kemppainen päätti, ettei enää lähde ehdolle vaaleihin. Yrittäjän aika ei kerta kaikkiaan enää riitä muiden asioiden hoitamiseen, kun omissakin on täysi työ.

Kemppaisesta laiska on väärä sana kuvaamaan kotikuntalaisia, oli kyse sitten työnteosta tai äänestämisestä. ”Toivottomuudesta tässä on kysymys. Hyrynsalmella on jääty muun maailman jalkoihin”, Kemppainen sanoo. ”EU ei ole täällä Hyrynsalmella meidän oma juttumme. EU:n jalot päämäärät eivät syrjäalueen arjessa näy.”

Maa- ja metsätaloudesta perinteisesti elantonsa saanut Hyrynsalmi on ikääntyvä muuttotappiokunta, joka kaipaa työpaikkoja. Sahat työllistivät vielä 1980-luvulla, mutta eivät enää. Uutta teollisuutta ei ole syntynyt. Kemppaisen mukaan EU on tuonut julmetusti erilaisia projekteja, jotka kestävät aikansa, ja niiden päätyttyä kylillä kuljetaan taas työttöminä.

”Täällä kuunnellaan herkällä korvalla sellaisia uutisia, että jotain toista periferiaa ollaan tukemassa Suomen rahalla, vaikka täälläkin olisi tekemistä. Jonkinlaista protestiahan se äänestämättä jättäminen on”, Kemppainen sanoo.

"Äänestämättä jättäminen on hiljaista kapinaa."

Kunnanjohtaja **Heimo Keränen** uskoo, että vähäinen äänestysinto selittyy myös väestökadolla. Vielä 1960-luvulle tultaessa Suomussalmella oli 6000 asukasta, nyt 2700. Kotikunnan jättävät nuoret ja koulutetut, naiset miehiä vikkelämmin. Vielä 1980-luvulla Hyrynsalmella oltiin töissä vientiin keskittyvillä sahoilla, ei enää. Parin viime vuosikymmenen aikana on hiljalleen aloiteltu matkailuyrityksiä, mutta teollisuustyöpaikkojen korvaajiksi niistä ei oikein ole ollut.

"Täällä on kokemuksena se, että hyvät ajat ovat takanapäin. Hyvinvointi-Suomesta ollaan nyt siirtymässä kilpailykyky-Suomeen. Siinä pärjäävät isot keskukset, ei Hyrynsalmi. Ja siksi koetaan, että äänestäminenkin on jonkun muun peliä, ei Hyrynsalmen", Keränen sanoo.

Kunnanjohtajaa harmittaa, että päättäjät puhuvat suurten keskusten muodostamisesta vääjäämättömänä politiikkana. Tällainen puhe masentaa ainakin joitain pienten kuntien asukkaita. Kun järjestelmää ei tunneta omaksi, kuntalaiset pitävät äänestämistä joutavana. "Mitä se hyvejää", sanotaan Hyrynsalmella äänestämisestä. Eli: Mitä hyötyä. "Äänestämättä jättäminen on hiljaista kapinaa. Tyydytään pysymään syrjässä", Keränen sanoo.

Toisenlaista kansanvaltaa

Alhaista äänestysprosenttia pidetään usein demokratian alamäen mittarina: jos kansalaisia ei kiinnosta äänestäminen, heitä ei kiinnosta myöskään yhteisten asioiden hoitaminen. Kunnanjohtaja Keränen on toista mieltä. Hänen mukaansa pienissä paikoissa ihmiset ovat tottuneet vaikuttamaan myös muuten kuin äänestämällä.

Hyrynsalmella otetaan suoraan yhteyttä vaikkapa kunnanjohtajaan, valtuustoedustajiin tai virkamiehiin asioiden selvittämiseksi. "Tämäntyyppinen kansanvalta Hyrynsalmella toimii. Siksi minä en ole kovin huolissani alhaisesta äänestysaktiivisuudesta", Keränen sanoo.

Sitä kunnanjohtaja pohtii, mitä tällaiselle suoralle vaikuttamiselle käy sellaisessa Suomessa, missä on yhä vähemmän yhä suurempia kuntia.

3.

TALOUS, TYÖLLISYYS JA KILPAILUKYKY

JAAKKO KIANDER

Euroopan unionin politiikan tärkein osa-alue on jo pitkään ollut talous: unionissa on haettu ratkaisuja etenkin talousongelmiin ja kriiseihin. Erityisen voimakkaasti talousasiat ovat olleet esillä vuonna 2008 alkaneen ja edelleen jatkuvan kansainvälisen finanssikriisin vuoksi. Kriisien hoitamisen ohella EU on pyrkinyt luomaan talouspoliittisia tavoitteenasetteluja ja toimintaohjelmia, joilla on pyritty vakauteen, taloudelliseen ja ekologiseen kestävyyteen sekä Euroopan talouksien kasvupotentiaalin parantamiseen.

Suomen jäsenyyttä niin Euroopan unionissa kuin talous- ja rahaliitossakin perusteltiin aikoinaan taloudellisilla hyödyillä. Jäsenyyden kestettyä kyllin kauan on tullut mahdolliseksi arvioida näitä hyötyjä: Suomen talouden kehitystä voidaan verrata muihin EU-maihin ja päätyä arvioon siitä, kuinka menestyksekäs se on ollut tässä viiteryhmässä. Rahaliiton jäsenyyden osalta Ruotsi tarjoaa luontevan vertailukohdan, koska se päätti aikoinaan jäädä yhteisen valuutta-alueen ulkopuolelle.

EU on politiikkaohjelmillaan pyrkinyt toistuvasti edistämään jäsenmaidensa taloudellista kasvua ja parantamaan niiden kilpailukykyä. Luvun alkuosassa käsitellään näitä aloitteita. Niiden keskeinen ongelma on se, että niiden toteutus on ollut jäsenmaiden omien toimien varassa. Sen sijaan pysyvämmin Euroopan taloudellista kehitystä on muokannut sisämarkkinoiden luominen ja yhteisen rahan käyttöönotto. Luvun loppuosassa tarkastellaan suomalaisen talouspolitiikan sopeutumista EMU-jäsenyyteen ja arvioidaan sitä, kuinka hyvin kansantalous on kehittynyt EU-jäse-

nyyden aikana. Kaikilla mittareilla mitattuna Suomen taloudellinen kehitys on ollut tänä aikana hyvä. Menestystä varjostavat kuitenkin vuonna 2008 puhjenneen finanssikriisin seuraukset eli vuoden 2009 syvä taantuma ja vuonna 2010 alkanut euroalueen valtioiden velkakriisi. Niiden vuoksi viime vuosien kehitys on ollut EU-maissa ja erityisesti euromaissa enimmäkseen heikkoa. Suomen talous on kuitenkin näissä oloissa edelleen kehittynyt keskimääräistä paremmin, mitä voi pitää osoituksena talouden kilpailukyvyn vahvuudesta.

EUROOPAN UNIONIN TOIMINTA KILPAILUKYVYN JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEKSI

Euroopan unionia ja sitä edeltänyttä Euroopan talousyhteisöä on jatkuvasti rakennettu taloudellisena projektina, vaikka hanke on pohjimmiltaan poliittinen. Tärkeitä käännekohtia taloudellisen integraation tiellä ovat olleet hiili- ja teräsunionin perustamisen jälkeen tulliliiton muodostaminen, eurooppalaisten sisämarkkinoiden luominen ja talous- ja rahaliiton eli EMUn synty. Näillä uudistuksilla on paitsi pyritty yhä syvempään yhteistyöhön myös laajan ja yhtenäisen markkina-alueen muodostamiseen, joka puolestaan johtaa kaupan vilkastumiseen ja tehokkuuden kasvuun. Samaan aikaan unionin jatkuva laajentuminen on kasvattanut sisämarkkina-aluetta yhä suuremmaksi. Yhteiseen rahaan siirtymisellä on niin ikään tavoiteltu tehokkuushyötyjä ja keskinäisen kaupan kasvua. Integraatiolla on siten pyritty Euroopan talouksien kilpailukyvyn vahvistamiseen ja taloudelliseen kasvuun.

EU-maiden menestys näiden tavoitteiden saavuttamisessa on ollut vaatimatonta. Maita ovat vaivanneet useat vakavat laskusuhdanteet, korkea työttömyys ja lähes jatkuvat julkisen talouden ongelmat. Taantumia ja niihin liittyviä ongelmia on ollut jokaisella vuosikymmenellä 1970-luvulta lähtien. 1980-luvulta lähtien EU-maiden työttömyysaste on ollut lähellä 10 prosenttia. Sisämarkkinoiden luomisesta ja integraation tiivistymisestä huolimatta maiden väliset erot työllisyydessä, julkisen talouden tasapainossa ja kilpailukyvyssä ovat myös säilyneet suurina.

Jatkuvat taloudelliset ongelmat ovat lisänneet päättäjien painetta luoda koko unionin kattavia ohjelmia, joilla on pyritty parantamaan kasvun edellytyksiä ja Euroopan kilpailukykyä. Sisämarkkinoiden luomisen jälkeen tällaisia hankkeita ovat olleet työllisyyden parantamiseen tähdännyt Delorsin valkoinen paperi vuodelta 1993, kestävän kasvun edellytyksiin keskittynyt Cardiffin prosessi vuodelta 1997 sekä Lissabonin strategia vuodelle 2010 ja sen jatkotavoitteet vuodelle 2020. Näillä aloitteilla on pyritty työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen ja työvoiman tarjonnan kasvuun, ympäristön kestävän kehityksen edistämiseen sekä tietointensiivisen kasvun edellytysten parantamiseen. Yhteinen piirre näille kaikille kasvualoitteille on se, että niissä keskitytään pelkästään niin sanottujen tarjontatekijöiden kehittämiseen: markkinoiden vapauttamiseen, säätelyn purkamiseen, teknologian ja koulutuksen edistämiseen sekä samanaikaiseen budjettikurin ja vakauden edistämiseen. Voidaan tosin katsoa, että ilmastopoliittiset tavoitteet eivät tue tätä linjaa, koska niillä on pyritty rajoittamaan talouden vapaata toimintaa. Tällainen tarjontalähtöinen ajattelu on perusteltu, koska ainoastaan tuotantopotentiaalia lisäävät keinot voivat kasvattaa pysyvästi tuotantoa. Toisaalta niiden vaikutusten arviointiin on liittynyt jatkuvasti liiallista optimismia. Tutkimukseen perustuvien arvioiden mukaan sisämarkkinoiden luomisen ja rahaliiton perustamisen tapaiset suuret institutionaaliset uudistukset tehostavat jonkin verran taloutta ja auttavat nostamaan tuotannon tasoa, mutta vaikutus on kuitenkin melko pieni – ehkä noin prosentin bruttokansantuotteesta – ja kertaluonteinen. Tehostuminen ei johda pysyvään talouskasvun kiihtymiseen.[38]

Kokemus on osoittanut, että tällaisilla rakenteellisilla uudistuksilla ei ole juuri pystytty edistämään kasvua eikä vähentämään työttömyyttä, eivätkä EU-maat ole onnistuneet kuromaan kiinni Yhdysvaltain talouden etumatkaa. Tämä voi johtua siitä, että erilaiset makrotaloudelliset häiriöt – kuten 1990-luvun alun eurooppalainen valuuttakriisi – ovat estäneet tuotantopotentiaalin täyden hyödyntämisen. Taustalla voi olla myös EU-maissa harjoitettu Yhdysvaltoihin verrattuna kireämpi talouspolitiikka. Esimerkiksi euromaiden valmistautuminen rahaliiton edellyttämien julkisen talouden kritee-

rien täyttämiseen johti 1990-luvulla finanssipolitiikan kiristykseen, joka pidensi vuosikymmenen alun taantumaa ja piti pitkään yllä korkeaa työttömyyttä. Rahaliiton jäsenyyden ehdoksi määritettiin Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992, että julkisen talouden alijäämä ei saisi ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta. Saavuttaakseen tämän rajan useimmat EU-maat, myös Suomi, joutuivat 1990-luvun puolivälissä kiristämään selvästi budjettipolitiikkaansa, mikä vuorostaan hidasti talouksien elpymistä 1990-luvun alun taantumasta. Yhdysvalloissa ei vastaavaa rajoitusta ollut.

Euroopan maiden korkea ja pitkäkestoinen työttömyys niin 1980-luvulla kuin 1990-luvun alkupuolellakin pakotti unionin päättäjät kiinnittämään huomiota työllisyyteen. Delorsin aloitteen jälkeen työllisyyden kohentaminen otettiin osaksi niin sanottuja talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja, jotka otettiin käyttöön vuonna 1993 osana talous- ja rahaliittoon siirtymistä.

EU:n talouspoliittinen tavoitteenasettelu oli osin ristiriitaista. Toisaalta jäsenmaita kehotettiin laajojen suuntaviivojen avulla edistämään työllisyyttä ja tukemaan talouskasvua, mutta toisaalta samaan aikaan sitovimmilla keinoilla eli rahaliiton jäsenyyskriteereillä vaadittiin jäsenmaita käytännössä kiristämään finanssipolitiikkaansa ja sitoutumaan yhteiseen rahapolitiikkaan.

Työllisyyspolitiikan suuntaviivat täydensivät unionin jäsenilleen luomaa tavoitteenasettelua ensin poliittisena sopimuksena vuodesta 1997 (ns. Amsterdamin prosessi) ja sitten yhteisösopimuksen velvoittamana vuodesta 1999. Samalta pohjalta rakentui Lissabonin strategia (2000–2010) eli unionin kasvustrategia, jonka avulla EU tähtäsi maailman johtavaksi tietoon perustuvaksi talousalueeksi vuoteen 2010 mennessä. Kunnianhimoisen tavoitteen toteutus osoittautui haastavaksi. Heti strategian hyväksymisen jälkeen teollisuusmaat ajautuivat taantumaan vuosiksi 2001–2003.

Pian Lissabonin strategian luomisen jälkeen unionissa alettiin keskittyä talous- ja työllisyyspolitiikan parempaan koordinaatioon. Taustalla oli pyrkimys vaikuttavuuden tehostamiseen, osin strategian alkuvaiheen perusteella laaditun kriittisen raportin pohjalta.[39] Tältä pohjalta syntyivät niin sanotut integroidut suuntaviivat vuonna 2005. Samalla Lissabonin strategian ytimeen jäi vain kasvun

ja työllisyyden edistäminen eli keskittyminen taloudellisiin perusasioihin.

Lissabonin strategiassa tavoitteena oli EU:n nostaminen maailman kilpailukykyisimmäksi talousalueeksi vuoteen 2010 mennessä teknologiapanostusten avulla. Yhtenä keinona oli rahan sijoittaminen tutkimukseen ja kehitykseen siten, että sijoitusten arvo olisi vähintään kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Tavoitetta ei saavutettu, osittain siksi, että jäsenmailla ei riittänyt rahaa tavoiteltuihin teknologia- ja koulutuspanostuksiin, koska samanaikaisesti useimmissa maissa pyrittiin myös julkisen talouden säästöihin.[40] Myöhemmin strategian tavoitteiden toteutuminen siirrettiin vuoteen 2020. Tässäkin aikataulussa pysyminen on haastavaa, koska vuonna 2009 alkoi kansainvälisen finanssikriisin seurauksena syvä taantuma, jota edelleen seurasi euroalueen velkakriisi vuonna 2010. Taantuman ja velkakriisin pitkittyminen tarkoittaa sitä, että vuodelle 2020 asetettujen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen näyttää hyvin epätodennäköiseltä. Sen sijaan, että EU-maat olisivat saavuttaneet esimerkiksi Yhdysvaltain etumatkaa tulotasossa tai teknologiapanostuksissa, ne ovat jääneet vuosina 2009–2012 selvästi jälkeen. EU-maiden vaikeiden velkaongelmien vuoksi on myös luultavaa, ettei niillä ole mahdollisuuksia käyttää resursseja kasvua tukevaan talouspolitiikkaan 2010-luvulla.

Lissabonin strategiassa kuten muissakin yhteisesti sovituissa talouspoliittisissa tavoitteissa varsinaiset kasvua edistävät toimenpiteet ovat jäsenmaiden vastuulla, koska EU:lla ei ole käytössään näiden toteuttamiseen tarvittavia välineitä tai resursseja. Siten EU voi asettaa erilaisia unionitason yhteisiä tavoitteita, joiden saavuttaminen on kuitenkin riippuvainen siitä, kuinka hyvin jäsenmaat pystyvät omilla toimillaan niitä edistämään. Useimmat EU-maat eivät ole kyenneet merkittäviin Lissabonin strategiaa tukeviin toimiin. Poikkeuksena ovat lähinnä vauraimmat ja teknologisesti muutenkin edistyneimmät EU-maat kuten Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Saksa ja Suomi. Eurooppa ei siten ole 30 viime vuoden aikana onnistunut saavuttamaan lainkaan Yhdysvaltain etumatkaa tulotasossa, innovaatioissa tai teknologiapanostuksissa. Vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin ja sitä seuranneen Euroopan velka-

kriisin jäljiltä näyttää selvältä, että EU-maat ovat jäämässä jälkeen Yhdysvaltojen lisäksi myös yhä useamman nousevan talouden kuten Kiinan ja Korean kehityksestä.

EU:n talouspolitiikka tavoittelee kasvua, korkeaa työllisyyttä, hyvää kilpailukykyä ja makrotaloudellista vakautta. Sisämarkkinoiden luominen ja siihen liittyvä kilpailupolitiikka sekä euroalueen yhteinen rahapolitiikka ovat olleet tässä EU:n keskeisiä välineitä. Näillä välineillä kuitenkin lähinnä luodaan puitteita yritystoiminnalle ja kaupalle. Sisämarkkinoilla tapahtuva vapaakauppa ja pääomien vapaa liikkuvuus eivät takaa, että kaikki alueet tai jäsenmaat menestyvät yhtä hyvin. Hyvin toimivat markkinat eivät takaa edes sitäkään, että EU-maiden talouksien keskimääräinen talouskasvu olisi kovin nopeaa. EU:n muut kasvua edistävät toimet ovat lähinnä kunnianhimoisten tavoitteiden asettamista ja informaatio-ohjausta, jolla yritetään levittää parhaita käytäntöjä. Menestys on ollut kuitenkin heikkoa: EU-maiden erot tulotasossa ja työllisyydessä eivät ole kaventuneet, ja kokonaisuutena EU-maiden keskimääräinen talouskasvu on ollut vaatimatonta myös muihin teollisuusmaihin verrattuna

Käytännössä yhteiset sisämarkkinat ja rahaliitto ovat yhdessä johtaneet siihen, että maiden väliset pääomaliikkeet ovat olleet suuria: sijoituksia on virrannut taloudellisesti vahvoista ja rahoitusylijäämäisistä jäsenmaista alijäämämaihin – toisin sanoen Pohjois-Euroopan maista eteläisen Euroopan maihin. Korkean teknologian tuotanto on keskittynyt sinne, missä osaamista on ollut jo ennestään. Lopputuloksena on ollut tuotannon keskittymisetujen korostuminen ja heikkojen talouksien velkaantuminen. Tämä kehitys on ollut voimakasta varsinkin rahaliiton aikana, kun euromailla ei ole ollut mahdollisuuksia korjata talouksiensa epätasapainoja valuuttakurssimuutoksilla. Pohjois-Euroopan vahvojen teollisuusmaiden kilpailukyky on parantunut ja eteläisen Euroopan maiden kilpailukyky on vastaavasti heikentynyt. Heikkojen maiden julkiset taloudet ovat joutuneet tämän kehityksen myötä vakaviin ongelmiin: esimerkiksi kasvua tukeviin panostuksiin ei ole varaa.

EU:n kilpailukykyä korostavat ohjelmat ovat sopineet hyvin suomalaiseen poliittiseen tavoitteenasetteluun ja keskusteluperin-

teeseen. Suomessa julkisessa keskustelussa ja etenkin päättäjien puheenvuoroissa on pitkään ollut tapana kantaa huolta talouden kilpailukyvystä ja menestymisen edellytyksistä. Jatkuva julkinen puhe kilpailukyvystä on tehnyt siitä jopa mantranomaisen ikuisuusaiheen, minkä vuoksi Suomea on aika-ajoin luonnehdittu kilpailukyky-yhteiskunnaksi, jossa laajemmat hyvinvointitavoitteet tuntuvat olevan alisteisia taloudelliselle pärjäämiselle.[41]

Kilpailukykypuhe voidaan nähdä elinkeinoelämän pyrkimyksenä puolustaa etujaan, mitä se varmaan onkin. Sen takana voidaan kuitenkin tunnistaa myös laajempi huoli siitä, kuinka turvataan perifeerisen ja pienen yhteiskunnan ja sen talouden tasapainoinen ja suotuisa kehitys – ja kuinka vältetään sellaiset talouden vakavat kriisit, jotka voisivat horjuttaa kansakunnan hyvinvointia. Euroalueen velkakriisi on osoittanut, että erityisesti rahaliitossa hyvän kilpailukyvyn ylläpitäminen on erittäin tärkeää.

SUOMALAISEN KASVUMALLIN SOPEUTUMINEN EU-YMPÄRISTÖÖN

Kansallisen kasvupolitiikan välineitä Suomessa olivat pitkään kotimaisen tuotannon edistäminen, valtiojohtoinen teollisuuspolitiikka ja valuuttakurssipolitiikka. Lisäksi rahamarkkinoita ja pääomaliikkeitä säädeltiin tiukasti 1930-luvulta lähtien vuoteen 1985 saakka. Suomalainen kasvupolitiikka oli pitkään valtiovetoista. Sen välineinä olivat tuonnin rajoittaminen ja kotimaisen tuotannon suojelu, ulkomaisen omistuksen estäminen sekä valtion ja pankkien vahva omistajarooli. Sodanjälkeisinä vuosikymmeninä huomattava osa kaupasta käytiin Neuvostoliiton kanssa. Näiden suojamekanismien turvin talouden tuotannollista pohjaa vahvistettiin Friedrich Listin hengessä ja vapaata markkinataloutta karttaen.[42]

Samaan aikaan talous- ja kauppapolitiikan pitkänä linjana on kuitenkin ollut pyrkimys integroitua taloudellisesti Länsi-Euroopaan. 1970-luvun alun EEC-liitännäissopimusratkaisu oli tärkeä osa tätä kehitystä. Mukautuminen yhä pidemmälle etenevään EEC- ja EU-integraatioon merkitsi vapaaehtoista luopumista monista keskeisistä säätelykeinoista, joilla oli pitkään suojeltu kotimaista tuotantoa ja työpaikkoja. Perinteisen valtiojohtoisen ja säätelyyn perus-

tuneen kasvupolitiikan tilalle omaksuttiin vähitellen markkinoiden vapautta korostava integraatiopolitiikka, sillä sen uskottiin parhaiten tukevan kansallista kasvupolitiikkaa muuttuneessa maailmassa.[43]

Suomi integroitui syvästi läntiseen talousjärjestelmään jo ennen 1990-luvun ratkaisuja. Suuria askeleita Suomen integraation tiellä olivat siirtyminen teollisuustuotteiden vapaakauppaan vuonna 1957, EFTA-vapaakauppasopimus vuonna 1961, EEC-sopimus vuonna 1974 sekä rahamarkkinoiden ja kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen vuonna 1986. Viimeksi mainittu päätös kasvatti voimakkaasti talouden ulkomaisia pääomaliikkeitä ja vähensi samalla kansallisen rahapolitiikan toimintamahdollisuuksia. Vapaiden pääomaliikkeiden oloissa vaihtoehtoina olivat enää joko oma rahapolitiikka ja valuutan kellutus tai sitten vakaa valuuttakurssi ja markkinoilla määräytyvät korot. Suomi valitsi muiden Euroopan maiden tapaan jälkimmäisen vaihtoehdon, mikä kuitenkin tarkoitti, että mahdollisuudet kotimaisen kysynnän, hintojen ja siten koko makrotalouden säätelyyn heikentyivät huomattavasti. Valinta oli sinänsä looginen jatkumo valuuttapolitiikan pitkälle kansalliselle linjalle.

Valuuttakurssipolitiikasta tuli suomalaisen talouspolitiikan yksi tärkeimmistä keinoista turvata riittävä kilpailukyky ja vakaus. Politiikan ydin oli pyrkimys vakaaseen ja kiinteään valuuttakurssiin, jota kriisitilanteessa oltiin kuitenkin valmiita muuttamaan. Itsenäisyyden aikana tähän keinoon on turvauduttu vuosina 1931, 1957, 1967, 1977–1978, 1982 ja 1991–1992, jolloin Suomen markan arvon annettiin heikentyä suhteessa muiden maiden valuuttoihin. Devalvaatioiden avulla ratkaistiin akuutteja kilpailukyky- ja maksutaseongelmia, mutta toisaalta ruokittiin inflaatiota.

Vakauttamisen apuvälineeksi omaksuttiin myös keskitetty tulopolitiikka vuonna 1968. Tulopolitiikan avulla pyrittiin pitämään työvoimakustannusten nousu sellaisena, ettei se aiheuttaisi kohtuuttomia inflaatiopaineita eikä vaarantaisi viennin kilpailukykyä. Nousukausien aikana työvoimapula kuitenkin johti kahteen otteeseen sellaiseen työmarkkinoiden ylikuumenemiseen, ettei tulopolitiikka onnistunut enää patoamaan kustannuspaineita, minkä seurauksena kilpailukyky olennaisesti heikentyi ja syntyi uusi

maksutaseongelma. Näin kävi 1970-luvun alkupuolella ja uudelleen 1980-luvun loppupuolella.

Suomi teki päätöksen liittyä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1994. Päätös kypsyi verraten nopeasti. Ennen jäsenyyttä suunnitteilla oli EFTA-maiden ja EU:n yhteinen eurooppalainen talousalue ETA. Talouden hoito olisi yhdentynyt tässäkin liitossa, mutta yhteistä rahaa ja maatalouspolitiikkaa ei olisi ollut. ETA arvioitiin kuitenkin pian riittämättömäksi, ja Suomen, Ruotsin ja Itävallan pyrkimykseksi tuli täysi EU-jäsenyys. Päätös hakea jäsenyyttä oli johdonmukainen jatko Suomen pitkäaikaiselle pyrkimykselle integroitua taloudellisesti Länsi-Eurooppaan ja pysyä samalla talousalueella Ruotsin kanssa. Jäsenyydellä pyrittiin siten taloudellisten etujen turvaamiseen, mutta tärkeänä pidettiin myös lähentymistä poliittisesti ja kulttuurisesti samankaltaisten maiden kanssa.

Alun perin EU:n täysjäsenyyttä oli pidetty Suomen tapaiselle pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle liian haastavana vaihtoehtona. Huolena oli tuolloin maatalouden kohtalon lisäksi se, että EU-inte graatio voisi johtaa verotuksen harmonisointiin eli veropohjien ja veroasteiden samankaltaistumiseen ja siten korkeaan veroasteeseen perustuvan hyvinvointivaltion rahoituspohjan murenemiseen.[44] Varsinaisen jäsenyyspäätöksen syntyyn vaikutti luultavasti myös se, että päätöstä tehtäessä sekä Suomi että Ruotsi kärsivät vielä 1990-luvun laman seurauksista. Korkea työttömyys ja julkisen talouden epätasapaino heikensivät luottamusta kansallisvaltioiden kykyyn selvitä itsenäisesti. Varsinkin Suomessa arvioitiin yleisesti, että pienen ja perifeerisen maan on vaikeata tai mahdotonta pärjätä EU:n ulkopuolella. Uhkana oli vientimarkkinoiden ja investointien menettäminen – toisin sanoen huoli kansallisesta kilpailukyvystä. Lisäksi pelättiin rahoitusmarkkinoiden arvaamattomia reaktioita. Jälkikäteen on helppo arvioida, että monet pelot olivat turhia. Itse EU-jäsenyys ei loppujen lopuksi muuttanut tilannetta juurikaan: suurempia muutoksia on aiheuttanut integraation syveneminen ja varsinkin euroon liittyminen. Ruotsin esimerkki osoittaa, että syvemmästä integraatiosta olisi voitu kieltäytyäkin.

Suomessa jäsenyyssopimusta tulkittiin siten, että se velvoitti jäsenmaat liittymään rahaliittoon heti kun lähentymiskriteerit oli

saavutettu. Suomessa myös hallitus ajoi lähentymiskriteerien täyttämiseen räätälöityä talouspolitiikkaa, ja jäsenyyteen oltiin valmiita EMUn eli rahaliiton aloittaessa toimintansa 1998. EMU-jäsenyyttä tuki myös suomalaisen valtiojohdon perusajatus, jonka mukaan integraatiopolitiikalla tavoitellaan pääsyä eurooppalaisen päätöksenteon ytimeen kaikilta osin, myös rahapolitiikassa. Politiikkaa voidaan tulkita niin, että vahvalla ja nopealla integroitumisella haluttiin sementoida politiikan länsisuuntautuneisuus institutionaalisesti ja siten vahvistaa Suomen asemaa länsieurooppalaisena maana. Ruotsissa ja Tanskassa (tai Norjassa, Sveitsissä ja Isossa-Britanniassa) tällaista tarvetta ei ollut, mitä ilmeisimmin siksi, ettei kukaan ollut historian kuluessa koskaan kyseenalaistanut niiden asemaa osana länttä.

VARAUTUMINEN EMU-AIKAAN

Liittyminen EU:n jäseneksi ei muuttanut jyrkästi suomalaista talouspolitiikkaa, vaikka jäsenmaita velvoittava suurempi kilpailuneutraliteetin vaatimus pakottikin luopumaan monista kotimaista tuotantoa suosineista käytännöistä. Maataloutta lukuun ottamatta näiden muutosten taloudellinen merkitys oli kuitenkin pieni. Sen sijaan suuri merkitys oli vuonna 1998 toteutuneella EMU-jäsenyydellä. Yhteisen rahan myötä kansallinen talouspolitiikka menetti tärkeän välineensä eli mahdollisuuden säädellä kotimaista kysyntää korkotason avulla: rahaliitossa EKP määrittelee kaikille jäsenmaille yhteisen ohjauskoron, joten yksittäiset maat eivät kykene vaikuttamaan viennin kilpailukykyyn valuuttakurssimuutosten avulla. Samalla yhteinen rahapolitiikka siirtyi itsenäisen keskuspankin hoitoon.

Suomessa ymmärrettiin hyvin yhteiseen rahaan liittyvät riskit niiltä osin kuin ne liittyivät oman kansantalouden toimintaan ja kriisiherkkyyteen.[45] Kokemuksia rahamarkkinoiden hallitsemattomasta ylikuumenemisesta, kilpailukyvyn heikkenemisestä ja tasapainon palauttamisesta valuuttakurssijouston avulla oli Suomessa kertynyt juuri ennen integraatioratkaisuja eli 1980- ja 1990-lukujen aikana. Talouskriisikokemuksia tulkittiin kahdella tavalla. Rahaliiton kannattajat katsoivat, että kansallisen rahapolitiikan heikko

uskottavuus ja oma valuutta olivat tekijöitä, jotka olivat mahdollistaneet kriisin ja lisäksi vaikeuttaneet sen hoitamista. Ratkaisuna nähtiin integroituminen suurempaan ja vahvempaan valuutta-alueeseen. Rahaliiton vastustajat taas argumentoivat, että juuri 1990-luvun alun suurdevalvaatiot olivat osoittaneet, että pieni ja viennistä riippuvainen maa voi aika ajoin tarvita kipeästi valuuttakurssijoustoa.

Sekä Suomessa että Ruotsissa ymmärrettiin ratkaisun EMUun liittymisestä olevan tärkeä ja peruuttamaton, ja siksi asiaa pohdittiin perusteellisesti. Molemmissa maissa toimi korkean tason asiantuntijaryhmä, joka laati oman arvionsa jäsenyyden hyödyistä ja haitoista.[46] Ruotsissa asiantuntijat katsoivat, että valuuttakurssijoustosta luopuminen olisi liian suuri riski. Suomessakin asiantuntijat tunnistivat saman riskin mutta katsoivat, että talous kykenisi kyllä sopeutumaan uusiin pelisääntöihin.

EMU-päätöksen taakse muodostui Suomessa verraten laaja kansallinen konsensus. Esimerkiksi ay-liike oli siinä keskeisesti mukana, ja siksi se sai myös asettaa omia ehtojaan jäsenyydelle.[47] Elinkeinoelämän johtajat ja etujärjestöt olivat aktiivisesti ajamassa sekä EU- että myös EMU-jäsenyyttä. Erityisesti vientiteollisuus kannatti EMUun liittymistä. Tätä voi pitää paradoksaalisena, koska juuri vientiteollisuuden ajateltiin olevan vaikea sopeutua uudenlaisiin markkinoihin ja koska vientiteollisuus oli hyötynyt eniten Suomen aiemmin harjoittamasta joustavasta valuuttakurssipolitiikasta. Elinkeinoelämä kuitenkin arvioi EMU-jäsenyyden hyötyjen olevan suuremmat kuin siihen liittyvän riskin mahdollisesta kilpailukykyongelman syntymisestä.[48]

Vuonna 1997 eduskunnassa käytiin varsin kiihkeitä keskusteluja talous- ja rahaliittoon liittymisestä. Jäsenyys oli selvä sen jälkeen, kun työmarkkinaosapuolet ryhmittyivät sopimuksen taakse: vastikkeeksi antamastaan tuesta palkansaajajärjestöt saivat työnantajajärjestöt tekemään tulopoliittisen kokonaisratkaisun. Vuosituhannen vaihteen jälkeen vuoden 2009 taantumaan saakka julkisen talouden ylijäämäistyminen vähensi EMU-kriteerien poliittista painoarvoa. Niiden merkitys rajautui lähinnä siihen, että Suomi käytti niitä politiikan retoriikassa muistuttamaan Keski-Euroopan jäsenmaita yhteisten velvoitteiden noudattamisen tärkeydestä.

Suomalaista keskustelua rahaliiton jäsenyydestä sävytti huoli siitä, kuinka pärjäämme joko rahaliiton jäsenenä tai sen ulkopuolella. Koska Suomi oli talouden rakenteeltaan erilainen maa kuin esimerkiksi Saksa ja Ranska, ajatus yhteisestä rahasta ei ollut helposti perusteltavissa.[49] Lähtökohtana oli myös usko rahaliiton perusteisiin kuuluvaan *no bail out* -ehtoon, jonka mukaan kukaan ei tule auttamaan kriisiin joutuvaa jäsenmaata. Huolenaiheena oli se, miten kilpailukyky onnistuttaisiin säilyttämään niin kutsuttujen epäsymmetristen sokkien tapauksessa eli silloin, kun jokin tärkeä vientitoimiala joutuisi kannattavuusongelmiin. Käytännössä tämä pelko toteutui vuoden 2008 jälkeen, kun suomalainen metsäteollisuus ja Nokia joutuivat samanaikaisesti kannattavuuskriisiin.

Arviot siitä, että Suomen taloutta kohtaavat epäsymmetriset häiriöt tai vakaussopimukseen sisältyvät julkisen talouden kriteerit osoittautuisivat rahaliiton suurimmiksi ongelmiksi, ovat osoittautuneet vääriksi. Vahvan julkisen taloutensa ansiosta Suomi selvisi ainoana euroalueen maana finanssikriisiä seuranneesta syvästä taantumasta vuonna 2009 rikkomatta vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteerejä. Sen sijaan useat muut euroalueen maat joutuivat vakaviin ongelmiin globaalin finanssikriisin puhkeamisen jälkeen, ja vuonna 2010 euromaat katsoivat parhaaksi luopua *no bail out* -ehdosta auttaakseen velkakriisin joutuneita Kreikkaa, Irlantia ja Portugalia. Suomalaisten huolestuneen EMU-valmistelun taustalla voidaan tätä taustaa vasten nähdä turhaa itseluottamuksen puutetta – pelkoa siitä, että muut EMU-maat olisivat Suomea parempia ja että pieni maa ei voisi pärjätä yksin oman valuuttansa kanssa.

Tämä pessimistinen arvio sai kuitenkin aikaan sen, että Suomi valmistautui rahaliittoon perusteellisesti: kansantalouden toiminta pyrittiin mitoittamaan mahdollisia vaikeuksia silmällä pitäen. Julkiseen talouteen muodostettiin niin sanotut EMU-puskurit ja tähdättiin vahvaan valtiontalouteen. Varovaisen politiikan vuoksi Suomessa onkin koko euroalueen vahvin julkinen talous. Kilpailukyky pyrittiin turvaamaan tulopolitiikalla, jonka ankkuriksi muodostettiin palkkanormi. Palkkanormi mitoitettiin niin, että nimellispalkkojen nousuvauhti olisi sopusoinnussa tuottavuuskehityksen kanssa. Tämä talouspolitiikan viritys toimi siihen saakka,

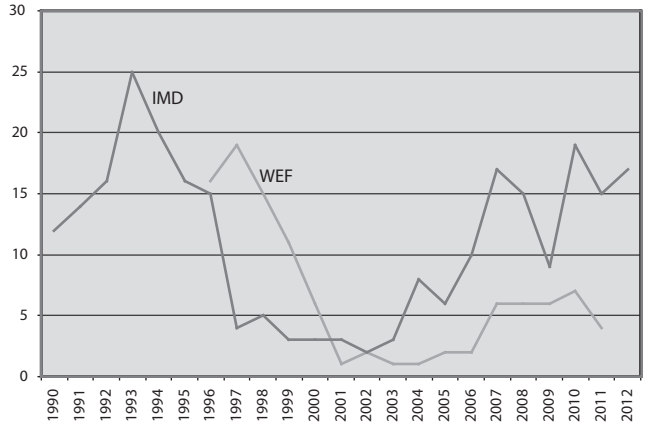
kunnes työnantajapuoli päätti irtautua keskitetyistä tuloratkaisuista ja samalla myös palkkanormista vuonna 2007. Eurokriisin puhkeamisen jälkeen tulopolitiikkaan palattiin uudelleen vuonna 2011.

KILPAILUKYVYN JA TYÖLLISYYDEN KEHITYS EU-JÄSENYYDEN AIKANA

Julkinen puhe kilpailukyvystä on usein epämääräistä. Käsitteitä ei aina määritellä, ja välillä puhujilla itsellläänkään ei ole käsitystä, mistä tarkkaan ottaen puhutaan. Määrittelyn vaikeutta eivät helpota erilaiset kilpailukykymittarit, joilla pyritään arvioimaan laajasti eri kansantalouksien taloudellisen menestymisen edellytyksiä. Esimerkki tällaisesta on World Economic Forumin (WEF) vuosittain julkistama eri maiden kilpailukykyjärjestys, joka perustuu kymmenien eri indikaattorien avulla laskettuun indeksiin. EMU-kauden alkutaipaleella Suomi menestyi tällä mittarilla mitattuna hyvin. IMD julkaisee vuosittain samantyyppisen vertailun.[50] Kuviossa 1 esitetään Suomen sijoitusten kehitys näissä vertailuissa vuosina 1990–2012.

WEF määrittelee kilpailukyvyn niiksi instituutioiksi, menettelytavoiksi ja tuotannontekijöiksi, jotka määräävät maan ylläpidettävissä olevan tuottavuuden tason. Koska tuottavuuden taso on yhteydessä aineettomille ja aineellisille investoinneille saatavissa oleviin tuottoihin, tehdyn mittarin katsotaan kertovan maiden keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvupotentiaalista. Myös IMD katsoo oman vertailunsa kertovan talouden potentiaalista. Molempien tahojen yhdistelmäindikaattorit peilaavat kuitenkin todellisuudessa ennen kaikkea mennyttä kehitystä. Suomi menestyi näiden mittarien mukaan hyvin vuosina 1996–2006. Tuolloin Suomen hintakilpailukyky oli hyvä: Nokian vahva kasvu paransi tilannetta ja kasvatti Suomen mainetta. Lisäksi taloudessa oli 1990-luvun laman jäljiltä runsaasti käyttämätöntä kasvupotentiaalia, jonka asteittainen käyttöönotto näkyi suurina kasvulukuina.

Tavanomaisempaa on tarkastella kilpailukykyä vertailemalla eri maiden suhteellisia työvoimakustannuksia, työn tuottavuutta ja näiden muutoksia. Tällä tavoin kilpailukyvystä piirtyy luotettavampi ja yksiselitteisempi kuva kuin paljon huomiota saaneilla yhdistel-



KUVIO 1. SUOMEN SIJOITUS WEF:N JA IMD:N KILPAILUKYKYVERTAILUISSA.

mäindikaattoreilla. Palkankorotusvarasta puhuttaessa käytetään usein kilpailukykymittaria, joka arvioi suomalaisen tuotannon hintakilpailukyvyn muutoksia suhteessa muihin maihin. Tällöin lähtökohtana on suhteellisten yksikkötyökustannusten muutos, johon vaikuttavat työvoimakustannusten nousuvauhti ja tuottavuuden kasvu. Näiden perustekijöiden lisäksi hintakilpailukykyyn vaikuttaa myös valuutan – tässä tapauksessa euron – ulkoisen arvon kehitys suhteessa kauppakumppanien valuuttoihin. Rahaliittoon kuuluvien maiden välillä valuuttakurssia ei luonnollisesti ole, mutta Suomelle valuuttakurssimuutokset ovat EMU-jäsenyydestä huolimatta edelleen tärkeitä, koska vain noin kolmannes Suomen viennistä suuntautuu euroalueelle.

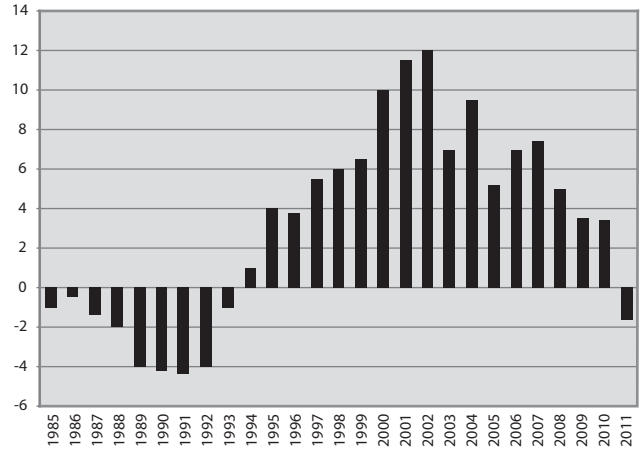
Suomen hintakilpailukyky oli EU-jäsenyyden aikana pitkään hyvä 1990-luvun alun valuuttakurssimuutosten vuoksi. Teollisuuden lamanaikainen rationalisointi 1990-luvun alkuvuosina ja sitä seurannut sähköteknisen teollisuuden vahva kasvu puolestaan kohensivat nopeasti työn tuottavuutta, mikä paransi kilpailukykyä edelleen. Kilpailukyky pysyi hyvänä niin kauan kuin työvoimakustannusten nousuvauhti ei merkittävästi ylittänyt työn tuottavuuden kasvuvauhtia. Hyvän kilpailukyvyn ansiosta ulkomaankaupan ylijäämä kasvoi nopeasti 1990-luvulla ja pysyi pitkään suurena.

Kustannusindikaattorien ohella talouden kansainvälistä kilpailukykyä voidaan arvioida myös maksutasetietojen ja tuotannon kasvun perusteella. Ylijäämäinen kauppatase ja vaihtotase kertovat, että maa pystyy menestyksellisesti viemään hyödykkeitä maailmanmarkkinoille. Vastaavasti suuret alijäämät kertovat useimmiten kilpailukykyongelmista. Viennin ja teollisuustuotannon hyvä kehitys ovat myös osoituksia talouden hyvästä kilpailukyvystä. Vaihtotaseen ylijäämän kehitys antaa Suomen kilpailukyvyn kehityksestä samanlaisen kuvan kuin WEF:n ja IMD:n indikaattorit (kuvio 2). Kilpailukyky oli parhaimmillaan ja vaihtotaseen ylijäämä oli suurimmillaan vuosina 1995–2000. Käännekohta ajoittuu kuitenkin vuoteen 2003, jolloin vaihtotaseen ylijäämä alkoi supistua. Se kasvoi uudelleen vuosina 2006 ja 2007, mutta sen jälkeen laskeva trendi jatkui. Vuonna 2011 vaihtotase oli alijäämäinen ensimmäisen kerran sitten vuoden 1993.

Kansantalous voi joskus saavuttaa hyviä tuloksia ulkomaankaupassa samaan aikaan, kun kotimarkkinoilla on lama. Siksi on tärkeää arvioida myös sitä, kuinka tasapainoista talouden kehitys on ollut. Tällöin on syytä vientimenestyksen ohella tarkastella myös työllisyyden ja työttömyyden tasoa ja muutoksia, inflaatiovauhtia sekä julkisen talouden velkaantumista.

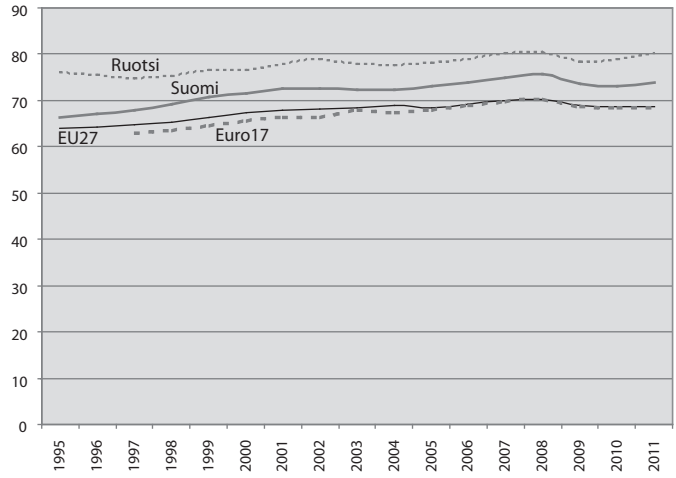
EU-jäsenyyden alkaessa vuonna 1995 Suomen työllisyystilanne oli edelleen heikko juuri päättyneen syvän lamakauden vuoksi. Hyvän kilpailukyvyn ansiosta sekä viennin että teollisuustuotannon kasvu oli kuitenkin vuoteen 2007 saakka nopeaa, ja Suomen ulkomaankauppa ja vaihtotase olivat voimakkaasti ylijäämäisiä. Ripeän talouskasvun ansiosta myös työllisyys kehittyi suotuisasti. Vuosien 1995–2008 aikana työllisten määrä kasvoi lähes 450 000 hengellä, ja vuonna 2008 saavutettiin historian korkein työllisten määrä. Työllisyysaste eli työllisten osuus työikäisestä väestöstä kohosi vastaavasti. Suomen työllisyysaste oli koko ajan selvästi korkeampi kuin euroalueen maissa keskimäärin, joskaan muiden Pohjoismaiden tasoa ei onnistuttu saavuttamaan (ks. kuvio 3).

EMU-kaudella Suomen kilpailukyky on parantunut ja talous kasvanut hyvin. Ensimmäisen 10 vuoden aikana eli vuosina 1998–2007 kehitystä voi pitää erinomaisena.[51] Vuodesta 2008 lähtien



KUVIO 2. VAIHTOTASEEN YLIJÄÄMÄ VUOSINA 1985–2011, MILJARDIA EUROA.

KUVIO 3. TYÖLLISYYSASTE VUOSINA 1995–2011(TYÖLLISTEN OSUUS 20–64-VUOTIAASTA VÄESTÖSTÄ, %) SUOMESSA, RUOTSISSA, EU:SSA JA EUROALUEELLA.



Suomen samoin kuin koko Euroopan kehitystä on varjostanut kansainvälinen finanssikriisi ja sitä seurannut euroalueen velkakriisi, minkä vuoksi ajanjakso on poikkeuksellinen. Suomessa lisätekijänä on ollut matkapuhelinyhtiö Nokian kehitys, jolla on ollut huomattava vaikutus ulkomaankauppaan ja kansantalouden kasvuun. Nokian toiminta oli menestyksekästä vuoteen 2007 saakka, jonka jälkeen alkoivat yhtiön syvenevät vaikeudet. Samoihin aikoihin alkoivat myös suomalaisen metsäteollisuuden ongelmat, jotka johtivat tuotantokapasiteetin supistuksiin. Voidaankin sanoa, että Suomen vientiä kohtasi vuoden 2007 jälkeen sekä poikkeuksellisen syvä kansainvälisen talouden taantuma että toimialakohtainen häiriö, jotka yhdessä johtivat viennin romahtamiseen vuonna 2009.

Parhaimmillaan Suomen kilpailukyky oli vuosituhannen vaihteessa, vuosina 1999–2000. Tuolloisen hyvän aseman taustalla vaikutti ennen kaikkea vuosina 1991–1993 saavutettu nopea, hyppäyksenomainen parannus kilpailukyvyssä. Tämä äkillinen muutos johtui vuoden 1991 pakkodevalvaatiosta ja syksyn 1992 markan kellutuksesta seuranneen valuuttakurssin heikentymisestä. Toisin sanoen Suomi turvautui valuuttakurssijoustoon talouden epätasapainojen korjaajana kuten monta kertaa aiemminkin – tällä kertaa tosin varsin vastentahtoisesti. Koska markan devalvoituminen oli poikkeuksellisen raju – jopa 30 prosenttia – saatiin aikaan mittava ja kestäväksi osoittautunut kilpailukykyparannus.

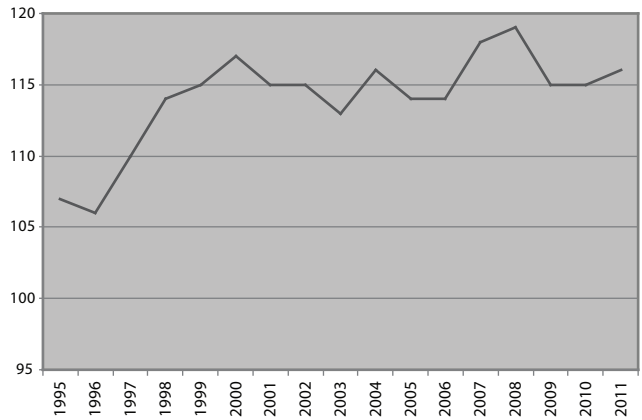
Devalvaatiohyötyä tuki lisäksi pitkään palkkamaltti. Pitkälti rahaliiton luomien uusien reunaehtojen vuoksi työmarkkinaosapuolet sopeutuivat uuteen matalaan inflaatiotavoitteeseen ja päätyivät pitkäksi aikaa aiempaa selvästi pienempiin nimellispalkkojen korotuksiin vuodesta 1996 lähtien. Suomalaista palkkakehitystä ei kuitenkaan voi pitää kovin maltillisena, jos sitä verrataan muuhun Länsi-Eurooppaan; pikemminkin nimellis- ja reaaliansiot kasvoivat Suomessa jatkuvasti hieman nopeammin kuin muissa euroalueen maissa keskimäärin. Tästä ei kuitenkaan tullut viennille kilpailukykyhaittaa, koska kilpailijamaita suuremmat palkankorotukset kompensoituivat muita maita paremmalla tuottavuuskehityksellä. Sen vuoksi Suomen yksikkötyökustannuksilla mitattu kilpailukyky pysyi erittäin hyvänä vuoteen 2007 saakka. Vientiteol-

lisuus ja kilpailukyky saivat lisätukea myös euron heikentymisestä suhteessa dollariin vuosina 1998–2000. Ei siis ollut ihme, että EMU-kauden alkuvuosina Suomen kilpailukyky oli erinomainen.

Hyvä kilpailukyky heijastui kaikkiin talouden indikaattoreihin. Bruttokansantuotteen kasvu oli myös selvästi nopeampaa kuin EU- ja EMU-maissa keskimäärin EU-jäsenyyden alkuvuosina eli 1996–2000 sekä uudestaan 2006–2007. Suomi asettui 2000-luvun alussa asukasta kohden lasketulla tuotannon arvollaan selvästi euroalueen maiden keskiarvon yläpuolelle (ks. kuvio 4).

Talouden kasvu ja paraneva työllisyys tukivat myös julkista taloutta, joka pysyi Suomessa ylijäämäisenä vuosina 1999–2008. Julkisen velan suhde kokonaistuotannon arvoon supistui EMU-jäsenyyttä edeltäneestä yli 60 prosentin tasosta noin 30 prosenttiin vuonna 2008. Julkisen talouden osalta Suomi oli selvästi euroalueen parhaita maita ja Luxemburgin ohella ainoa, joka on täyttänyt EMU-jäsenyyden ehtoihin liitetyn kasvu- ja vakaussopimuksen vaatimukset julkisen talouden tasapainosta jokaisena vuonna.

EMU-kauden ensimmäisten 10 vuoden erinomainen kehitys päättyi syksyllä 2008 kansainvälisen finanssikriisin puhkeamiseen, joka johti koko läntisen maailman talouksien poikkeukselliseen



KUVIO 4. SUOMEN SUHTEELLINEN TULOTASO: KANSANTULO ASUKASTA KOHDEN VERRATTUNA EUROMAIDEN KESKIARVOON (=100).

syvään taantumaan vuonna 2009. Suomen talous kärsi taantumasta enemmän kuin monet muut, jos mittarina käytetään vientiä ja kokonaistuotantoa: vienti supistui noin neljänneksen ja bruttokansantuote yli kahdeksan prosenttia. Näin suuria rauhanaikaisia menetyksiä ei Suomessa ollut koettu 150 vuoteen. Toisaalta taantuman vaikutukset työllisyyteen ja yksityiseen kulutukseen jäivät verraten pieniksi. Tämä johtui osittain siitä, että EKP alensi korkotasoa voimakkaasti taantuman puhjettua.

Julkisen talouden tasapaino heikentyi rajusti, kun verotulot pienenivät taantuman vuoksi: vuoden 2008 ylijäämä, joka oli ollut noin neljä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen arvoon, muuttui noin 2,5 prosentin suuruiseksi alijäämäksi vuosina 2009–2010. On kuitenkin syytä huomata, että edelleenkään alijäämä ei rikkonut kasvu- ja vakaussopimuksen asettamaa kolmen prosentin rajaa. Julkisen velan suhde BKT:n arvoon kohosi taantuman vuoksi tuntuvasti ja nousi vuonna 2010 noin 48 prosenttiin. Luku oli kuitenkin vain noin puolet johtavien teollisuusmaiden keskiarvosta ja alitti selvästi vakaussopimuksen asettaman 60 prosentin rajan.

Syvä taantuma jäi Suomessa lyhyeksi, ja talous alkoi elpyä vuonna 2010. Elpymistä jarrutti kuitenkin se, että ensimmäisen kerran pitkään aikaan Suomen talouden kilpailukyky oli heikentynyt selvästi. Vienti ei palautunut entiselle tasolleen, ja kauppatase heikentyi selvästi vuosina 2009–2011. Vuonna 2011 sekä kauppatase että vaihtotase olivat lievästi negatiivisia ensimmäisen kerran sitten 1990-luvun alun. Vajeet olivat pieniä, mutta usean vuoden heikkenevä kehitystrendi näytti huolestuttavalta.

Suomen vienti kärsi vuoden 2009 taantumasta enemmän kuin vertailukelpoisina pidettävien maiden kuten Ruotsin ja Saksan. Syynä tähän olivat hintakilpailukyvyn heikentyminen ja Nokian markkina-aseman ja kannattavuuden nopea heikentyminen. Hintakilpailukykyä heikensivät vuosien 2007–2009 verrattain korkeat palkankorotukset ja taantumasta aiheutunut jyrkkä työn tuottavuuden lasku. Samanaikainen kustannusten nousu ja tuottavuuden heikentyminen saivat aikaan jyrkän yksikkötyökustannusten nousun vuosina 2008–2009. Lisäksi Suomen hintakilpailukykyä heikensi samanaikainen euron vahvistuminen suhteessa dollariin.

Ansiotulojen selvä paraneminen vuosina 2007–2009 johtui siirtymisestä liittokohtaiseen palkanmuodostukseen. Tuolloin toimialat alkoivat kilpailla keskenään palkoilla, ja palkankorotuksia edistivät myös lähtökohtaisesti hyvä työllisyystilanne ja yritysten hyvä kannattavuus ennen taantumaa. Palkat nousivat Suomessa muutaman vuoden ajan selvästi nopeammin kuin tärkeimmissä kilpailijamaissa. Tilanne muuttui taantuman puhjettua, jonka jälkeen päätetyt palkankorotukset ovat olleet selvästi maltillisempia ja jopa hieman pienempiä kuin Ruotsissa ja Saksassa sovitut korotukset.

Yksikkötyökustannuksia nosti myös poikkeuksellinen työn tuottavuuden heikentyminen vuosina 2008–2009. Tuottavuus heikentyi, sillä tuotannon supistuessa nopeasti vuoden 2008 viimeisen neljänneksen ja vuoden 2009 alkupuolen aikana yritykset eivät vähentäneet vastaavalla määrällä työvoimaansa. Tuotanto putosi runsaan puolen vuoden aikana jopa 10 prosenttia. Työpanoksen käyttöä eli tehtyjen työtuntien kokonaismäärää ehdittiin samanaikaisesti supistaa kuitenkin vain noin viidellä prosentilla, mistä seurasi työntekijää kohti lasketun tuotannon eli tuottavuuden voimakas lasku. Tästä ei kuitenkaan pitäisi tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä työmarkkinoiden toiminnasta tai tuottavuuden kehitysnäkymistä. Taustalla vaikutti täysin poikkeuksellisia tekijöitä, joiden vaikutus jäi myös ohimeneväksi. Työn tuottavuus alkoi kohentua uudelleen vuonna 2010, kun Suomen talous palasi takaisin kolmen prosentin kasvu-uralle.

KILPAILUKYVYN JA TYÖLLISYYDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Euroopan rahaliiton ensimmäiset 10 vuotta eli vuodet 1998–2007 olivat menestyksekästä aikaa. Euromaiden taloudet kasvoivat, työllisyys parani ja maiden väliset elintasoerot kaventuivat. Samalla euron ulkoinen arvo vahvistui. Eurolle pikaista loppua povanneet skeptikot joutuivat pettymään – ainakin aluksi. EMU-maiden konvergenssi eli niiden talouksien lähentyminen ja samankaltaistuminen olivat juuri sitä, mitä toivottiinkin: pääoma virtasi rikkaam-

mista maista köyhempiin maihin. Finanssikriisin puhjettua kävi kuitenkin ilmeiseksi, että pääomaa oli virrannut liikaakin ja että se oli sijoitettu enimmäkseen huonotuottoisiin kohteisiin. Ulkomaisia luottoja ei ollut käytetty tuotantokapasiteetin kasvattamiseen vaan lähinnä kiinteistöihin ja kulutukseen. Siten seurauksena rahatalouksien integraatiosta olivat erittäin suuret vaihtotaseen epätasapainot ja velkaantuminen taloudellisesti heikommissa euroalueen jäsenmaissa. Velkaantuminen ja pääomaliikkeet olivat piilottaneet ne ongelmat, jotka olivat maiden välisten tuloerojen taustalla. Näitä olivat perifeeristen euromaiden heikko tuottavuus ja teollisen pohjan kapeus eli heikko kilpailukyky.

Voidaankin sanoa, että vasta finanssikriisin ja sitä seuranneen eurokriisin puhkeamisen jälkeen alkoi EMUn ja euron varsinainen testi. Tätä kirjoitettaessa on mahdotonta sanoa, miten euroalueelle käy. Jo tähän mennessä euromaat ja EKP ovat joutuneet rikkomaan pyhiksi kuviteltuja sääntöjä, joista sovittiin rahaliittoa muodostettaessa: ei tulonsiirtoja ylivelkaantuneille jäsenvaltioille, ei setelirahoitusta eikä liiallisia alijäämiä. Tulojen siirtäminen rikkoo rahaliiton niin sanottua *no bail out* -sääntöä, jonka mukaan jäsenmaat vastaavat itse veloistaan, eikä ylikansallisia tukia hyväksytä. EKP on puolestaan joutunut tasapainoilemaan setelirahoituksen kieltävän säännöksen kanssa, kun se on ostanut jälkimarkkinoilta runsaasti jäsenvaltioiden velkakirjoja. Lisäksi lähes kaikilla jäsenmailla on alijäämiä ja velkoja enemmän kuin kasvu- ja vakaussopimus sallii.

Suomen taloutta voi pitää yhtenä euroalueen tasapainoisimmista. Suomi ei ole kertaakaan rikkonut vakaussopimuksen rajoja, ja Suomen kilpailukyky on ollut tasolla, joka on turvannut talouden ulkoisen tasapainon ja kohtalaisen hyvän työllisyyden. Lisäksi Suomen inflaatio on lähes koko EMU-kauden ajan ollut hieman alle euroalueen keskiarvon. Suomen työttömyysaste on ollut vuodesta 2005 lähtien euroalueen keskiarvoa pienempi, ja vuoden 2010 jälkeen jopa selvästi alle keskiarvon. Suomen vaihtotase on vaihdellut EU-jäsenyyden aikana voimakkaasti, mutta keskimäärin se on ollut ylijäämäinen. Ylijäämä kuitenkin supistui voimakkaasti vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena, ja vuonna 2011 Suomen vaihtotase oli alijäämäinen. Talouden tasapainon kannalta suuren vaihto-

taseen ylijäämän supistumista voi pitää hyvänä kehityksenä ja osoituksena siitä, että kilpailukyky on kohdallaan: ei liian hyvä, mutta riittävän hyvä. Vuodesta toiseen jatkuva suuri vaihtotaseen ylijäämä olisi osoitus siitä, että kilpailukyky olisi jatkuvasti tarpeettoman vahva. Vaihtotaseen heikentymisen vuoksi Suomen ei myöskään voi katsoa harjoittaneen niin kutsuttua *beggar thy neighbour* -politiikkaa, jossa hyvän kilpailukyvyn turvin kasvatetaan taloutta vientimaiden kustannuksella. Toisin ovat menetelleet Saksa ja Alankomaat, joiden ylijäämät ovat jatkuvasti vain vahvistuneet. Rahaliitossa joidenkin jäsenmaiden jatkuvat suuret vaihtotaseen ylijäämät tarkoittavat sitä, että toisilla jäsenmailla on huomattavia alijäämiä, sillä koko EU-alueen yhteinen vaihtotase ei voi kuitenkaan olla kovin paljon ylijäämäinen. Alijäämät ovat puolestaan ongelmallisia talouden vakaudelle, koska niitä pitää paikata ulkomaisella velalla, mikä lopulta kärjistää velkaongelmia – kuten finanssikriisin seurauksena kävikin.

Suomen jäsenyyttä niin EU:ssa kuin myös euroalueessa voidaan näin ollen pitää menestyksellisenä. On toki syytä huomata, että muut Pohjoismaat ovat menestyneet aivan yhtä hyvin euroalueen ulkopuolella, mikä kertoo siitä, että viime kädessä tärkeintä on talouden ja koko yhteiskunnan laajasti ymmärretty kilpailukyky eikä se, kuuluuko maa euroalueeseen vai ei.

4.

JULKINEN TALOUS JA SOSIAALIMENOT

JUHO SAARI

Useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa julkisista menoista noin 40–60 prosenttia on sosiaalimenoja, ja sosiaalimenoista valtaosa koostuu eläke- ja terveydenhuoltomenoista. Näin ollen kuntien, valtion ja sosiaaliturvarahastojen muodostaman julkisen talouden vakauttaminen julkisten menojen kasvua hillitsemällä tai niiden kokonaismäärää vähentämällä ulottuu useimmissa jäsenmaissa myös sosiaalimenoihin. Mitä vakaampi ja ylijäämäisempi julkinen talous on, sitä enemmän valtioilla on päätösvaltaa julkisen talouden menoissa ja siten myös sosiaalimenoissa. Julkinen velka ja julkisen talouden alijäämä rajoittavat tätä päätösvaltaa, koska silloin jäsenvaltiot joutuvat ottamaan huomioon EU:ssa sovitut julkista taloutta koskevat pelisäännöt.

Sosiaalimenojen ja julkisen talouden yhteys johtaa erääseen monista EU-politiikan paradokseista. Lähtökohtaisesti unionilla on varsin vähän tai ei lainkaan vaikutusvaltaa siihen, miten jäsenvaltiot käyttävät sosiaalimenonsa. Eniten toimivaltaa unionilla on ollut työsuojeluun ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä toimenpiteissä, joiden julkistaloudelliset kustannukset ovat kuitenkin melko pienet. Yhteisösopimuksessa lisäksi todetaan, että terveyspolitiikan organisointi kuuluu jäsenvaltioille – tämänkaltainen jäsenvaltiolähtöinen määrittely on unionin lainsäädännössä poikkeuksellista.

Kuitenkin julkisen talouden ohjaamiseen, sääntelyyn ja uudistamiseen tarkoitetun toimivallan näkökulmasta unionilla on useimmiten riittävä toimivalta vaikuttaa myös sosiaalimenoihin, erityisesti eläke- ja terveydenhuoltomenoihin. Tämä toimivalta ei

kuitenkaan ole sosiaali- vaan talouspoliittista: sosiaalipolitiikkaan saatetaan puuttua, kun sen ajatellaan edistävän julkisen talouden tasapainon sääntelyä ja rakenteellisia uudistuksia. Tärkeä osa tätä ohjaamista, sääntelyä ja uudistamista on talous- ja rahaliitto EMUn edellyttämä vakaus- ja kasvusopimus sekä eräät muut velkaantumista hillitsevät ja talouskasvua edistävät poliittiset sopimukset, joita on tehty syksyllä 2008 alkaneen talouskriisin jälkeen.

Tässä luvussa tarkastellaan Euroopan unionin jäsenmaiden julkisen talouden tilaa erityisesti sosiaalimenojen näkökulmasta. Luvun aluksi esitellään EU:n oikeudellisen ja poliittisen sääntelyn kehitystä sekä tarkastellaan jäsenvaltioiden vastauksia komission linjauksiin. Sen jälkeen tutkitaan julkisen talouden muutoksia EU-maissa. Erityistä huomiota kiinnitetään julkisiin menoihin, julkiseen velkaan sekä sosiaalimenojen osuuteen julkisista menoista eli julkistaloussuhteeseen. Samalla tarkastellaan, mikä on Suomen asema muihin EU-maihin verrattuna. Luvun loppupuolella selvitetään, mitä vaikutuksia vuonna 2009 alkaneella talouskriisillä on ollut julkiseen talouteen ja erityisesti sosiaalimenoihin.

UNIONIN LAINSÄÄDÄNTÖ JA POLIITTINEN OHJAUS

Euroopan integraation alkuaikoina 1950- ja 1960-luvuilla yhteisö ei säännellyt jäsenmaiden julkisia talouksia käytännössä mitenkään. Jäsenmaiden kannalta kyse oli yhteisön jäsenmaksujen ja jäsenmaiden välillä liikkuvan työvoiman sosiaaliturvan koordinoinnista: jäsenvaltiot huolehtivat itse sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien siirtämisestä työskentelymaasta asuinmaahan ja päinvastoin. Yhteisön jäsenmaksuilla ja sosiaaliturvan koordinoinnilla ei ollut olennaista julkistaloudellista merkitystä jäsenvaltioille.

Tilanne alkoi jonkin verran muuttua 1980-luvun puolivälissä, jolloin Euroopan yhteisö otti käyttöön niin sanotut neljä vapautta – tavaroiden, palvelujen, pääomien sekä työvoiman ja ihmisten liikkuvuuden. Uudessa tilanteessa jäsenvaltiot joutuivat miettimään, kuinka erilaiset valtion takaamat sosiaaliset oikeudet ja sääntelyjärjestelmät (esimerkiksi kansalliset monopolit) sovitetaan yhteen kuluttaja- ja markkinalähtöisen vapaan liikkuvuuden

kanssa. 1990-luvun alussa olennainen kysymys oli, kuinka julkiset hankinnat tulisi toteuttaa. Erityisesti vaadittiin selkeyttä yhteisiin kilpailuttamisen pelisääntöihin ensin tavaroissa ja sitten palveluissa. Sittemmin 1990-luvun jälkipuoliskolla tärkeäksi nousi pääomien vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa, joka näkyi Suomessa muun muassa työeläkevarojen sijoituspolitiikan uudistumisena: suomalaiset työeläkeyhtiöt alkoivat sijoittaa Suomen markkinoiden ohella eurooppalaisille markkinoille.

Vuosituhannen vaihteessa tärkeä käännekohta olivat eräät Euroopan yhteisöjen (nykyisin unionin) tuomioistuimen päätökset.[52] Niissä määriteltiin sisämarkkinoilla toimivan kuluttajan oikeuksien ja hyvinvointivaltioon sidotun sosiaalisen kansalaisuuden tasapainoa. Keskeistä päätöksissä oli sisämarkkinoiden laajentuminen niihin vapauksiin ja niille politiikan alueille, joilla ei ollut ratkaisevaa vaikutusta julkisten talouksien tasapainoon sekä eri palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien toimintaan. Mikäli nämä julkisen talouden tasapainoa ja suunnitelmallisuutta koskevat ehdot eivät täyttyneet, mikä oli tilanne esimerkiksi yliyön kestävän hoidon vaativassa terveydenhuollossa, jäsenvaltioiden sääntelyvalta säilyi ennallaan.

Tärkeä käännekohta oikeudellisessa sääntelyssä oli vaiheittainen siirtyminen talous- ja rahaliittoon vuosina 1993–2001. Ajanjakson alkupuolella käyttöönotetut lähentymiskriteerit asettivat reunaehdot julkisen talouden velkaantumiselle ja alijäämälle sekä rajoittivat rahan arvon vaihtelua ja devalvaation – rahan ulkoisen arvon muuttamisen – käyttöä talouspolitiikan välineinä. Erityisesti alijäämäkriteeri oli useille jäsenvaltioille varsin haastava: sen mukaan alijäämä sai olla korkeintaan kolme prosenttia jäsenvaltion bruttokansantuotteesta. Monet jäsenvaltiot olivat tottuneet tätä suurempiin alijäämäisiin budjetteihin, joilla tuettiin elinkeinoelämän kilpailukykyä ja toisaalta luotiin kannustimia osallistua työmarkkinoille. Samalla kansalaisten poliittista tukea istuvalle hallitukselle kyettiin pitämään yllä siirtämällä veronkorotuksia tulevaisuuteen. Koska väestörakenne oli lyhyellä aikavälillä useimmissa EU-maissa edullinen, demografisista tekijöistä aiheutuva julkisen talouden alijäämäistyminen nähtiin tulevien hallitusten huolena.[53]

Julkisen talouden alijäämien uskottiin myös luovan kasvua, minkä puolestaan ajateltiin pitkällä aikavälillä tuovan lisää verotuloja ennen kaikkea valtiontalouteen. Tämän mukaisesti erityisesti ansioihin suhteutettua eli progressiivista tuloverotusta kevennettiin ilman vastaavia menoleikkauksia, ja erotus katettiin joko tuolloin varsin matalakorkoista julkista velkaa lisäämällä tai kulutusveroilla. Tämä poliittisesti houkutteleva oletus velkaantumalla rahoitettujen veronkevennysten kasvua tuottavasta vaikutuksesta on osoittautunut useimmissa jäsenmaissa vääräksi. Erityisen ongelmalliseksi osoittautui se, että kasvun tavoittelu veronkevennyksillä vähensi poliittista painetta tehdä kasvua ja työllisyyttä lisääviä institutionaalisia uudistuksia.

Kuitenkin ehkä tärkein EU:n vaikutus tällä siirtymäkaudella oli se, että julkisia talouksia jouduttiin tarkastelemaan yhtenä kokonaisuutena. Talous- ja rahaliiton pelisäännöt sovittiin kasvu- ja vakaussopimuksessa (Stability and Growth Pact, 1997). Siinä kolmen prosentin alijäämä määriteltiin pysyväksi kriteeriksi. Samalla luotiin menettelyt tuosta alijäämästä poikkeavien jäsenmaiden valvontaan. Talous- ja rahaliittoon siirryttiin vuonna 2001, jolloin osa jäsenvaltioista otti käyttöön yhteisvaluutta euron. Samaan aikaan aikaisemmin kansallisesti säädellyn rahapolitiikan ohjaus siirtyi Saksaan Frankfurtissa sijaitsevaan Euroopan keskuspankkiin. Vapaaehtoisesti EMUn ulkopuolelle jäivät Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska.

Alusta asti talous- ja rahaliiton taivalta varjosti kolme rakenteellista heikkoutta. Ensiksikin raha- ja talouspolitiikan koordinaatio jäi puutteelliseksi, sillä finanssipolitiikka oli yhä kansallisessa ohjauksessa. Ongelma tiedostettiin alusta asti. Jäsenvaltiot sitoutuivat useita kertoja parantamaan jäsenvaltioiden välistä talouspolitiikan koordinaatiota sekä ylläpitämään julkisen talouden tasapainoa. Esimerkiksi maaliskuussa 2002 pidetyssä valtionpäämiehet yhteen kokoavassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa sitouduttiin vakauteen.[54] Poliittinen yhteisymmärrys jäi kuitenkin tyhjiksi sanoiksi, sillä jäsenvaltiot eivät ryhtyneet tämän linjauksen edellyttämiin toimiin. Niin komissiolla kuin neuvostollakaan ei ollut käytössään välineitä, joilla tämänkaltaisten poliittisten päätösten toimeenpanoa

olisi voitu valvoa tavalla, joka olisi merkittävästi vaikuttanut jäsenvaltioiden toimintaan.

Toiseksi pyrkimykset saada mahdollisimman monta valtiota osaksi talous- ja rahaliittoa avasivat ovet myös sellaisille jäsenvaltioille, jotka eivät tosiasiassa täyttäneet talous- ja rahaliiton ehtoja sen enempää julkisen talouden alijäämän kuin julkisen velankaan suhteen. Jotkin valtiot olivat taloudelliselta ja poliittiselta painoarvoltaan liian tärkeitä talous- ja rahaliiton ulkopuolelle jätettäviksi. Näitä olivat muun muassa Italia ja varauksin Ranska. Toiset olivat puolestaan luovia kirjanpidossaan. Näistä näkyvimmin esillä oli Kreikka, joka väärensi julkisia menojaan ja tulojaan koskevia tietoja.

Kolmanneksi jäsenvaltiot olivat rakenteellisesti sen verran hajanainen ryhmä, että yhteisen rahapolitiikan käyttöönotto talouden sykleiltään eri tavoin eteneville ja julkistalouksiltaan erilaisille maille aiheutti niin sanotun asymmetrisen sokin riskin. Asymmetrinen sokki tarkoittaa euroalueella sitä, että Euroopan unionin talouden keskimäärin kasvaessa jokin jäsenvaltio voi olla taantumassa. Koska tuossa tilanteessa keskimääräinen kasvu edellyttäisi kiristävää finanssipolitiikkaa, elvyttävää politiikkaa kaipaava taantuva jäsenvaltio joutuisi sopeutumaan sille sopimattomaan politiikkavaihtoehtoon, mikä kasvattaisi suhdannevaihteluita. Erityisen suuren tämän epäsymmetrisen sokin aiheuttaman riskin arveltiin olevan Euroopan ytimestä katsottuna reunoille sijoittuvilla alueilla, kuten Suomessa.

EMUn toimeenpanon jälkeen alijäämäkriteeri osoittautui välittömästi haasteelliseksi eräiden pienten jäsenvaltioiden ohella myös Euroopan unionin taloudellisille ja poliittisille jättiläisille Ranskalle ja Saksalle, jotka eivät olleet halukkaita sopeutumaan komission edellyttämiin menettelyihin. Tämän vuoksi talous- ja rahaliiton toimeenpanoa sääntelevä vakaus- ja kasvusopimus uudistettiin vuonna 2005. Siinä muun muassa luotiin aiempaa joustavampi toimintamalli rahastoivaan eläkejärjestelmään siirtymisestä aiheutuvan julkisen talouden alijäämän käsittelylle sekä pyrittiin luomaan selkeämmät pelisäännöt alijäämiä supistavien toimenpiteiden edistämiseen.[55]

Komission kyvyttömyys tai haluttomuus toimeenpanna alijäämän edellyttämää vakautusmenettelyä sopimuksesta lipsuville

maille johti käytännössä moraalikatoon, ja talous- ja rahaliiton ja sitä täydentävän vakaus- ja kasvusopimuksen asettamien rajoitteiden talouspoliittinen merkitys marginalisoitui. Suurista jäsenvaltioista Italialla ja Ranskalla oli jatkuvasti ongelmia alijäämiensä kanssa 2000-luvulla.[56] Myös Saksalla oli liikaa alijäämää vielä vuosikymmenen puolivälissä, mutta se sai julkisen taloutensa kestävälle uralle vuosikymmenen loppupuolella.

Marginalisoitumisen merkitystä vähensi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla alhainen korkotaso, joka mahdollisti valtioille edulliset lainat. Alhaiset korot eivät olleet ensisijaisesti EMUn ansiota, vaan ilmiö oli maailmanlaajuinen: EMUn ulkopuolella olevissa Ruotsissa, Tanskassa, ja Isossa-Britanniassa valtionlainojen korot olivat itse asiassa suunnilleen samat tai jopa alemmat kuin EMU-maissa. Toisaalta Euroopan sisällä valtionlainojen korot lähentyivät riskittömänä pidetyn Saksan korkotasoa: esimerkiksi jo silloin ylivelkaantuneen Kreikan valtionlainojen korot laskivat Saksan lainojen tasolle, ja Kreikkaa pidettiin korkean luottoluokituksen maana.[57]

Samanaikaisesti talous- ja rahaliiton edellyttämän sääntelyn kanssa Euroopassa kehittyi poliittisen ohjauksen malli, jonka ytimessä oli jäsenvaltioiden välinen ja sisäinen talous- ja työllisyyspolitiikan koordinaatio. Taustalla oli varsin laajasti jaettu ymmärrys siitä, että yksinomaan Eurooppa-tason politiikkoja kehittämällä ei voida vastata Euroopan unionin jäsenvaltioiden kohtaamiin haasteisiin, joita olivat muun muassa työmarkkinoiden jäykkyydet, väestörakenteen muutos ja globaali kilpailu. Näihin haasteisiin vastaamiseksi uudistamisen painopistettä haluttiin siirtää EU-tasolta jäsenvaltioihin. Unionilla oli kuitenkin varsin rajalliset oikeudelliset välineet, joilla se olisi voinut puuttua jäsenvaltioiden uudistamiseen tai sen puutteeseen. Tarvittiin yhteistä poliittista ymmärrystä yhteiskunnallisen muutoksen suunnasta.

”Uuden hallintotavan” tai ”poliittisen ohjauksen” juuret ovat talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa, jotka otettiin käyttöön vuonna 1993 osana talous- ja rahaliittoon siirtymistä. Työllisyyspolitiikan suuntaviivat täydensivät niitä ensin poliittisena sopimuksena vuodesta 1997 (ns. Amsterdamin prosessi) ja sitten yhteisö-

sopimuksen velvoittamana vuodesta 1999. Näiden rinnalle rakentui 2000-luvulla sosiaalisen suojelun – suomalaisittain sosiaaliturvan – koordinaatiojärjestelmä (ns. avoimen koordinaation menetelmä), jonka ytimessä olivat eläkkeet, terveydenhuolto, työllistymiseen kannustaminen ja "sosiaalinen syrjäytyminen".[58] Yhteistä näille talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ohjausmekanismeille oli se, että niillä pyrittiin vaikuttamaan jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioiden keskeisiin osiin.[59]

Näistä ohjausmekanismeista tuli osa Lissabonin strategiaa (2000–2010) eli unionin kasvustrategiaa, jonka avulla se tähtäsi maailman johtavaksi tietoon perustuvaksi talousalueeksi vuoteen 2010 mennessä.[60] Vuoden 2000 toimintamalli perustui toisiaan vastavuoroisesti vahvistaviin politiikkalohkoihin, jotka kaikki arvotettiin poliittisesti samanarvoisiksi. Kuitenkin varsin pian strategian luomisen jälkeen alettiin keskittyä talous- ja työllisyyspolitiikan parempaan koordinaatioon. Taustalla oli sekä pyrkimys vaikuttavuuden tehostamiseen että Euroopan poliittisten suhdanteiden muutos jäsenvaltioiden poliittisen kentän siirtyessä vasemmalta oikealle.

Nämä sovitettiin yhteen niin sanotuiksi integroiduiksi suuntaviivoiksi vuonna 2005. Samalla Lissabonin strategian ytimeksi määriteltiin kasvun ja työllisyyden edistäminen, jolloin muut politiikkalohkot saivat vähemmän huomiota tai joutuivat kokonaan strategian ulkopuolelle. Sosiaalisen suojelun alueella toimeenpantuja kolmea alaprosessia, joiden aiheina olivat eläkkeet, terveys ja sosiaalinen syrjäytyminen, samansuuntaistettiin tavoitteena yksi sosiaalisen suojelun prosessi. Pyrittiin siihen, että talous- ja työllisyyspolitiikan integroidut suuntaviivat ja sosiaalisen suojelun prosessi (sekä kestävään kehitykseen ja koulutukseen liittyvät vastaavat prosessit) olisivat erillisiä mutta toisiaan vahvistavia prosesseja. Käytännössä tuloksena oli talouskasvun ja työllisyyden edistämisen nouseminen hegemoniseen asemaan, jolloin sosiaalimenoja tarkasteltiin ensisijaisesti tästä näkökulmasta.

Talouspoliittisen toimivallan laajeneminen sosiaalipolitiikan ydinalueille on yksi niistä seikoista, jonka julkituominen on ollut sekä Suomessa että useimmissa muissa jäsenvaltioissa poliittisesti

vaikeaa. Perinteinen argumentti on ollut, että kestävä työllisyyttä lisäävä talouspolitiikka palvelee myös sosiaalipoliittista sekä työllisyys- ja koulutus-järjestelmää ja niiden uudistamista.[61] Tämänkaltainen näkemys sosiaalipolitiikasta talouspolitiikan yhtenä osana ei ole vaivatta yhteen sovitettavissa valtioneuvoston sisäisen työnjaon kanssa, jossa ministeriöt määrittelevät omat tavoitteensa. Myös jotkut sosiaalipolitiikan tutkijat ovat tulkinneet talouspolitiikan lähtökohdista nousevan kannustinpolitiikan merkityksen korostuneen sosiaalipolitiikassa liikaa. (Ks. luku 5.) Talouspoliittisen näkökulman korostumista ei kuitenkaan tule tulkita yksioikoisesti tai ensisijaisesti sosiaalipolitiikan kannalta kielteiseksi. Suomalaisen sosiaalipolitiikan kestävän rahoituksen takaamiselle on ollut perusteltua luoda Eurooppaan kasvua ja työllisyyttä edistäviä toimintamalleja. Lisäksi talous- ja sosiaalipolitiikan tiivis yhteistyö mahdollistaa julkisen talouden kannalta kestävän sosiaalipolitiikan harjoittamisen.

Suomessa julkisen talouden EU-tasolta tapahtuvaan ohjaukseen liittyvät institutionaaliset ja poliittiset hankaluudet olivat varsin vähäisiä jäsenyyden ensimmäisten kymmenen vuoden aikana.[62] Institutionaalisesti tärkeä muutos oli julkisen talouden sulautuminen aikaisempaa vahvemmin yhdeksi kokonaisuudeksi vuodesta 1993 alkaen. Ennen vuotta 1993 kunta- ja valtiontalous sekä sosiaaliturvarahastot, joista tärkeimmät olivat eläkerahastoja, olivat kehittyneet kukin omaa polkuaan. Erityisesti eläkepolitiikka oli muista erillistä. EMU-lähentymiskriteerien ja vakaus- ja kasvusopimuksen myötä ne jouduttiin integroimaan laskennallisesti ja osin poliittisesti yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä oli hallinnollisesti perusteltua, sillä julkisen talouden sääntelyä piti parantaa. Se oli myös julkistaloudellisesti välttämätöntä, sillä Suomi ei olisi 1990-luvun puolivälissä täyttänyt EMU-kriteerejä ilman ylijäämäisten työeläkerahastojen varoja kuntatalouden ollessa suurin piirtein tasapainossa ja valtiontalouden vasta toipuessa 1990-luvun alun suuresta lamasta.[63] Samalla työeläkejärjestelmä integroitiin osaksi sosiaaliturvaa ja se jätettiin yhteisön vakuutusdirektiivejä koskevan kilpailulainsäädännön ulkopuolelle Suomen liittymissopimukseen (1995) tehdyssä pöytäkirjassa.[64] Sittemmin kunta- ja valtiotalouden koordinaatio

on edelleen tiivistynyt, mutta eläkepolitiikka on osin edelleen ollut omilla urillaan.[65]

Viime kädessä Suomen valtiolla on vastuu koko julkisen talouden kestävyydestä. Valtio voi toki halutessaan siirtää omaa alijäämäänsä muille toimijoille, kuten kunnille tai sosiaaliturvarahastoille, mutta valtio vastaa kokonaisuudesta. Tämä valtion perustava vastuu on heijastunut valtiontalouden varassa olevan sosiaaliturvan osan kehittämiseen koko EMU-jäsenyyden ajan. Valtion verotulot vaihtelevat huomattavasti talouden syklien mukaan. Samalla valtio kuitenkin vastaa suuresta osasta kuntien sosiaali-, terveys-, ja koulutuspalvelujen rahoitusta sekä myötäsyklisesti kasvavasta[66] viimesijaisesta työttömyys- ja asumisturvasta. Valtiontalouden vakauttaminen kohdistuu väistämättä sosiaalimenoihin, jollei samanaikaisesti pystytä lisäämään tuloja. Näiden seikkojen vuoksi valtiolla on ollut perusteltuja syitä suhtautua pidättyvästi valtion sosiaalimenoja lisääviin uudistuksiin.

Poliittisesti EMU-riski purettiin eläke- ja työttömyysturvajärjestelmiin rakennettujen puskurirahastojen avulla vuonna 2007 (ks. myös luku 3). Kiihkeistä eduskuntakeskusteluista huolimatta talous- ja rahaliittoon liittyminen oli Suomessa selvää sen jälkeen, kun työmarkkinaosapuolet ryhmittyivät sopimuksen taakse: vastikkeeksi antamastaan tuesta palkansaajajärjestöt saivat työnantajajärjestöt tekemään tulopoliittisen kokonaisratkaisun.[67] Vuosituhannen vaihteen jälkeen vuoden 2009 taantumaan saakka julkisen talouden ylijäämäistyminen ja alhaiset valtionvelkojen korot vähensivät EMU-kriteerien poliittista painoarvoa.

Poliittisen ohjauksen alueella Suomen tilanne oli pitkälti samansuuntainen. Suomessa oli varsin laaja yksimielisyys siitä, että eurooppalaisesta yhteistyöstä saatava lisäarvo olisi hyvinvointivaltion ydinalueilla vähäinen tai olematon: joiltakin osin sitä pidettiin jopa haitallisena, koska esitetyt suositukset nähtiin asiantuntemattomina ja Suomen institutionaaliseen rakenteeseen sopimattomana. Erityisesti pidettiin huolta siitä, että eläkkeisiin liittyvät yhteistoiminnan muodot rajautuivat tietojen saantiin ja vaihtoon, esimerkiksi teknisiin laskelmiin alijäämistä ja korvausasteista. Eläkepolitiikka pidettiin tiukasti kansallisissa käsissä.

Huomattavaa käytännön vaikutusta Suomen sosiaalipolitiikan institutionaaliseen rakenteeseen tai toimintaan eurooppalaisella yhteistyöllä ei ole ollut vuosina 2000–2010, mikäli vaikutuksia arvioidaan lainsäädännön muutoksina tai uusina linjauksina. Sen sijaan niillä on ollut varsin olennainen vaikutus siihen, miten sosiaalipolitiikka asemoidaan suhteessa kasvuun ja työllisyyteen. Eurooppalaisessa kehyksessä on luontevaa tarkastella sosiaaliturvaa kasvun, työllisyyden ja osin kilpailupolitiikan näkökulmasta. Samalla sosiaalipolitiikalla perinteisesti ollut autonomia asettaa omat tavoitteensa omista intressi- ja arvolähtökohdistaan käsin on supistunut.

2010-luvulla jäsenvaltioiden aikaisempi pyrkimys rajoittaa komission talouspoliittisen toimivallan käyttöä sosiaalipolitiikan alueella ei enää onnistu entiseen tapaan. Yhdysvaltojen *subprime*-lainasotku johti Lehman Brothersin konkurssiin syyskuussa 2008, ja sen jälkeen puhkesi Irlannin asunto- ja keinottelukupla. Loppuvuodesta 2008 oltiin jo keskellä talous- ja pankkikriisiä, ja joulukuussa 2009 seurasi Kreikan julkisen talouden rahoituskriisi. Näiden EMU-maiden taloudellisten vaikeuksien patoaminen on edellyttänyt mittavia takauksia ja vastuita muilta jäsenvaltioilta.

Kriisin mittakaava on selvinnyt komissiolle, Euroopan keskuspankille ja jäsenvaltioille pikku hiljaa. Samalla on ollut poliittisesti tarkoituksenmukaista kasvattaa vastuita vaiheittain. Jäsenvaltiot eivät olisi suostuneet joulukuussa 2009 sen tasoisiin vastuisiin, jotka olivat hyväksyttävissä lokakuussa 2012. Raha- ja finanssipolitiikkaa koordinoimalla on pyritty siihen, että yksittäisten jäsenvaltioiden – ennen kaikkea Portugalin ja Kreikan – ongelmat eivät hallitsemattomasti vaikuttaisi muiden jäsenvaltioiden kasvuun ja työllisyyteen.

Suomelle tilanne on ollut sikäli haasteellinen, että Suomi on korkean luottoluokituksen maana ollut jossain määrin vastentahtoisena takaajana tilanteessa, jossa keskeisinä osapuolina ovat olleet keskieurooppalaiset pankit ja eteläisen Euroopan maat. Huhtikuun 2011 eduskuntavaaleista aiheutuvien sisäpoliittisten paineiden vuoksi Suomi on vaatinut Kreikalta vakuuksia takaukselleen, jotka se helmikuussa 2012 vihdoin sai. Käytännön vaikutuksia näillä takauksilla ei ole eurooppalaiselle vakausjärjestelmälle, sillä Suomi on loppujen lopuksi varsin pieni toimija. Vakuusvaatimukset ovat

kuitenkin vaikuttaneet Suomen – tuon entisen mallioppilaan – julkikuvaan unionissa.

Irlannin pankkikriisistä ja Kreikan tilastoväärennyksistä ja uudistuskyvyttömyydestä aiheutunut eurooppalainen julkisten talouksien kriisi on laajentanut EU:n tosiasiallista toimivaltaa talous- ja sosiaalipolitiikassa. Komissio on julkaissut kymmenkohtaisen toimenpidelistan valtioiden julkisen talouden uudistamiseksi. Sen ytimessä on ajatus julkisen talouden käytössä olevien resurssien kohdentamisesta kasvua ja työllisyyttä tukevasti: muille politiikkalohkoille on tarjolla ”rakenteellisia uudistuksia”. Komissio on käyttänyt aloitevaltaansa aktiivisesti myös eläkepolitiikassa. Se on julkaissut sekä politiikan mahdollisuuksia kartoittavan vihreän että sen sisältöjä esittelevän valkoisen kirjan, jälkimmäisen helmikuussa 2012.[68] Samalla yhä useampi jäsenvaltio on saanut komissiolta – ja tietyissä tapauksissa neuvostolta – suosituksen nostaa eläkeikää ja lisätä täydentävien työeläkejärjestelmien suhteellista merkitystä. Näiden suositusten toteuttaminen on komission mukaan tarpeellista, jotta selvitään sekä lyhyellä aikavälillä julkisen talouden alijäämästä että pitkällä aikavälillä näkyvissä olevasta väestörakenteen muutoksesta.

Suomessa julkisen talouden tilaan liittyvät suositukset ovat olleet varsin tavanomaisia koko 2000-luvun. Keskeistä on ollut työurien pidentäminen ennen kaikkea eläkkeelle jäämisen sääntöihin puuttumalla. Suosituksiin ei kuitenkaan kiinnitetty erityistä poliittista huomiota ennen 2009 kriisiä, koska työurien pidentämiseen tähdänneen vuoden 2005 eläkeuudistuksen on katsottu vastaavan riittävästi esitettyihin haasteisiin. Myös terveyspolitiikassa komission esityksiin järjestelmien toimivuuden parantamisesta on vastattu vetoamalla vuonna 2004 alkaneeseen kunta- ja palvelurakenteen uudistukseen. Ylipäätään niin kauan kuin Suomen julkinen talous on ollut kokonaisuudessaan ylijäämäinen, komission linjauksia ja jäsenvaltioille antamia suosituksia on pidetty lähinnä tiedonantoina. Komissiolla ei ole ollut käytössään välineitä Suomen yhteiskuntapolitiikan painavampaan suuntaamiseen. 2010-luvulla tämä tilanne on jonkin verran muuttunut.

JULKISET MENOT JA SOSIAALIMENOT EUROOPAN UNIONISSA

Sosiaalimenojen ja julkisten menojen välisiä mekanismeja voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta.[69] Nämä ovat

- julkisten menojen kehitys
- julkisten menojen rakenteen muutos
- julkisen velan vaikutukset sosiaalipolitiikkaan.

Ensiksikin voidaan kysyä, kuinka julkiset menot ovat kehittyneet nyt tarkasteltavalla aikavälillä. Julkisten menojen kehitystä voidaan lähestyä kahdella eri tavalla. Yhtäältä voidaan pohtia, kuinka hyvin laajat julkiset menot kertovat korkeasta hyvinvoinnista tai elämänlaadusta. Useimmat talous- ja yhteiskuntatieteilijät korostavat paneeli- ja poikkileikkausaineistojen perusteella, että laaja julkinen sektori on yleensä yhteensopiva kasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn kanssa. Ratkaisevampaa kuin julkisen sektorin koko sinänsä ovat kuitenkin julkisen sektorin luomat kannustimet ja kansallisen politiikkamallin toimintaperiaatteet.[70] Lisäksi hyvinvointivaltio on varsin tehokas tapa vastata informaation epäsymmetriasta aiheutuviin epävakausongelmiin.[71] Laajan julkisen talouden maat ovat myös erilaisten hyvinvointimittausten kärkipäässä, joskin on syytä kysyä, voisiko samoilla resursseilla saavuttaa vielä vaikuttavampia tuloksia.[72]

Toiseksi voidaan kysyä, miten sosiaalimenojen suhde julkisiin menoihin on muuttunut tarkasteltavana aikavälillä. Tämä tarkastelutapa on sikäli mielekäs, että sen avulla voidaan selvittää julkisen vallan investointeja sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipolitiikan voi ajatella olevan julkisten menojen lohkoista sen, johon yhteiskuntapoliittiset intressiristiriidat tiivistyvät ja jolla on huomattavin vaikutus ihmisten hyvinvointiin. Poliittista kamppailua sosiaalimenoista on tulkittu vuosikymmenten mittaan monista eri näkökulmista. Sosiaalipolitiikka on nähty markkinoiden vastaisena politiikkana, jonka avulla ihmisiä on onnistuneesti etäännytetty markkinoiden ”saatanallisesta myllystä”. Toisaalta sitä on voitu tarkastella myös solidaarisuuden osoituksena ja intressiryhmien välisenä valtakamppailuna ja edelleen markkinoiden toimintaa mahdollistavana tekijänä. Sosiaalimenojen laajuus on kulkenut käsi kädessä sosiaa-

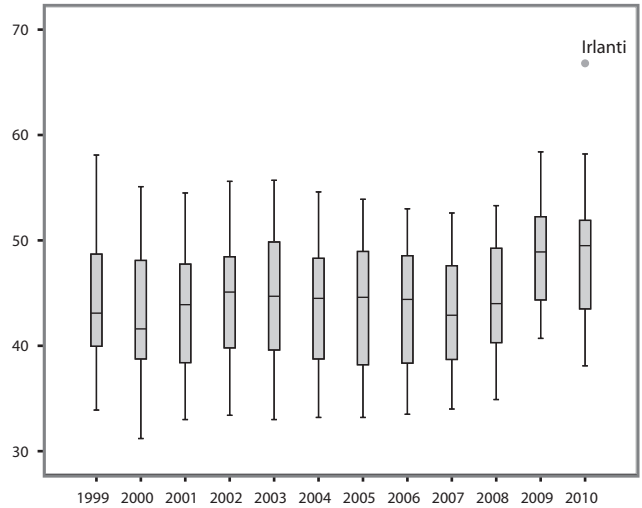
listen oikeuksien laajuuden kanssa: toisin sanoen raha on välttämätöntä sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle (ks. myös luku 5).

Niissä maissa, joissa sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on vuosien mittaan supistunut, voidaan ajatella muiden julkisten menojen syrjäyttäneen sosiaalimenoja. Maakohtaiset institutionaaliset tekijät ja sosiaalimenojen rakenne vaikuttavat siihen, onko tämä hyvä vai huono asia kotitalouksien hyvinvoinnille. Mikäli julkista valtaa käyttävä valtio on käyttänyt sosiaalimenoista karsittuja varoja vaikkapa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikkaan, muutosta voi pitää pitkän aikavälin investointina. Mikäli sosiaalimenojen supistuminen kertoo lähinnä siitä, että valtio on heikentänyt sosiaaliturvaa, tulkinta on päinvastainen. Toisaalta valtion ei ole järkevää käyttää kaikkia varojaan sosiaaliturvaan, koska silloin ei ole varaa sijoittaa erilaisiin selkeästi investointiluonteisiin kohteisiin, kuten vaikkapa koulutukseen.

Kolmas yhtä tärkeä kysymys on, miten julkinen velka ja alijäämä – jotka kulkevat pitkällä aikavälillä käsi kädessä – vaikuttavat sosiaalimenoihin ja niiden osuuteen julkisista menoista. Haasteellisena voi pitää tilannetta, jossa julkisen talouden velkaantuminen johtaa sosiaalimenojen suhteellisen osuuden supistumiseen. Tällöin julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävät toimenpiteet karsivat sosiaalimenoihin varatuista menoista suhteellisesti enemmän kuin muihin menoista. Tämä saattaa heikentää leikkausten kohteeksi joutuneiden ihmisten hyvinvointia ja terveyttä, joskin samalla on pidettävä mielessä myös muut ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät, sosiaalipolitiikasta riippumattomat tekijät.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin julkisen talouden muutoksia näiden kolmen indikaattorin valossa. Tavoitteena on tarkastella nimenomaisesti julkisten menojen muutoksia, joten tarkastelua ei ole rajattu EMU-maihin. Tämän puolesta puhuu myös se, että EMUn ulkopuoliset Euroopan unionin jäsenmaat pyrkivät noudattamaan yhteistä eurooppalaista rahapolitiikkaa. Ne pyrkivät täyttämään talous- ja rahaliiton asettamat lähentymiskriteerit ja toimittavat komissiolle ja neuvostolle vuosittaiset raportit talouspolitiikastaan.

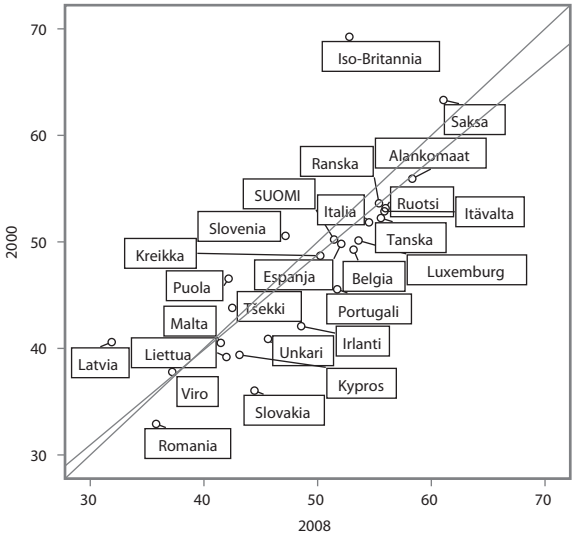
Aluksi tarkastellaan julkisten menojen kehitystä hajontakuvion avulla. Kuviossa 1 esitetään julkisten menojen osuus bruttokansan-



KUVIO 1. JULKISTEN MENOJEN KESKIARVO, HAJONTA JA ÄÄRIARVOT EUROOPAN UNIONISSA VUOSINA 1999–2010, % BRUTTOKANSANTUOTTEESTA.

tuotteesta Euroopan unionin maissa.[73] Kuviosta havaitaan ensiksikin se, että maiden välinen hajonta on pysynyt pääpiirteissään ennallaan koko ajanjaksolla (1999–2010). Irlanti oli poikkeustapaus vuonna 2010. Toiseksi julkiset menot ovat lisääntyneet suhteessa bruttokansantuotteeseen ajanjakson loppupuolella. Tämä selittynee ennen kaikkea bruttokansantuotteen supistumisella vuosina 2009–2010 sekä työttömyysmenojen kasvulla. Lisäksi eräissä jäsenmaissa alkaa jo näkyä väestörakenteen muutoksen vaikutus julkisiin menoihin.

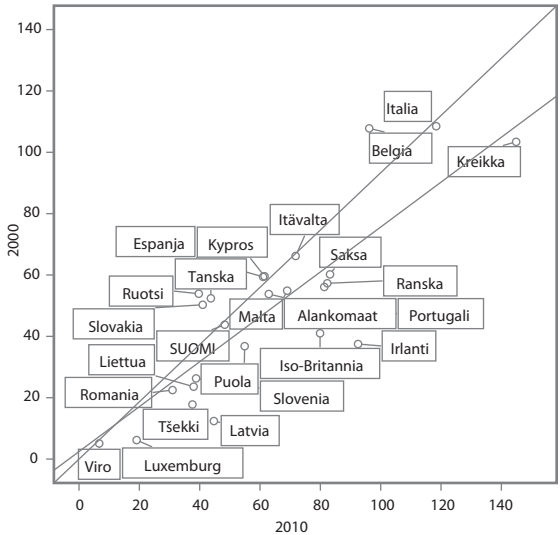
Kuviossa 2 verrataan sosiaalimenojen julkistalousosuuksia vuosina 2000 ja 2008. Kuviosta havaitaan kaksi asiaa. Ensiksikin tasotarkastelussa sosiaalimenojen julkistalousosuus on varsin vakaa eri maissa tämän ajanjakson aikana. Samalla havaitaan, että matalien ja korkeiden sosiaalimenojen julkistalousosuuksien välillä ei tapahdu olennaista muutosta. Useimmat maat ovat tässä suhteessa historiansa ehdollistamia. Alhaisten menojen jäsenmaat ovat yleensä siirtymätalouksia. Vastaavasti laajojen meno-osuuksien maat ovat enimmäkseen laajoja hyvinvointivaltioita.



KUVIO 2. SOSIAALIMENOJEN OSUUS JULKISISTA MENOISTA VUOSINA 2000 JA 2008 (%).

Toiseksi kun katsotaan muutosta, havaitaan pieniä siirtymiä. Halkaisijan yläpuolelle sijoittuvat ne jäsenmaat, joissa sosiaalimenojen suhde julkisiin menoihin on selvästi vähentynyt tarkasteltavana olevana aikavälillä. Vastaavasti sen alapuolella ovat ne maat, joissa sosiaalimenot ovat syrjäyttäneet muita menoja. Toisin sanoen kuvion yläosassa ovat ne maat, joissa sosiaalimenojen asema on heikentynyt, ja sen alapuolella ovat ne, joissa tilanne on muuttunut päinvastaiseen suuntaan. Perushavainto on, että sosiaalimenojen asema julkisten menojen sisällä on vahvistunut tällä aikavälillä. Poikkeuksia ovat Ison-Britannian ja Puolan kaltaiset maat, joissa kehitys on ollut päinvastaista. Ainakaan tässä käytetyt mittarit eivät tue näkemystä siitä, että 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä sosiaalimenoja olisi karsittu. Pikemminkin päinvastoin, valtiot ovat kohdentaneet julkisia menoja sosiaalimenoihin aikaisempaa enemmän.

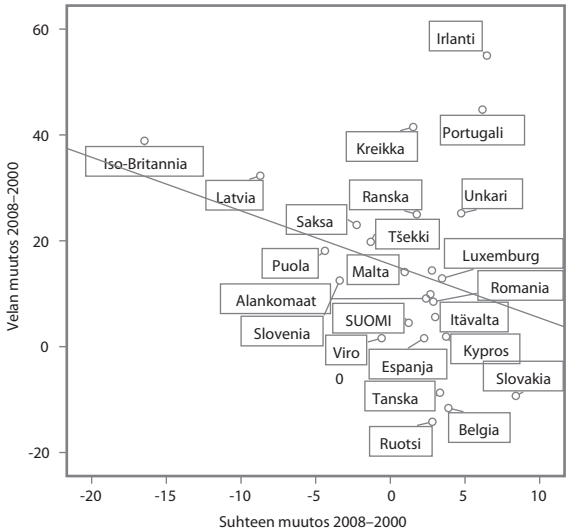
Julkisen velan otto vuosina 2000–2010 oli varsin vakaa useimmissa jäsenmaissa. Muutokset olivat erityisesti 2000-luvun alku-



KUVIO 3. JULKINEN VELKA BRUTTOKANSANTUOTTEESTA EUROOPAN UNIONIN JÄSENMAISSA VUOSINA 2000 JA 2010 (%).

puolella melko pieniä. Loppupuolella velkaantuminen kuitenkin nopeutui. Kuviossa 3 halkaisijan alapuolella ovat yhdentoista vuoden aikana lisää velkaantuneet maat. Kuten kuviosta havaitaan, Euroopan unionin jäsenmaat ovat velkaantuneet ajanjakson aikana, kun velkaa ei tarkastella maan talouden koon suhteen painotettuna. Jos tarkastellaan erikseen symbolista 60 prosentin velkaantumisrajaa, havaitaan, että suurin osa Euroopan unionin jäsenmaista ylittää tämän raja-arvon vuonna 2010. Rajan ylittävien maiden lukumäärä on kasvanut nopeasti. Parhaassa tilanteessa ovat Viro ja Luxemburg.

Kuviossa 4 esitetään julkisen velan muutoksen ja sosiaalimenojen julkismeno-osuuden muutos vuosina 2000–2008. Vuosi 2008 on viimeinen, jolta sosiaalimenotietoja on saatavissa kesällä 2012, joten laman vaikutukset eivät vielä näy näissä luvuissa. Positiiviset arvot kertovat velan supistumisesta ja sosiaalimenojen BKT-suhteen muutoksesta. Tärkein havainto on, että Euroopan unionissa ei ollut 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ennen kriisiä yhtä



KUVIO 4. JULKISEN VELAN MUUTOS JA SOSIAALIMENOJEN JULKISMENO-OSUUDEN MUUTOS VUOSINA 2000–2008, PROSENTTIYKSIKKÖÄ.

yhteistä toimintatapaa julkisen talouden vakauttamiseen ja julkisten menojen kohdentamiseen. Prosenttiyksikköinä laskettuna suurin osa Euroopan unionin jäsenmaista velkaantui 2000-luvulla. Tässä Iso-Britannia, Irlanti, Kreikka ja Portugali ovat omassa luokassaan.

Toisaalta Irlanti ja Portugali ovat kohdentaneet niukkoja resurssejaan yhä enemmän sosiaalipolitiikkaan. Myös Kreikassa sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista on jonkin verran lisätty. Isossa-Britanniassa tilanne on ollut päinvastainen: sosiaalimenoja on siirretty niin sanottuihin kakkospilarin (ammatillisiin) eläkkeisiin ja kotitalouksien ostamista palveluista tehtäviin verovähennyksiin, joita ei lueta sosiaaliturvaan ja tilastoida sosiaalimenoihin. Iso-Britannia on tyyppiesimerkki maasta, joka pyrkii ratkaisemaan julkisen talouden ongelmat siirtämällä sosiaalipoliittista toimintaa julkisen talouden ulkopuolelle.

Julkista velkaansa vähentäneissä maissa sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista on yleensä lisätty. Tämän valossa julkisen velan

vähentäminen tukee sosiaalimenojen kasvattamista. On huomattava, että julkista velkaa voi vähentää sekä velkoja maksamalla että bruttokansantuotetta kasvattamalla. Parhaiten julkista velkaansa ovat vähentäneet Tanska, Ruotsi, Slovakia ja Belgia.

Suomessa muutokset julkisessa taloudessa ja sosiaalimenoissa eivät ole muihin maihin verrattuna suuria. Kuitenkin kun Suomea vertaillaan muihin Euroopan unionissa oleviin Pohjoismaihin, Suomen kehitys näyttäytyy yleensä näitä heikompana. Olennainen ero on siinä, kuinka paljon julkisista menoista käytetään sosiaalimenoihin. Ruotsi ja Tanska ovat vähentäneet julkista velkaansa Suomea nopeammin, ja ne ovat samanaikaisesti pystyneet kasvattamaan sosiaalimenojen julkistalousosuutta.

Kaiken kaikkiaan Suomen menestys julkisessa taloudessa ei ole Euroopan unionin jäsenmaiden parhaita. Suomi on kuitenkin kiistatta hyvää keskiryhmää. Sen ei ole tarvinnut tässä tarkastellulla aikavälillä olla huolissaan suhteellisesta asemastaan ja julkisen talouden kestokyvystään. Sen luottokelpoisuus on toistaiseksi säilynyt parhaassa luokassa.[74] Suhteessa perinteiseen vertailuryhmäänsä Pohjoismaihin verrattuna Suomi ei kuitenkaan ole menestynyt erityisen hyvin. On kuitenkin hyvä pitää mielessä Pohjoismaiden erot kansallisvarallisuudessa, elinkeinoelämän rakenteissa ja sopeutumiskyvyssä sekä demografisessa rakenteessa. Muut Pohjoismaat ovat Suomea selvästi varakkaampia, joten niillä on käytössään myös enemmän puskuria suhdannevaihtelua vastaan. Suomen elinkeinoelämän rakenne taas eroaa muista Pohjoismaista siinä, että Suomen talous on selvästi niitä riippuvaisempi kansainvälisestä kaupasta. Sopeutumiskykykin on Suomessa heikompi: Suomen talous rakentuu lähinnä kolmen peruspilarin varaan: metsä- ja paperiteollisuuteen, informaatioteknologiaan, ja metalliteollisuuteen. Se tekee Suomesta muita Pohjoismaita haavoittuvamman. Myös sopeutuminen uuteen devalvaation kieltävään talousmalliin on vaatinut Suomessa enemmän ponnisteluja kuin muissa Pohjoismaissa, joissa devalvaatiovaihtoehto on ainakin periaatteellisella tasolla säilynyt.

Suomen väestö ikääntyy muita Pohjoismaita nopeammin, mihin varautuminen vaikuttaa osaltaan Suomen julkisen talouden liikku-

mavaraan. Suomessa heti toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat synnyttivät pienet ikäluokat, ja maahanmuutto oli ennen 1990-lukua muihin Pohjoismaihin verrattuna vähäistä. Ruotsi ja Tanska, jotka eivät osallistuneet aktiivisesti toisen maailmansodan sotatoimiin, ovat demografisesti tasapainoisempia. Ne ovat myös hyötyneet mittavasta maahanmuutosta – Ruotsi on saanut paljon uusia asukkaita myös Suomesta. Näistä syistä niissä ei lähivuosina ole merkittävää demografisesta muutoksesta aiheutuvaa ongelmaa.

JULKISEN TALOUDEN UUDISTAMINEN EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

Julkisten talouksien ja siten myös sosiaalimenojen tulevaisuus on monella tapaa valinkauhassa. Tässä luvussa julkisia talouksia on tarkasteltu kirjan teeman mukaisesti eurooppalaisesta näkökulmasta, jolloin tarkastelun ytimessä ovat eurooppalaisten sopimusten ja linjausten julkisia menoja ja tuloja suuntaava vaikutus. Yleisesti voidaan sanoa, että julkisen talouden vakautta koskevien, unionissa yhdessä sovittujen periaatteiden toimeenpano on jäsenmaissa huomattavasti vaikuttavampaa 2010-luvun alussa kuin 1990-luvulla, jolloin ohjauksen perusteet luotiin.

Myös finanssipolitiikan vastuut ovat jakautuneet uudella tavalla. Talous- ja rahaliiton valmistelun ja sen voimassaolon alkuvuosina kukin jäsenvaltio vastasi itse omista veloistaan ja muista taloudellisista vastuistaan. Kukin valtio sai itse kohdentaa julkisen talouden resurssit haluamallaan tavalla. 1990-luvun luvun alusta vuoden 2009 Kreikan kriisiin saakka talouspolitiikan koordinaatio lisääntyi voimakkaasti, kun vaikuttavuutta arvioidaan suositusten ja muun samankaltaisen ohjauksen määrällä, mutta velat piti kunkin maan maksaa itse; komissio ja jäsenvaltiot ”seurasivat” toistensa tilanteita.

Vuoden 2009 kriisin jälkeen jäsenvaltioiden kollektiiviset (takaus)vastuut ja vastavuoroiset riippuvuudet ovat voimakkaasti lisääntyneet. Olennaista on, kuinka paljon jäsenvaltiot kantavat kollektiivista vastuuta toistensa julkisen talouden veloista. Ajatuksena on, että julkistaloudellisesti heikommassa asemassa olevien jäsenvaltioiden valtionlainojen korkoa saadaan alaspäin, kun talou-

dellisesti vahvemmat jäsenvaltiot – ennen kaikkea Saksa – sitoutuvat lainojen takaisinmaksuun. Avuksi luotiin ensin tilapäiseksi siirtymäkauden järjestelyksi tarkoitettu Euroopan rahoitusvakausväline (ERVM) ja sitten pysyväksi tarkoitettu Euroopan vakausmekanismi (EVM), joiden avulla jäsenvaltiot lainoittavat toisiaan.[75] Suomi on pyrkinyt saamaan sijoituksilleen vakuuksia, mikä on ollut mahdollista Suomen suhteellisen pienen taloudellisen painoarvon vuoksi.[76] Päätökset rahoitusmekanismien käyttöönotosta on tehty eurooppalaisen taloustilanteen ja eurooppalaisen päätöksentekoprosessin sitä edellyttäessä varsin lyhyessä ajassa.[77]

Rahoitusmekanismien lisäksi kriisiä on pyritty hoitamaan lisäämällä pankkien valvonnan koordinaatiota. Sen yhtenä osana on valmistauduttu siirtymään yhteiseen pankkivalvontaan. Tämä saattaa mahdollistaa tukemisen (pääomittamisen) suoraan Euroopan vakausmekanismilla (EVM) sen sijaan, että tuki kierrätettäisiin jäsenvaltioiden valtiontalouksien kautta.[78] Erityisesti tämä koskisi ”systeemisesti tärkeitä pankkeja”, toisin sanoen niitä suurpankkeja, joiden kaatuminen uhkaisi eurooppalaista pankkijärjestelmää. Osa tätä pakettia ovat syyskuussa 2012 sovitut Euroopan keskuspankin määrältään rajoittamattomat valtionlainojen jälkimarkkinaostot, joiden tarkoitus painaa (yli)velkaantuneiden maiden lainakorkoja alaspäin ja helpottaa niiden rahoituksen hankintaa. Tämä on perustava muutos kollektiivisen vastuun vahvistamisessa. Suomi on suhtautunut useimpiin muihin EU-maihin nähden kriittisesti tämänkaltaiseen keskuspankkijärjestelmän sisällä tapahtuvaan yhteisvastuullisuuden kasvattamiseen.

Rahoitusmekanismien ja pankkivalvonnan ohella kolmas tärkeä uudistuspyrkimys liittyy vahvempaan talouspolitiikan koordinaatioon. Talouspolitiikan koordinaationa tunnettu koordinaatiomekanismi jatkaa integroitujen suuntaviivojen perinnettä samalla, kun niiden painoarvoa on vahvistettu vuoden 2012 alusta. Myös Suomi on saanut aikaisempaa vahvempia ja selkeäsanaisempia suosituksia, mikä aiheutuu ensisijaisesti Suomen julkisen talouden heikentymisestä. Suomessa ei kuitenkaan ole syksyllä 2012 niin sanottua makrotalouden epätasapainoa, mikä velvoittaisi komissiota ja neuvostoa aktiivisiin toimenpiteisiin Suomen julkisen

talouden tasapainottamiseksi. Suositukset vuosille 2012–2013 koskevat kunta- ja valtiotalouden parempaa integroimista yhteiseen menokattoon, kunta-uudistusta, eläkeiän nostamista, julkisten hankintojen kilpailuttamista ja innovaatiopolitiikan uudistamista.[79] Nämä pitkälti sosiaalipolitiikkaan liittyvät talouspoliittiset suositukset ovat linjassa Suomen kansallisen politiikan kanssa.[80] Monien muiden EU-jäsenmaiden saamat suositukset edellyttävät välitöntä uudistamisstrategiaa ja sen toimeenpanoa.[81]

Maaliskuussa 2012 jäsenvaltiot tekivät finanssipoliittiseen sopimuksen, jossa ovat mukana kaikki jäsenvaltiot Isoa-Britanniaa ja Tšekkiä lukuun ottamatta.[82] Tämä niin sanottu budjettikurisopimus jatkaa vuoden 2009 kriisin jälkeen alkanutta pyrkimystä tehostaa jäsenvaltioiden budjettikuria. Tarkoituksena on luoda vaikuttava menettelytapa jäsenvaltioiden budjettialijäämien käsittelylle. Suomelle tästä ei ole aiheutumassa suurta ongelmaa, sillä Suomen prosessit ovat jo varsin läpinäkyviä ja valtiontalouden seuranta systemaattista.[83] Monille velkaantuneille jäsenmaille se merkitsee budjettiprosessien ulkoista seurantaa ja valvontaa.

Useimpien jäsenmaiden on vaikea toteuttaa sopimuksen linjausta, jonka mukaan ”julkisen talouden vuosittainen rakenteellinen rahoitusasema on tarkistetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen mukainen siten, että rakenteellinen alijäämä saa olla enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta”. Tästä kriteeristä voivat poiketa sellaiset maat, joilla on vähän julkista velkaa, alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Niille sallitaan prosentin alijäämä. Syksyllä 2012 unionissa ei ole montaakaan jäsenmaata, jotka lukeutuvat pienen julkisen velan maihin, ja useimmat ryhmän maista ovat lähellä tuota raja-arvoa. Sopimus sallii poikkeamisen näistä yleisistä periaatteista vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Sopimuksen rikkomisesta seuraa uhkasakko, joka voi olla 0,1 prosenttia maan bruttokansantuotteesta.[84]

Keskittyminen Euroopan unionin institutionaaliseen rakenteeseen talous- ja rahapolitiikassa saattaa peittää alleen muut julkisiin menoihin ja tuloihin vaikuttavat tekijät. Näistä tärkeimmät ovat

väestörakenteen muutos ja veropolitiikka. Lisäksi käsittelemättä ovat jääneet eurooppalaiset transaktioverot.

Väestörakenteen muutokset vaikuttavat olennaisesti julkisiin menoihin lisäämällä ikääntymisestä aiheutuvia menoja kuten eläkkeitä, vanhusten hoivapalveluja ja terveydenhuoltomenoja. Unioni on kiinnittänyt asiaan huomiota perustamalla demografisen foorumin, jossa keskustellaan väestörakenteellisista kysymyksistä. Asian tärkeydestä huolimatta unionilla ei ole tosiasiallista vaikutusvaltaa valtioiden väestörakenteisiin tilastointia lukuun ottamatta.[85] Samalla tavalla veropolitiikka on Euroopassa edelleen kansallista lukuun ottamatta arvonlisäverotusta ja tiettyjä kaksinkertaista verotusta koskevia koordinaatiojärjestelmiä.[86] Tämä koskee myös yritysverotusta, jota jäsenvaltiot ovat päättäväisesti suojanneet eurooppalaiselta päätöksenteolta. Kuvaavaa on se, että Irlanti sai yhteisösopimuksesta käydyn kansanäänestyksensä jälkeen oikeuden käyttää edelleen yritysverotusta kilpailuetuna, vaikka maan julkisen talouden tulopohjaa olisi syytä laajentaa.

Eurooppalaiset rahoitusmarkkinoihin kohdistuvat transaktioverot ovat uusin avaus tällä alueella.[87] Rahoitusmarkkinaverolla on vahvaa kannatusta Keski-Euroopassa, mutta sitä vastustavat muun muassa Iso-Britannia, Tanska ja Ruotsi. Iso-Britannia vastustaa veroa etenkin Lontoon Cityn taloudellisiin etuihin vedoten. Tanska ja Ruotsi suhtautuvat periaatteellisen varauksellisesti sellaisiin politiikkoihin, jotka supistavat kansallista liikkumavaraa. Tämä varauksellisuuteen perustuva politiikkamalli on osoittautunut varsin menestykselliseksi. Se rajoittaa näiden maiden kollektiivisia vastuita mutta antaa samalla niille riittävän sananvallan kaikissa tärkeissä kysymyksissä. Malli on osoittautunut joustavammaksi kuin suomalainen ”kaikkiin eurooppalaisiin ytimiin” tähtäävä malli.

Suomi on osoittautunut tässä kohden pragmaattiseksi. Vuonna 2001 valmistui valtioneuvoston tilaama selvitys, jonka pohjalta veroa ei pidetty Euroopassa ajankohtaisena.[88] Sitä pidettiin taloudellisesti tehottomana, poliittisesti haitallisena ja teknisesti toimeenpanokelvottomana. Vuonna 2011 valtionvarainministeriö kuitenkin kannatti eräin varauksin samankaltaisen mallin toimeenpanoa, joskin asiasta annetut asiantuntija-arviot olivat yleensä varauksellisia.[89] Kansain-

välisen tilanteen muutos muutti valtiovarainministeriön linjaukset päinvastaisiksi.

Keskeinen kannanmuodostukseen vaikuttanut argumentti on ollut pyrkimys pakottaa löysäkätisellä lainanannolla talouden epävakautta aiheuttaneet pankit kantamaan aikaisempaa suurempi vastuu rahoituskriisin kustannuksista. Samalla on haluttu kurittaa ylisuuriksi katsottuja palkkoja ja palkkioita nostaneita pankkiireja osana moraalista ryhtiliikettä sekä vahvistaa sijoittajavastuuta. Tärkeä tekijä on myös julkisen talouden rahoituspohjan vahvistaminen. Lokakuussa 2012 yksitoista EU-maata puolsi veron käyttöönottoa, mikä antoi komissiolle mandaatin alkaa valmistella asiaa. Tähän olisi riittänyt yhdeksän maata. Suomen kanta oli lokakuussa 2012 vielä avoin, koska suurimmilla puolueilla on asiasta erilaisia käsityksiä. Intressierojen ohella asian punnintaan vaikuttaa sekä Ruotsin varauksellisuus esitykseen että esimerkiksi se, että vero ulottuu myös työeläkelaitosten sijoituksiin, mikä luo lisäpainetta työeläkevakuutusmaksun nostoon.

JULKISEN TALOUDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Tässä luvussa käsitellyt asiat tiivistyvät kahteen pääasiaan. Ensiksikin EU säätelee ja ohjaa poliittisesti jäsenmaiden julkista taloutta yhä voimakkaammin. Samalla tämä ohjaus on yhä enemmän kohdistunut sosiaalimenoihin julkisen talouden sisällä, sillä sosiaalimenot muodostavat julkisen talouden suurimman yksittäisen menoerän. Tämän vuoksi on selvää, että eurooppalaisilla politiikoilla on enemmän vaikutusta suomalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan kuin Suomessa on haluttu myöntää 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa.

Unionin talouspoliittisen koordinaation tosiasiallinen vaikutus jäsenmaihin ei kuitenkaan ole ollut huomattava ennen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskoa. Tämä koskee sekä Euroopan unionia yleensä että Suomea erityisesti. Jäsenvaltiot eivät halunneet ottaa vastaan komission ohjeistusta ja suosituksia sosiaalipolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Suomessa suositusten uskottavuutta heikensi niiden ilmeinen epärealistisuus ja osin myös ilmeiset väärintulkinnat Suomen työmarkkinoiden, kuntarakenteen

ja sukupuolijärjestelmän toimintaperiaatteista. Niissäkin tapauksissa, joissa suositukset olivat perusteltuja, suomalaisten halukkuus ottaa vastaan tämänkaltaisia ohjeita oli vähäinen.

Toiseksi Euroopan unionin julkistaloudet kehittyivät varsin rauhallisesti 2000-luvulla. Velkaantumisen vaikutus on verrattavissa tulivuoren purkautumiseen. Paine lisääntyi pikku hiljaa, kunnes Kreikan julkisen talouden kriisin kärjistyminen maksukyvyttömyydeksi joulukuussa 2009 nosti julkisten talouksien tilan eurooppalaisen politiikan asialistojen pääasiaksi. 2010-luvun eurooppalainen politiikka on ytimeltään julkisten talouksien velkaantumisen vastaista politiikkaa.

Julkisella velalla on taipumus kasvaa nopeasti ja vähentyä hitaasti. Esimerkiksi Suomessa 1990-luvun alussa julkinen velka kasvoi muutamassa vuodessa, mutta sen pienentyminen ”normaaliksi” vei viitisentoista vuotta. Suomen kokemuksen valossa velkaantumisesta aiheutuvat talouspoliittiset haasteet ovat osa eurooppalaista yhteiskuntapolitiikkaa seuraavat vuosikymmenet. Haasteiden poliittista ratkaisua hidastaa samanaikaisesti tapahtuva ikärakenteen muutos, joka yhtäältä nostaa äänestäjien keski-ikää ja toisaalta lisää ikääntyvien ihmisten tulonsiirtojen ja palvelujen käyttöä. Tässä tilanteessa julkisen talouden kestävyydestä huolehtivat jäsenmaiden hallitukset saattavat joutua toimeenpanemaan keskeisen äänestäjäryhmän kannalta kielteisiä uudistuksia.

Suomen menestys julkisen talouden vakauden ylläpitämisessä ei ole erityisen hyvä tai huono. Se on keskivertoa parempi, mutta suhteellisesti tarkastellen Euroopasta löytyy myös asiansa paremmin hoitaneita maita. Sama havainto soveltuu Pohjoismaiden vertailuun. Suomen politiikan uskottavuus on kuitenkin hyvä, mikä heijastuu hyvänä luottoluokituksena[90] ja alhaisena valtionlainojen korkotasona. Suomi saa nyt konkreettista hyötyä luotettavasta julkisesta hallinnostaan ja päätöksentekokulttuuristaan.

Eurooppalaisten julkistalouksien tulevaisuus on kaiken kaikkiaan varsin synkkä, mikäli työllistävää talouskasvua ei saada nopeutettua. Suurin osa jäsenvaltioista velkaantuu edelleen. Näkyvissä ei ole tuottavuuden nopeasta noususta seuraavaa mittavaa talouskasvua ja siitä aiheutuvaa tulopohjien laajentumista ja

tulotasojen nousua. Leikkausten ohella ainoa mahdollisuus on julkisen talouden rahoituspohjan laajentaminen, mikä käytännössä tarkoittaa työurien pidentämistä ”alusta, puolivälistä ja lopusta”.[91] Näin rahoittajien määrää saadaan kasvatettua. Opintoaikoja lyhennetään, kehitetään uudenlaisia niin sanottuja joustoturvan (*flexicurity*) malleja – joissa irtisanomissuojaa heikennetään, koulutusta lisätään, aktiivista työvoimapolitiikkaa tehostetaan ja sosiaaliturvaa muokataan kannustavampaan suuntaan – ja varhaiseläkkeelle pääsyä vaikeutetaan.

Edellä mainittujen keinojen ohella jäsenvaltioilla on kaksi tapaa vakauttaa julkiset taloudet. Ensimmäinen tapa on menojen siirtäminen julkisten menojen ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa niin sanottujen toisen ja kolmannen pilarin eläkkeiden vahvistamista ja yksityistä terveydenhuoltoa vakuutusjärjestelmien avulla. Näiden rahoituksessa verovähennykset ovat avainasemassa. Tälle tielle on lähtenyt ennen kaikkea Iso-Britannia. Nämä niin sanotut täydentävät järjestelmät on suunnattu liittoratkaisujen muodossa järjestäytyneille palkansaajille ja yksityisen varautumisen muodossa keskituloisille ja varakkaille ihmisille. Toinen tapa edetä julkisen talouden vakauttamisessa on leikata ensisijaisesti valtion rahoittaman sosiaaliturvan menoja ja jättää kuntien ja sosiaaliturvarahastojen menoleikkaukset vähemmälle. Suomen tapauksessa nämä leikkaukset kohdistuvat palveluissa kuntien valtionosuuksiin ja tulonsiirroissa perusturvaan – asumis- ja työmarkkinatukeen sekä lapsilisiin ja kansaneläkkeisiin sekä osin toimeentulotukeen. Tässä vaihtoehdossa leikkausten kohdentumisen selvittäminen vaatii systemaattista loppukäyttäjäanalyysia, mutta todennäköisimmin kohteena ovat ne ryhmät, jotka ovat heikoimmassa asemassa. Kumpikin näistä julkisen talouden vakauttamiseen pyrkivistä vaihtoehdoista aiheuttaa mekaanisesti toimeenpantuna väestöryhmien välistä kasvavaa eriarvoistumista.

”TERVEYSKESKUSTEN TOIMIVUUDESTA KAIKILLA ON MIELIPIDE”

Lahti oli ensimmäinen kaupunki Suomessa, joka päätti ulkoistaa kaikki terveysaseman toiminnot. Elettiin vuotta 2004. Lahdessa ei riittänyt lääkäreitä terveyskeskuksiin, ja kaupunki halusi säästää kuluissa. Näin yritys nimeltä MedOne sai kilpailutuksen jälkeen hoitaakseen keskustan terveysaseman. Sopimus jatkuu yhä, mutta yrityksen nimi on muuttunut Attendoksi. Ruotsalainen Attendo osti MedOnen vuonna 2007. Muita yksityisiä toimijoita Lahdessa ovat Pihlajalinna, Mainiovire ja Mediverkko.

Tämä oli se tavallinen tarina 2000-luvun alussa. Se alkoi lääkäreiden päivystysringeistä, jotka laajenivat vähitellen työvoiman vuokraukseksi. Lääkäripula loi kysyntää.

Yksinkertaista vastausta ei ole siihen, onko asiakkaan kannalta parempi yksityiselle ulkoistettu terveyskeskus vai kunnan itsensä hoitama, kertoo Lahden toimialajohtaja **Mikko Komulainen**. Lahdessa tärkeänä mittarina toimivuudesta pidetään ”saatavuutta” eli sitä, miten nopeasti asiakas pääsee terveyskeskukseen. Tätä seurataan tarkkaan ja tulokset vaihtelevat: joskus voiton vie ulkoinen palveluntuottaja, toisinaan taas kunnallinen.

”Objektiivinen vertailu on tärkeää, sillä terveyskeskusten toimivuudesta kaikilla on mielipide. Joskus mielipiteet perustuvat tunteeseen tai ideologiaan. Pääsääntö on se, että suurta eroa yksityisen ja kunnallisen palveluntuottajan tarjoaman palvelun laadussa ei ole”, Komulainen summaa.

Kuntalaisten rahoja säästyy jonkin verran, mutta sen laskeminen on vaikeaa. ”Aluksi näytti siltä, että vanhaan järjestelmään verrattuna ulkoistamisen myötä kustannussäästöä olisi tullut jopa 15–20 prosenttia. Näin paljon se ei kuitenkaan ole. Pitää ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakasaines on erilaista omien ja ulkoisten palveluntuottajien välillä. Kunnan omille toimijoille kuuluu myös kansanterveystyö ja ennaltaehkäisevä toiminta, mitä ulkoiset toimijat eivät tee. Kunnan yhteiskunnallinen vastuu on laajempi kuin yksityisen yrityksen.”

Lahdessa ulkoistamisen vaikutuksia ja hyötyjä arvioidaan pitkällä aikavälillä, ja niiden tarve voi muuttua suuntaan tai toiseen. Komulainen painottaa, että tavoitteena on saada asiakkaalle samalla rahalla enemmän palveluja. Jos yksityinen toimija sen pystyy tarjoamaan, se sopii Lahdelle.

"Yksityisen yrityksen kanssa tehty sopimus ei jousta muuten kuin lisämaksusta."

EU:ssa vuonna 2004 säädetty hankintadirektiivi jakoi palvelut ensisijaisiin ja toissijaisiin. Ajatuksena oli, että kilpailuttamisvaatimus toissijaisissa palveluissa, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa, olisi ollut rajoitetumpaa. EU-tuomioistuin on kuitenkin linjannut, että avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita kunnioittaen myös nämä pitää kilpailuttaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelun julkisen hankinnan ylittäessä 100 000 euroa se kilpailutetaan EU:n laajuisesti. Esimerkiksi Lahden kokoisen kaupungin terveyskeskusten kilpailutukset käsittävät näin ollen koko EU:n alueen.

Takaisin kunnalliseen

Terveysasemien ulkoistaminen saavutti tähänastisen huippunsa vuonna 2010, jolloin koko Suomessa ulkoistettuja terveysasemia oli yhteensä 44. Helmikuussa 2012 ulkoistettuja terveysasemia oli 38. Raasepori on esimerkki kunnasta, joka päätti siirtää yksityiselle palveluntuottajalle ulkoistetun Karjaan terveyskeskuksen takaisin kunnalle.

"Kunta joutui järjestämään Karjaalle lisää fysioterapiaa ja mielenterveyspalveluja, jotta palvelut olivat samalla tasolla Raaseporin muiden alueiden kanssa", kertoo perusturvalautakunnan varapuheenjohtaja **Jaana Tasanko**. "Ongelma on se, että yksityisen yrityksen kanssa tehty sopimus ei jousta muuten kuin lisämaksusta, vaikka tilanteet kunnassa muuttuvat."

Kunnilla on myös oppimista palvelujen tilaajana. Pieni kunta ei välttämättä sopimuksen teossa osaa pitää puoliaan tehokkaasti toimivalle yritykselle.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistamista tutkineet Annareetta Vaara ja Hennamari Mikkola pitävät lääkärivajeen vähentymistä yhtenä selvänä syynä siihen, että terveysasemien ulkoistamisen vauhti alkoi hiipua huippuvuoden 2010 jälkeen.

Tutkijat arvioivat ulkoistamisen kuitenkin jatkuvan. Yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita tarjoavia yrityksiä kiinnostaa nyt yhä enemmän vanhustenhoito.

5.

TULOEROT JA KÖYHYYS

SUSAN KUIVALAINEN & ELINA PALOLA

”Tällaista ei voida hyväksyä 2000-luvun Euroopassa.” Näin kommentoi komissio tiedonannossaan vuonna 2010 eurooppalaisia köyhyyslukuja, joista kävi ilmi, että yli 80 miljoonaa ihmistä, lähes viidennes unionin väestöstä, eli köyhyysrajan alapuolella.[92] Eurooppalaiset kokevat köyhyyden olevan huomattava yhteiskunnallinen ongelma, ja enemmistön mielestä unionilla on olennainen rooli sen vähentämisessä.[93]

Köyhyyden vähentäminen on ollut EU:n julkilausuttu tavoite jo vähintäänkin vuonna 1975 käynnistetystä ensimmäisestä köyhyysohjelmasta asti. Tästä on tultu pitkä ja monivaiheinen matka kohti unionin historian ensimmäistä määrällistä köyhyystavoitetta, joka asetettiin osana Eurooppa 2020 -strategiaa. Tavoitteen mukaisesti Euroopan unionin pitäisi kuluvalla vuosikymmenellä nostaa 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyydestä ja sosiaalisen syrjäytymisen riskistä. Jäsenvaltioiden on omien kansallisten tavoitteidensa määrittämisessä huolehdittava, että ne tukevat EU-tavoitteiden saavuttamista. Eurooppa 2020 -strategian määrällinen tavoite saavutetaan Suomessa, jos köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrää voidaan vähentää noin 150 000 henkilöllä.

Tässä luvussa tarkastellaan EU:n toimintaa köyhyyden ja syrjäytymisen torjumisessa. Aluksi luodaan katsaus eurooppalaisen sosiaalipolitiikan tavoitteisiin ja keinoihin niiden toimeenpanemiseksi jäsenmaissa. Sen jälkeen tarkastellaan köyhyyttä ja tulonjakoa Euroopassa ja niiden muutoksia. Erityistä huomiota kiinnitetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittaamiseen ja siihen, miten mittaaminen vaikuttaa kuvaan tarkasteltavasta ilmiöstä.

Samalla tarkastellaan Suomen suhteellisen aseman muutoksia ja jäsenvaltioiden välistä kehitystä.

EU:N TOIMINTA KÖYHYYSPOLITIIKASSA

Eurooppalainen sosiaalipolitiikka – ja köyhyyspolitiikka sen osana – oli pitkään vain yksittäisiä toimia unionin vähäisen toimivallan ja useiden jäsenmaiden poliittisen haluttomuuden vuoksi. Rooman sopimuksessa (1957) säädettiin sosiaalipolitiikan alueella vain jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnista, jolla haluttiin edistää työvoiman vapaata liikkuvuutta jäsenvaltiosta toiseen. Sosiaaliturvan koordinoinnilla eli yhteensovittamisella tarkoitetaan sitä, että EU:ssa on laadittu yhteiset säännöt, joilla turvataan ihmisten oikeudet sosiaaliturvaan heidän liikkuessaan Euroopassa. Sittemmin unionissa on otettu käyttöön niin sanottu eurooppalainen kansalaisuus, minkä myötä kaikki EU:n kansalaiset, olivatpa työssä tai eivät, saavat liikkua vapaasti. Uusien asetusten myötä sosiaaliturvan koordinointi kattaakin nykyisin työntekijöiden ja heidän perheidensä lisäksi myös henkilöt, joilla ei tällä hetkellä ole työtä, jotka eivät vielä työskentele tai jotka eivät enää työskentele.

EU:n perinteisesti työelämälähtöinen sosiaalipolitiikka ei ole aina ollut helposti sovitettavissa yhteen suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa. Huomattavin ero EU-lainsäädännössä ja Suomen asumisperusteisessa sosiaaliturvalainsäädännössä on työnteon merkitys sosiaaliturvaoikeuden syntymiselle. EU:n lainsäädäntö pohjautuu järjestelmille, jotka perustuvat työnteon vakuuttamiseen, kun taas Suomessa valtaosa sosiaaliturvasta perustuu maassa asumiseen.

Unionin perustamissopimusten uudistusten myötä sen toimivalta on vuosien mittaan lisääntynyt. Uudistuksista viimeisin, joulukuussa 2009 voimaan astunut Lissabonin sopimus, vahvisti Euroopan unionin sosiaalista ulottuvuutta siten, että siinä paitsi tunnustettiin perustamissopimuksissa esitetyt unionin sosiaaliset arvot myös sisällytettiin niihin uusia sosiaalipoliittisia tavoitteita. EU:n tavoitteita ovat esimerkiksi sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen.

Tärkeä periaatteellinen merkitys on myös sillä, että alun perin julistuksena hyväksytty unionin perusoikeuskirja muuttui sitovaksi lainsäädännöksi Lissabonin sopimuksen myötä. Komission tulee ottaa perusoikeuskirja huomioon tehdessään lainsäädäntöaloitteita ja valvoessaan jäsenvaltioita unionioikeuden toimeenpanijoina. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmiä koskeva toimivalta kuuluu edelleen paljolti jäsenmaille, ne ovat velvollisia noudattamaan unionin oikeuden periaatteita.[94] Köyhyyden ja syrjäytymisen torjumisen näkökulmasta on tärkeää, että unioni tunnustaa perusoikeuskirjassa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin sekä toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen. Näiden sosiaalisten oikeuksien konkreettinen sisältö muotoutuu kuitenkin vasta kansallisessa lainsäädännössä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteiksi asetetaan työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojelu ja syrjäytymisen torjuminen. Unioni ja jäsenvaltiot panevat näiden tavoitteiden edistämiseksi täytäntöön toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot sekä tarve säilyttää unionin talouden kilpailukyky. EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa parantamalla tiedon saantia ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa sekä arviointia jäsenmaiden välillä. Työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelemisen takaamiseksi sekä työmarkkinoilta syrjäytyneiden ihmisten integroimisen parantamiseksi voidaan antaa myös direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista. EU:lla on siis toimivaltaa laatia sosiaaliturvajärjestelmien minimistandardeja, mutta tässä onnistuminen on käytännössä hyvin epätodennäköistä, sillä sääntely edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä neuvostossa.

Sääntelyn lisäksi unionilla on sosiaalipolitiikan alueella käytössään muitakin keinoja, kuten pehmeäksi sääntelyksi kutsuttu avoimen koordinaation menetelmä, jossa jäsenmaiden politiikkaa ohjataan yhteisten tavoitteiden ja seurannan avulla, sekä koheesiopolitiikka rakennerahastoineen, jonka perustavoitteena on alueiden välisten kehityserojen kaventaminen. Lisäksi käytössä ovat EU:n muut rahoitusohjelmat, joista sosiaalipolitiikassa tärkeimmät ovat

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Progress-ohjelma. Progress-ohjelmasta annetaan rahoitustukea EU:n politiikkojen kehittämiseen ja koordinointiin seuraavilla aloilla: työllisyys, sosiaalinen osallisuus ja sosiaalinen suojelu, työolot, syrjimättömyys ja sukupuolten tasa-arvo. Ohjelman avulla rahoitetaan lähinnä Euroopan tason toimia, kuten tutkimuksia, tilastollisten indikaattoreiden kehittämistä sekä yhteisön lainsäädännön ja tavoitteiden täytäntöönpanon seurantaa, kun taas Euroopan sosiaalirahaston kautta tuetaan työllisyyttä ja osaamista edistäviä hankkeita nimenomaan jäsenmaissa.

EU:lla on myös erillinen ohjelma elintarvikkeiden jakamiseksi vähävaraisille ihmisille. Euroopan maatalouden tukirahastosta rahoitettava ohjelma on ollut käytössä joulukuusta 1987 alkaen, ja siihen osallistuminen on jäsenmaille vapaaehtoista. Pohjoismaista elintarvikeapua ottaa vastaan ainoastaan Suomi, ja sen suurin jakaja meillä on kirkollinen keskusjärjestö Kirkkopalvelut.

Köyhyyden torjuminen on toki paljon muutakin kuin sosiaalipolitiikkaa: esimerkiksi EU:n syrjinnän vastainen politiikka sekä toimet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ovat tärkeä osa oikeudenmukaisemman Euroopan rakentamista. EU on korostanut viime vuosina myös sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tärkeyttä kaikilla politiikan osa-alueilla.

KÖYHYYDEN TORJUMINEN OSANA EU:N MUUTOSSTRATEGIOITA

Euroopan komissiolla on tapana viedä haluamiaan politiikkoja jäsenmaissa eteenpäin laajoilla muutosstrategioilla, joiden toimeenpanoon halutaan kytkeä mukaan toimijoita eri hallinnon tasoilla. Viime vuosikymmenen eurooppalainen muutosohjelma kiteytyi Eurooppa-neuvoston keväällä 2000 hyväksymässä Lissabonin strategiassa. Siinä korostettiin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden varjelemisen tärkeyttä tilanteessa, jossa talouselämän ja yhteiskunnan kiihtyvät muutokset lisäävät syrjäytymisriskiä. Komission mielestä köyhyyden ja syrjäytymisen laajuus kyseenalaisti käsityksen, jonka mukaan Eurooppa on ”sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden huippu”,[95] ja siksi Euroopan olisi tehtävä asialle jotakin.

EU sitoutui osana kymmenvuotista muutosstrategiaa edistämään köyhyyden poistamista vuoteen 2010 mennessä. Samalla vakiintui idea Euroopan sosiaalisesta mallista, joka keväällä 2002 pidetyn Barcelonan EU-huippukokouksen päätelmien mukaan perustuu ”hyvään taloudelliseen suorituskykyyn sekä sosiaalisen suojelun, koulutuksen ja työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun korkeaan tasoon”.[96] Taustalla oli halu tiivistää unionin poliittista ohjausta, jonka keskeiseksi keinoksi tuli avoimen koordinaation menetelmä. Sen kulmakiviä ovat yhdessä määritellyt tavoitteet ja mittarit (tilastot, indikaattorit, suuntaviivat) sekä vertaileva analyysi jäsenvaltioiden suorituksista ja parhaiden käytäntöjen vaihto. Avoimen koordinaation avulla ratkaistiin ongelma siitä, kuinka käsitellä eurooppalaisella tasolla kysymyksiä, joissa yhteisöllä ei ole tarvittavaa toimivaltaa.

Avoimen koordinaation menetelmä vakiinnutettiin Lissabonin sopimuksessa, jossa tunnustettiin komission valtuudet tehdä tutkimuksia, antaa lausuntoja ja järjestää neuvotteluja kansallisista kysymyksistä. Samoin tunnustettiin komission oikeus tehdä aloitteita suuntaviivoiksi ja indikaattoreiksi, järjestää parhaiden käytäntöjen vaihtoa sekä seurantaa ja arviointia. Sosiaalisen suojelun alueen avoin koordinaatio käynnistettiin vuosituhannen vaihteessa, kun jäsenmaille vahvistettiin yhteiset tavoitteet kansallisen köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Vuonna 2001 jäsenmaille muotoiltiin niiden edistymisen arvioinnin mittareiksi yhteiset indikaattorit ensimmäisten kesällä 2001 valmistuneiden kansallisten toimintasuunnitelmien pohjalta. Keväällä 2003 valmisteltiin toiset kansalliset toimintasuunnitelmat. Vastaavantyyppinen koordinaatioprosessi aloitettiin eläkepolitiikassa vuonna 2001 ja terveyspolitiikassa vuotta myöhemmin. Erilliset koordinaatioprosessit osoittautuivat kuitenkin hallinnollisesti liian raskaiksi, joten ne päätettiin vuosikymmenen puolivälissä yhdistää yhdeksi sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden prosessiksi. Vuoden 2007 sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevassa raportissa köyhyyttä, eläkkeitä sekä terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa koskevia jäsenvaltioiden strategioita tarkasteltiin ensimmäistä kertaa yhdistettynä kokonaisuutena.

Kansallisilla toimintasuunnitelmilla oli oma roolinsa köyhyyspolitiikan syntymisessä Suomeen vuosituhannen vaihteessa: ne pakottivat suuntaamaan huomiota heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin ja lisäsivät keskustelua aiheesta. Käytännössä niillä on kuitenkin ollut hyvin vähän suoranaista vaikutusta Suomen kansallisen politiikan sisältöön, jossa on edelleen korostettu universaalisuusperiaatteeseen perustuvaa sosiaalipolitiikkaa. Siinä kaikilla on oikeus sosiaaliturvaan ammatillisesta tai sosioekonomisesta asemasta sekä asuinpaikasta riippumatta. Tätä täydennetään heikoimmassa asemassa oleviin kohdistetuilla toimenpiteillä, mutta erillistä köyhyyspolitiikkaa ei haluta rakentaa.[97]

Samaan aikaan koordinaatioprosessien yhdistämisen kanssa sosiaalipolitiikkaa rakennettiin entistä tiiviimmin osaksi talous- ja työllisyyspolitiikkaa. Lissabonin strategian väliarvioinnissa jäsenmaat velvoitettiin laatimaan kansalliset Lissabon-toimenpideohjelmat, joihin sosiaalisen suojelun avoimen koordinaation mukaiset kansalliset strategiat (2006–2008) oli enää ”syötettävä sisään” eräänlaisina talouskasvun ja työllisyyden tukitoimina. Käytännössä köyhyystavoite jäi jälleen kerran sivuun. Vuosi 2010 nimettiin kuitenkin Euroopan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuodeksi, joka muistutti EU:n kymmenen vuotta aiemmin esittämästä sitoumuksesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi.[98] Teemavuosi vaikutti varmasti osaltaan siihen, että köyhyyden torjumisen tavoite otettiin mukaan uuteen Eurooppa 2020 -kymmenvuotisstrategiaan.

EU:n toimivalta sosiaalipolitiikassa on rajallinen, joten avointa koordinaatiota on haluttu kehittää yhä tiiviimmäksi prosessiksi. Vuonna 2008 komissio ehdotti menetelmän vahvistamista muun muassa siten, että määrällisiä tavoitteita otettaisiin vähitellen käyttöön myös köyhyyden torjumisessa. Niiden ajateltiin auttavan jäsenvaltioita lunastamaan sitoumuksensa ja työskentelemään konkreettisemmin yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Nämä ajatukset eivät olleet sinänsä uusia, sillä jo vuosina 1975–1994 toteutettujen kolmen köyhyysohjelman taustalla oli tavoite rakentaa Euroopan yhteisölle sosiaalista ulottuvuutta kehittyvien sisämarkkinoiden tueksi. Vasta Lissabonin strategian ja avoimen koordinaatiomene-

telmän avulla komissio sai kuitenkin paremman otteen jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkojen uudistamisesta.

Näitä linjauksia eteenpäin vievä avoin koordinaatio nojaa vahvasti tietojen keräämiseen, tulkintaan ja vertailuun. Tiedosta tulikin Lissabonin strategian myötä unionin tärkeä ohjausmekanismi, ja hyvin suuri osa jäsenmaiden tilastotuotannosta perustuu jo EU-lainsäädäntöön.

LISSABONISTA EUROOPPA 2020 -STRATEGIAAN

Keväällä 2010 julkistamassaan loppuarvioinnissa komissio vakuutti, että kokonaisuudessaan Lissabonin strategialla oli myönteinen vaikutus, vaikka sen keskeiset tavoitteet jäivätkin saavuttamatta. Arvioinnin mukaan yhteiset tavoitteet saatiin nostettua jäsenmaissa poliittisen agendan kärkeen, ja strategia auttoi rakentamaan laajaa yksimielisyyttä tarvittavista reformeista.[99] Toisaalta monien politiikkatoimien vaikuttavuus jäi pieneksi. Sekä kansallisten uudistusohjelmien että avoimen koordinaation menetelmien – liian laajoine ja kohdistamattomine tavoitteineen – todetaan päätyneen jäsenmaissa pikemminkin yleisluontoisen raportoinnin kuin todellisen päätöksenteon ja toimeenpanon apuvälineiksi.[100]

Lissabonin strategiaa seuraavassa ”Eurooppa 2020” -työllisyys- ja kasvustrategiassa on pyritty ottamaan oppia edeltäjän epäonnistumisesta kiinnittämällä huomiota parempaan kohdentamiseen ja vaikuttavuuteen. Tavoitteita on vähemmän, ja kaikki päätavoitteet on asetettu määrällisiksi. Viidestä eurooppalaisesta yleistavoitteesta kolme kytkeytyy suoraan sosiaalipolitiikkaan: 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin, koulutustason parantaminen vähentämällä koulunkäynnin keskeyttäneiden osuutta alle 10 prosenttiin sekä sosiaalisen osallisuuden edistäminen pyrkimällä saamaan vähintään 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyys- ja syrjäytymisriskistä.

Jäsenmaita ei käsitellä strategiassa yhtenäisenä kokonaisuutena, vaan niiden erityispiirteet tunnustetaan jo tavoitteita asetettaessa. Jäsenvaltiot työstävät strategian tavoitteista omat kansalliset tavoitteensa ja uudistusohjelmansa yksityiskohtaisine toimenpiteineen.

Komissio seuraa jäsenmaiden edistymistä, ja tarkoitus on, että jäsenmaat ottavat huomioon EU-tason ohjeistukset myös kansallisissa budjeteissaan.

Tärkeä osa laajaa EU-strategiaa ovat niin sanotut integroidut suuntaviivat, joihin kuuluvat työllisyyttä koskevat sekä talouspolitiikan laajat suuntaviivat. Ne toimivat yhdessä Eurooppa 2020 -strategian EU-tason yleistavoitteiden kanssa poliittisena viitekehyksenä kansallisten uudistusohjelmien laatimiselle. Kesällä 2010 vahvistetuista suuntaviivoista viimeinen, numero 10, ”sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjuminen”, on sisällöltään voimakkaimmin sosiaalipoliittinen. Ongelmaksi luultavasti muodostuu jälleen kerran se, että ohjeet ovat varsin yleisiä. Sosiaalipolitiikan kannalta merkityksellisiä ovat toki muutkin talous- ja työllisyyssuuntaviivat. Esimerkiksi suuntaviivassa 7 todetaan, että jäsenvaltioiden olisi torjuttava työssäkäyvien köyhyyttä ja että myös määräaikaisessa työsuhteessa oleville henkilöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille olisi varmistettava riittävä sosiaaliturva.

Sosiaalisen suojelun avoin koordinaatio, jonka kolme osa-aluetta ovat köyhyys, eläkkeet sekä terveyden- ja pitkäaikaishoito, tukee osaltaan Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisen ulottuvuuden etenemistä ja sen arviointia. Niinpä kansalliset sosiaaliraportit, joissa arvioidaan edistymistä ja tavoitteita sosiaalipolitiikan eri osa-alueilla, annetaan vuosittain samaan aikaan Eurooppa 2020 -strategiaa toimeenpanevien kansallisten uudistusohjelmien kanssa. Jäsenmaiden edistymistä seurataan vuosittain sekä EU-tason yleistavoitteiden että niitä pönkittävien kansallisten tavoitteiden kautta. Komission joka tammikuussa esittämässä vuotuisessa kasvuselvityksessä tarkastellaan edistymistä ja suositellaan toimia, joilla strategian tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Suomessa köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen on yksi hallituksen kärkihankkeista, jota edistetään myös erillisellä poikkihallinnollisella toimenpide-ohjelmalla. Sosiaaliraportin mukaan toimenpiteet tulisi kohdistaa pienituloisten kotitalouksien tukemiseen, nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen, osatyökykyisten työllistymiseen, työkyvyttömyyseläkkeelle siirty-

misen vähentämiseen, työhyvinvoinnin ja palvelujen saatavuuden parantamiseen sekä terveyserojen kaventamiseen.[101]

Tärkeä osa EU:n köyhyyden torjumishankkeita on myös komission esittämä lippulaivahanke Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi, jonka tarkoituksena on saada eurooppalaisille tavoitteille laajaa kannatusta ja poliittista näkyvyyttä.[102] Foorumi tukee erilaisin toimin jäsenmaiden politiikkojen koordinointia ja keskinäistä oppimista ja kertoo näin osaltaan siitä, miten EU-ohjauksen vaikuttavuutta pyritään jatkuvasti parantamaan toimijoiden tietoisuuden ja tietopohjan parantamiseksi ja kokemusten jakamiseksi.

Eurooppa 2020 -strategian toivotaan kaiken kaikkiaan tehostavan jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan keskinäistä koordinointia. Köyhyyden vähentämistä koskevalla yleistavoitteella on tarkoitus parantaa poliittista sitoutumista ja edistää sosiaalisten indikaattorien kehittämistä.

KÖYHYYS JA TULONJAKO EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

Köyhyys on saanut 2000-luvulla entistä enemmän painoarvoa – ainakin periaatteessa – Euroopan unionin politiikassa. Politiikan konkreettisin tulos on vahva panostaminen köyhyyttä ja syrjäytymistä kuvaavien indikaattorien ja yhteisen tietovarannon luomiseen.

Euroopassa köyhyys on pitkään käsitetty suhteelliseksi ilmiöksi: köyhyys määritellään suhteessa muuhun väestöön ja yhteiskunnassa vallitsevaan elintasoon. Köyhyys on määritelty useimmiten taloudellisten resurssien niukkuudesta aiheutuvaksi kyvyttömyydeksi saavuttaa yleisesti hyväksytty elintaso ja sitä on mitattu ensisijaisesti käytettävissä olevien tulojen perusteella. Raja, jonka alittavien tulojen katsotaan osoittavan köyhyyttä, on sopimuksenvarainen. EU:n tilastovirasto Eurostat omaksui marraskuussa 1998 käytännön, jossa köyhyysrajaksi asetettiin 60 prosenttia väestön keskimääräisistä tuloista. Tätä aiemmin köyhyysrajana pidettiin yleisesti 50 prosenttia keskituloista. Kärjistäen voidaan todeta, että ensimmäisiä EU:n välittömiä vaikutuksia köyhyyteen oli sen kasvu: kun köyhyysraja asetettiin korkeammalle, köyhyysaste nousi.

Euroopan unionin suorin vaikutus köyhyyspolitiikkaan liittyy juuri köyhyyden määrittämiseen ja mittaamiseen. Suomessa ei ole kansallista virallista köyhyysrajaa tai pienituloisuuden määritelmää. Käytännössä niin kansallisissa tilastoissa, politiikassa kuin julkisuudessakin on omaksuttu EU:n virallinen määritelmä: henkilö on pienituloinen, jos hänen kotitaloutensa käytettävissä olevat ekvivalenttitulot jäävät pienemmiksi kuin 60 prosenttia kotitalouksien mediaanitulosta. EU:n pienituloisuudesta käyttämä virallinen termi on ”köyhyysuhan alainen” (*at-risk-of-poverty*, AROP). Kun viitataan siihen väestönosaan, jonka tulot jäävät alle määritellyn rajan, käytetään käsitettä ”köyhyysriskiaste”. Tilastokeskus taas viittaa samaan asiaan ensisijaisesti käsitteellä ”pienituloisuusaste”. EU:n kielenkäyttö ilmentääkin muutosta ajattelutavassa: ihmistä ei ole enää hyvä kutsua köyhäksi vaan köyhyysuhan alaiseksi. Köyhyysuhka tarkoittaa siis, että ihminen on pienituloinen ja sen vuoksi todennäköisesti huono-osainen.

Köyhyyttä ja syrjäytymistä mitataan EU:ssa usealla mittarilla. Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2001 ensimmäiset köyhyyttä ja sosiaalista osallisuutta kuvaavat kymmenen ensisijaista ja kahdeksan toissijaista indikaattoria. Seuraavassa pohditaan tuloperustaista suhteellista köyhyyttä ja sen kehitystä, jonka jälkeen tarkastellaan köyhyyden laajuutta ja kehitystä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita kuvaavilla köyhyyden ja syrjäytymisen indikaattoreilla.[103]

1990-luvun puolivälissä Suomi ja Ruotsi olivat ainoat EU-maat, joissa köyhyysaste oli alle kymmenen prosenttia. Suhteellinen tuloköyhyys oli selvästi vähäisempi kuin unionissa keskimäärin (taulukko 1). Eniten köyhiä oli tuolloin Portugalissa ja Kreikassa, joiden väestöstä köyhyydessä eli miltei joka viides. Pidemmän aikavälin kehitystä katsoessa havaitaan suhteellisen tuloköyhyyden olevan suunnilleen yhtä yleistä vuonna 2010 kuin 1990-luvun puolivälissä. Useimmissa jäsenvaltioissa väestön köyhyysriskiaste on pysynyt ennallaan tai jopa hieman laskenut. Maiden välinen hajonta on jonkin verran pienentynyt, ja samalla maiden järjestys on muuttunut.

Vuonna 2010 eniten köyhiä oli Latviassa ja Romaniassa ja vähiten Tšekissä. Pohjoismaissa köyhien määrä on kasvanut selvästi nopeammin kuin muissa vanhoissa jäsenvaltioissa. Vanhoista

TAULUKKO 1. KÖYHYYSRISKIASTE EU:SSA VUOSINA 1995–2010 (%).

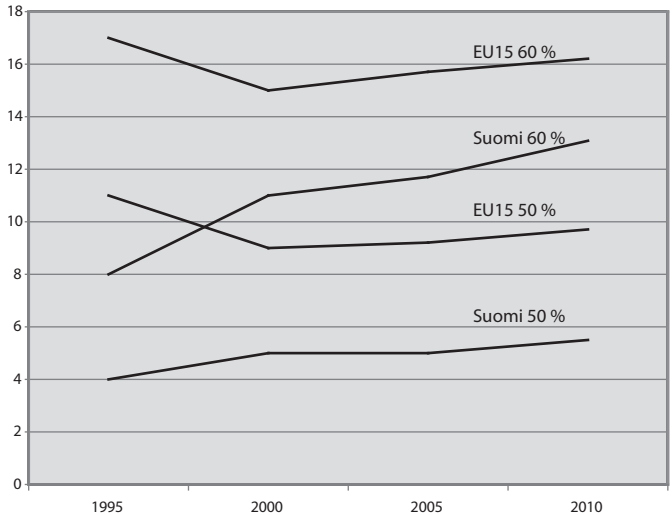
	1995	2000	2005	2010
Suomi	8[a]	11	12	13
Tanska	10	10[b]	12	13
Ruotsi	8	9[b]	10	13
Belgia	16	13	15	15
Saksa	15	10	12	16
Ranska	15	16	13	14
Luxemburg	12	12	14	15
Alankomaat	11	11	11	10
Itävalta	13	12	12	12
Irlanti	19	20	20	16
Iso-Britannia	20	19	19	17
Kreikka	22	20	20	20
Espanja	19	18	20	21
Italia	20	18	19	18
Portugali	23	21	19	18
Kypros			16	17
Malta			14	16
Bulgaria			14	21
Tšekki			10	9
Viro			18	16
Unkari			14	12
Latvia			19	21
Liettua			21	20
Puola			21	18
Romania			18[c]	21
Slovenia			12	13
Slovakia			13	12
EU15	15	17	16	16
EU27			16	16

a) 1996; b) 2001; c) 2004.

jäsenvaltioista Etelä-Euroopan maat erottautuvat edelleen korkean tuloköyhyyden maina. Euroopan unionin laajentuminen vuonna 2005 kymmenellä uudella, pääasiassa Itä-Euroopan maalla, ei näy unionin alueen keskimääräisessä köyhyysriskiasteessa, vaikka laajentumista pidettiin haasteena köyhyyspolitiikalle. Uusissa jäsenvaltioissa on toisaalta maita, joissa köyhyyttä on hyvin vähän ja toisaalta maita, joissa sitä on selvästi keskimääräistä enemmän.

Muutokset suhteellisessa tuloköyhyydessä näyttävät tilastoissa joskus yllättäviltä. Suomessa ja Ruotsissa väestön tulot vähenivät 1990-luvun alun laman aikana, ja siten myös mediaanitulo ja köyhyysraja laskivat. Näin ollen pienituloisuusrajan alapuolelle jäi odotettua pienempi osa väestöstä, vaikka käytännössä ihmisten kokema köyhyys lisääntyi. Sama ilmiö näkyi myös 2000-luvun lopun taantuman aikana: pienituloisuuden väheneminen useimmissa jäsenvaltioissa johtui ensi sijassa keski- ja suurituloisten tulojen pienenemisestä. Suhteellisen tuloköyhyyden mittari on herkkä muutoksille tulonjaossa ja on siten altis kritiikille. Tämän vuoksi päätelmät maiden tilanteesta ja sijoittumisesta tulisikin tehdä aina pidemmän aikavälin pohjalta.

Kuviossa 1 esitetään köyhyysriskiaste sekä 60 että 50 prosentin rajalla Suomessa ja vanhoissa jäsenvaltioissa (EU15) neljänä ajankohtana. Uusista jäsenvaltioista ei ole tietoa jäsenyyttä edeltävältä ajalta. Vaihtoehtoinen köyhyysraja tuo esiin, miten kuva pienituloisuudesta muuttuu tulorajan muuttuessa. Kun Suomen tilannetta tarkastellaan 50 prosentin mediaanitulorajalla, köyhyys puolittuu. Unionin tasolla muutos on pienempi. Köyhyysrajan määrittäminen 60 prosenttiin mediaanituloista kasvattaa köyhien osuutta väestöstä Suomessa ja Pohjoismaissa enemmän kuin useimmissa jäsenvaltioissa, toisin sanoen Pohjoismaille 60 prosentin raja on epäedullisempi mittaustapa. Suomessa keskimääräistä suurempi ero kahden pienituloisuusrajan välillä johtuu vinoutuneesta tulojakaumasta, moni kotitalous sijoittuu 50 ja 60 prosentin rajojen väliin. Maiden väliset erot myös pienenevät, kun köyhyysrajana käytetään 60 prosenttia mediaanituloista 50 prosentin sijaan. Unionin tilastokäytännöllä onkin maiden välisiä eroja tasoittava vaikutus.



KUVIO 1. KÖYHYYSRISKISSÄ ELÄVIEN OSUUS VÄESTÖSTÄ (%) SUOMESSA JA EU15:SSA VUOSINA 1995–2010.

EU:n laajentuminen johti EU:ssa vallalla olevan köyhyyden käsitteen ja mittaustapojen voimakkaaseen kritiikkiin. Ennen kaikkea kritisoitiin suhteellista tuloköyhyyttä. Koska monissa uusissa jäsenmaissa on tasaisempi tulonjako kuin vanhemmissa jäsenmaissa, suhteellinen tuloköyhyyskin on niissä alhaisempi. Näin tilastojen valossa näyttää siltä, että vanhojen jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikka olisi toimimattomampaa kuin uusien. Köyhimmissä jäsenvaltioissa köyhyysuhan alla elävien tulot ja elintaso ovat selvästi huonommat kuin rikkaammissa jäsenvaltioissa asuvien köyhien. Bruttokansantuotteen perusteella unionin köyhin jäsenvaltio on Romania. Siellä köyhyysraja oli vuonna 2010 noin 100 euroa yhden aikuisen kotitaloudessa, vauraimmassa Luxemburgissa köyhyysraja oli 16 kertaa korkeampi eli noin 1600 euroa kuukaudessa. Maiden välisten suurten erojen vuoksi vaatimukset vaihtoehtoisista köyhyysindikaattoreista voimistuivat.[104]

Tilastotuotannon käytännöt vaikuttavat myös väestöryhmittäiseen kuvaan köyhyydestä. Seuraavaksi tarkastellaan vanhusten ja lapsiperheiden köyhyyttä. Näihin väestöryhmiin on unionin politiikassa kiinnitetty paljon huomiota. Vanhusten, 75 vuotta täyttäneiden, köyhyys on Euroopassa vähentynyt viidentoista vuoden aikana, ja samalla maiden väliset erot ovat hieman kasvaneet. Suomen ja muiden Pohjoismaiden kehitys poikkeaa unionin keskimääräisestä kehityksestä. Suomen liittyessä EU:hun köyhiä vanhuksia oli Suomessa selvästi vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin, mutta vain pari vuotta myöhemmin heitä oli jo enemmän. Samoin on käynyt Tanskassa ja Ruotsissa, joissa on nykyään enemmän köyhiä vanhuksia kuin EU:ssa keskimäärin. Muissa jäsenvaltioissa vanhuusköyhyys on vähentynyt lukuun ottamatta Espanjaa, Puolaa ja Bulgariaa. Vanhusväestön köyhyydessä on huomattavia sukupuolten välisiä eroja. Iäkkäiden naisten köyhyys oli Suomessa vuonna 2010 kahdeksan prosenttiyksikköä korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin. (Ks. taulukko 2.)

Sukupuolten välisen köyhyysriskin ero johtuu Suomessa suurelta osin 75 vuotta täyttäneiden naisten yksinasumisen yleisyydestä.[105] Tämän ikäiset naiset asuvat yksin lähes kolme kertaa yleisemmin kuin miehet. Sukupuolten erot köyhyysriskissä eroavat selvästi sen mukaan, millaisissa kotitalouksissa eläkeikäiset asuvat. Perherakenteella onkin olennainen merkitys kuvalle köyhyydestä. Myös nuorten (18–24-vuotiaiden) keskimääräistä korkeampaa köyhyyttä selittää osittain perherakenne. Pohjoismaissa nuoret muuttavat varhaisemmassa vaiheessa itsenäisesti asumaan, ja etenkin monet yksin asuvat nuoret ovat usein köyhiä.

Vanhusten samoin kuin muiden väestöryhmien köyhyyttä tarkasteltaessa on olennaista ottaa huomioon ero Euroopan unionin käyttämän tulokäsitteen ja Suomen Tilastokeskuksen kansallisen käsitteen välillä. Kansallisessa käsitteessä tuloihin otetaan mukaan laskennallinen asuntotulo,[106] mutta unionin tulokäsitteessä tätä ei oteta huomioon. Näin ollen kansallisissa tulonjakotilastoissa asuntotulo heikentää vanhusväestön pienituloisuusriskiä.[107] Tilastointieroilla voi olla mielenkiintoisia poliittisia vaikutuksia. Poliittiset

TAULUKKO 2. VANHUKSIEN, YLI 75-VUOTIAIDEN, KÖYHYYSRISKISASTEET EU:SSA VUOSINA 1995–2010 (%).

	1995	2000	2005	2010
Suomi	17[a]	22	26	24
Tanska			24	25
Ruotsi			14	24
Belgia	26	27	26	21
Saksa	21	10	16	12
Ranska	21	21	18	12
Luxemburg	20	13	7	7
Alankomaat	9	8[b]	5	7
Itävalta	25	28	19	18
Irlanti	22	56	37	12
Iso-Britannia	39	31	29	26
Kreikka	41	34	33	26
Espanja	16	19	33	24
Italia	18	13	23	19
Portugali	45	38	35	26
Kypros			62	61
Malta			23	19
Bulgaria			24[c]	38
Tšekki			6	9
Viro			24	17
Unkari			8	3
Latvia			22	19
Liettua			23	10
Puola			6	12
Romania				21
Slovenia			26	26
Slovakia			11	10
EU15	24	20	23	19
EU27			22	18

a) 1996; b) 1999; c) 2006.

johtopäätökset ja toimenpiteet saattavat olla hyvinkin erilaisia sen mukaan, käytetäänkö kansallisia vai eurooppalaisia köyhyyslukuja.

Vuonna 2006 Eurooppa-neuvosto nosti lasten köyhyyden poistamisen EU:n tärkeimpien tavoitteiden joukkoon. Taulukossa 3 kuvataan eri EU-maiden lapsiperheiden köyhyysriskiasteita vuosilta 1995, 2000, 2005 ja 2010. Lapsiperheiden köyhyys on pysynyt koko tämän ajan korkealla, vajaassa 20 prosentissa.

Vanhoista jäsenvaltioista lapsiperheiden köyhyys on vähentynyt erityisesti Isossa-Britanniassa. Maiden välinen hajonta on myös hieman pienentynyt ajanjaksolla. Suomen suhteellinen asema on heikentynyt. Lapsiperheiden köyhyys on kaksinkertaistunut Suomessa, kasvu on EU:n alueen voimakkain. Vaikka ero eurooppalaisen keskitasoon on pienentynyt, lasten ja lapsiperheiden köyhyysriski on meillä edelleen selvästi pienempi kuin Euroopassa keskimäärin. Myös Ruotsissa ja Tanskassa lapsiköyhyyttä on eurooppalaisesta näkökulmasta vähän samoin kuin Alankomaissa ja Itävallassa. Uusista jäsenvaltioista lapsiperheiden köyhyys on harvinaisinta Sloveniassa ja Tšekeissä. Useimmin lapsiperheet elävät köyhyydessä Etelä-Euroopan maissa ja uusista jäsenvaltioista Romaniassa, Bulgariassa ja Latviassa. Lapsiperheiden köyhyys on yleisintä yksinhuoltajien ja monen lapsen perheissä, joiden köyhyysriski on muita lapsiperheitä selvästi korkeampi kaikissa maissa.

Kuten vanhusväestönkin kohdalla, ero kansallisen ja eurooppalaisen tilaston välillä on suuri. Eurooppalaisten tilastojen perusteella lapsiperheiden köyhyys näyttäytyy maltillisempana kuin kansallisissa tilastoissa. Kansalliset tilastot osoittavat lapsiperheiden köyhyysriskin olevan suuremman kuin muulla väestöllä, sen sijaan eurooppalaisten tilastojen mukaan lapsiköyhyys on muuta väestöä harvinaisempaa. Eron selittävät poikkeavat tulokäsitteet. Kansallisessa tulonjakotilastossa otetaan huomioon laskennallinen asuntotulo. Kun taloudessa on asuntolainaa, asuntotulo on negatiivinen, mikä tarkoittaa pienempiä käytettävissä olevia tuloja. EU:n tilastoissa laskennallista asuntotuloa ei oteta huomioon. Tilastointieroilla saattaa olla jälleen huomattavia vaikutuksia politiikkaan – tavoitteita tukemaan voidaan valita kulloiseenkin tarkoitukseen parhaiten sopivat luvut.

TAULUKKO 3. LAPSIPERHEIDEN KÖYHYYSRISKISASTEET EU:SSA VUOSINA 1995–2010 (%.)

	1995	2000	2005	2010
Suomi	5[a]	6	9	10
Tanska			9	10
Ruotsi		7[b]	9	11
Belgia	14	11	16	15
Saksa	15	11	11	15
Ranska	15	16	13	16
Luxemburg	15	17	18	19
Alankomaat	13	14	13	11
Itävalta	14	11	13	12
Irlanti	21	19	19	18
Iso-Britannia	24	23	20	18
Kreikka	19	17	21	23
Espanja	22	21	21	24
Italia	25	23	22	23
Portugali	21	22	20	19
Kypros			11	12
Malta			14	18
Bulgaria			20[c]	22
Tšekki			14	11
Viro			18	16
Unkari			17	17
Latvia			19	23
Liettua			23	21
Puola			25	20
Romania				25
Slovenia			10	11
Slovakia			17	15
EU15	19	17	16	18
EU27			18	18

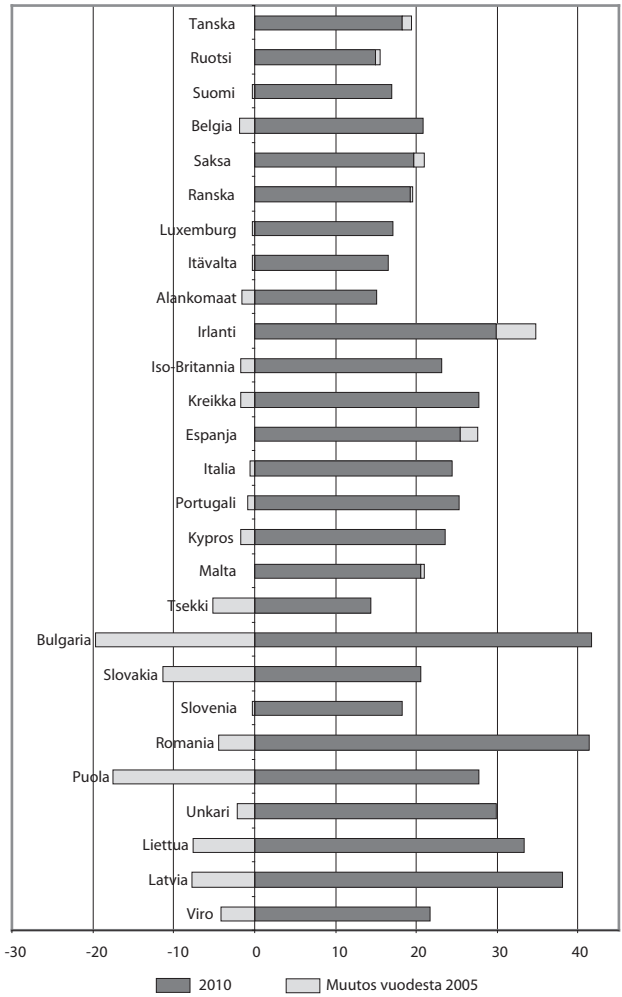
a) 1996; b) 2001; c) 2006.

KÖYHYYDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN RISKIN YLEISYYS

Eurooppa 2020 -strategiassa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskin alentamistavoite määriteltiin uudella tavalla, ja ensimmäistä kertaa käyttöön otettiin kolme ulottuvuutta yhdistävä indikaattori. Sen mukaan henkilö määrittyy köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevaksi, mikäli hän elää köyhyysriskissä (60 prosenttia kansallisesta mediaanitulosta), on vakavassa aineellisessa puutteessa – ei ole varaa perushyödykkeisiin, joita pidetään ihmisarvoisen elämän edellytyksenä Euroopassa – tai elää vajaatyöllisessä kotitaloudessa eli kukaan ei ole työssä tai kotitalouden jäsenet tekevät ainoastaan vähän työtä. Näiden kolmen kriteerin perusteella määritelty köyhyys- ja syrjäytymisuhan alainen väestöosuus (*population at risk of poverty or exclusion*, AROPE) oli EU:ssa 23,5 prosenttia vuonna 2010. Yleisintä köyhyys on tällä tavoin määriteltynä Bulgariassa ja Romaniassa, jossa väestöstä yli 40 prosenttia on köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa. Pohjoismaissa ja Alankomaissa köyhyyttä on vähiten.

Uudella mittarilla mitattuna köyhien väestöosuus nousi Suomessa 16,9 prosenttiin, ja köyhien määrä kasvoi noin 200 000:lla. Köyhyyden ja syrjäytymisen uhassa elävien määrä on meillä yhä unionin pienimpiä, mutta ero eurooppalaiseen keskitasoon on kaventunut. Köyhyydessä elävien määrä väheni Suomessa vuosina 2005–2010 (ks. kuvio 2). Eron kaventuminen johtuu siitä, että uusissa jäsenvaltioissa köyhyys on vähentynyt huomattavasti: etenkin vakava aineellinen puute on harvinaisempaa. Niin sanotuissa vajaatyöllisissä kotitalouksissa – työllisenä oloaika jää vähäisemmäksi kuin 20 prosenttia työhön käytettävissä olevasta ajasta – elää Suomessa yhtä suuri osuus väestöstä kuin Euroopassa keskimäärin.

Eurooppa 2020 -strategiassa asetettua määrällistä köyhyyden vähentämistavoitetta voi pitää tärkeänä kehitysaskeleena eurooppalaisessa köyhyyspolitiikassa. Määrällisen tavoitteen asettamisella pyritään varmistamaan, että köyhyyden torjunta on tunnustettu osa eurooppalaista politiikkaa. Toisaalta tavoiteindikaattorin asettamista on myös kritisoitu. Lähtökohtaisesti indikaattorien poliittisen käytön on katsottu tarkoittavan tilastoinnin politisoitumista.[108] Poliittiset päätöksentekijät määrittävät entistä enemmän tilastoja, kamppailua käydään paitsi indikaattorien sisällöstä ja mittaus-



Bulgarian muutos vuodesta 2006, Romanian 2007.

KUVIO 2. KÖYHYYS- JA SYRJÄYTYMISVAARASSA OLEVIEN VÄESTÖOSUUS EU-MAISSA VUONNA 2010 JA PROSENTTIYKSIKKÖMUUTOS VUODESTA 2005.

tavoista myös niiden käyttötarkoituksesta. EU 2020 -strategian köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskin indikaattori oli tiukan poliittisen kamppailun ja lopulta kompromissin tulos.[109]

Kritiikki on kohdistunut myös itse indikaattoriin. Köyhyysriskiastetta eli suhteellista tuloköyhyyttä on arvosteltu muun muassa siitä, että se ei kerro köyhyyden kestosta tai siitä, kuinka moni on köyhä pidemmällä aikavälillä. Vaikka köyhyyden kesto ja dynamiikka ovat saaneet huomiota eurooppalaisessa köyhyyspolitiikassa, pitkäaikainen köyhyys ei edelleenkään ole politiikan ytimessä.

EU:n mukaan vakavaa aineellista puutetta ilmentää se, että kotitaloudelta puuttuu vastentahtoisesti vähintään neljä seuraavasta asiasta: sillä ei ole varaa 1) puhelimeen, 2) pesukoneeseen, 3) autoon, 4) väritelevisioon, 5) viikon lomaan kodin ulkopuolella, 6) päivittäiseen proteiinipitoiseen ateriaan, 7) pitää kotia lämpimänä tai 8) se ei selviä yllättävistä isohkoista laskuista ilman apua tai 9) on ollut osamaksujen, lainojen, vuokran tai asumiskustannusten (ml. asuntolainan korot ja lyhennykset) maksuhäiriöitä.

Puutetta ilmaisevat hyödykkeet ovat samoja kaikissa jäsenvaltioissa huolimatta niiden elintasoeroista ja siitä, että eri maiden kansalaisten käsitys välttämättömistä hyödykkeistä eroavat toisistaan paljon. Keinotekoisen rajan asettamista nimenomaan neljään hyödykkeeseen on myös kritisoitu. Kun rajana käytetään neljää hyödykettä, maiden väliset erot ovat huomattavasti pienemmät kuin jos käytettäisiin kolmen hyödykkeen rajaa.[110] Myös vajaatyöllisyyttä kuvaavaa mittaria on kritisoitu sen keinotekoisesta rajasta. Mittaamista on arvosteltu analyyseistä puuttuvista arvojen luotettavuutta kuvaavista luottamusväleistä, joiden huomioon ottamisella olisi olennainen merkitys sekä kuvaan köyhyyden yleisyydestä että sen kohdentumista.[111]

Moniulotteisen ilmiön kuvaamista yhdellä, monista asioista koostuvalla indikaattorilla pidetään ylipäänsä kyseenalaisena ja riittämättömänä.[112] Köyhyystutkimuksissa on esitetty köyhyyden tarkastelua useammalla mittarilla, koska eri mittarit paikantavat köyhyyden eri väestöryhmiin.[113] On tuotu esiin, että aineellinen puute ei juurikaan lisää köyhyys- tai syrjäytymisriskiä vanhoissa jäsenvaltioissa.[114] Sen sijaan uusissa jäsenmaissa köyhyys- tai syrjäy-

tymisriskissä elävien määrä kasvaa selvästi. Aineellisen puutteen mittauksen mielekkyyttä on perusteltu nimenomaan sillä, että eräissä matalan tulotason maissa tuloihin perustuva suhteellinen pienituloisuus ei vastaa yleistä käsitystä elintasoeroista, ja materiaalisen puutteen mittarin valossa maiden väliset erot vastaavat käsityksiä paremmin. Kun indikaattoriin lisätään vajaatyöllisyys, köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrä lisääntyy 22 maassa 1–3 prosenttiyksiköllä. Näin käy etenkin eräissä vanhoissa jäsenmaissa, esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Samalla Euroopan sisäinen variaatio pienenee. Siinä missä tuloköyhyys ja aineellinen puute paikantuvat selvemmin samoihin kotitalouksiin, vajaatyöllisyys paikantuu heikommin, ja näin köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien heterogeenisuus lisääntyy tuntuvasti. Tämä heterogeenisuus vaikeuttaa poliittisten toimenpiteiden tehokasta kohdentamista.

TULONJAKO JA KÖYHYYS EUROOPAN UNIONISSA

Köyhyyden vähentäminen on jo pitkään ollut EU:n julkilausuttu tavoite. Tästä huolimatta köyhyysrajan alapuolella elävien määrä oli vuonna 2010 suurempi kuin EU:n suurimman jäsenvaltion asukasmäärä. EU:n toimivalta sosiaali- ja sen myötä köyhyyspolitiikan alueella on kuitenkin rajallista. 2000-luvulla keinot ovat laajentuneet, ja Eurooppa 2020 -strategiassa köyhyyden vähentäminen sai entistä painavamman sijan.

EU:n ensimmäinen näkyvä ja mitattava köyhyystavoite varmistaa sen, että jäsenmaiden edistymistä on arvioitava myös köyhyyden näkökulmasta, ja tämä mahdollistaa – ainakin periaatteessa – yhtenäisemmän lähestymistavan eri politiikkatavoitteiden kesken. EU:n uusi institutionaalinen konteksti (Lissabonin sopimus) ja EU-rahoituksen tiukempi kytkeminen sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin tarjoavat entistä vahvemmat puitteet toiminnalle.

Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan yllä leijuu kuitenkin myös melkoisesti uhkia; suurimpana niistä on sosiaalisen jääminen strategiassa talouden jalkoihin ja sosiaalipolitiikan kutistuminen köyhyyspolitiikaksi. Talouskriisi, jonka vaikutukset kohdistuvat

aina köyhiin, asettaa omat haasteensa ja reunaehtonsa sosiaalipolitiikan toteuttamiselle ja 2020-strategian tavoitteiden toteutumiselle.

Jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja köyhyyden yleisyydessä ja sen tuomissa haasteissa. Erot jäsenvaltioiden köyhyysasteissa ovat pienentyneet tarkasteluajanjaksolla, mutta köyhyys ilmenee ihmisten arkielämässä eri maissa erilaisena. Mittaustavasta riippumatta köyhyys on yleisintä Etelä- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa, joissa perheellä ja kirkolla on tärkeä rooli ihmisten hyvinvoinnin turvaamisessa. Vähiten köyhyyttä on Pohjoismaissa ja Alankomaissa, joissa valtion hyvinvointipolitiikalla on perinteisesti ollut merkittävä asema.

Jäsenvaltioiden kehitystä tarkastellessa huomionarvoista ja suomalaisten kannalta merkityksellisintä on ennen kaikkea Suomen ja muiden Pohjoismaiden suhteellisen aseman heikkeneminen. 1990-luvun puolivälissä Pohjoismaat erottautuivat selvästi omana ryhmänään alhaisen köyhyyden valtioina, 2010-luvun vaihteessa tämä erityisyys ei aina enää näy. Vaikka jäsenvaltioiden köyhyysasteiden samankaltaistuminen on osittain seurausta mittaustavan muutoksista, tämä ei poista sitä, että köyhyys on asettanut pohjoismaiset hyvinvointivaltiot uuden haasteen eteen. Kukin jäsenvaltio joutuu kamppailemaan köyhyys- ja syrjäytymiskysymysten kanssa. Siinä missä vauraimpien jäsenvaltioiden ongelmana on ensi sijassa suhteellinen tuloköyhyys, osassa köyhimmistä jäsenvaltioista ensisijainen haaste on vakava aineellinen puute, jopa absoluuttinen köyhyys.

Se, millaisia vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan EU:lla on, on paljolti jäsenmaiden itsensä käsissä. Valtioneuvoston kanslian EU-vaikuttamisselvityksessä painotetaan Suomen tarvetta aktiivisempaan vaikuttamiseen erityisesti EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa Euroopan komissiossa.[115] Valtioneuvoston mielestä EU-vaikuttaminen on nähtävä ennen kaikkea investointina suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen. Eri poliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen on kuitenkin haastavaa niin kansallisella kuin eurooppalaisellakin tasolla, ja köyhyyden näkökulma jää helposti sivuun. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta muistutti lausunnossaan valtioneuvoston EU-selonteosta, että unionin jäsenyys-

vuodet ovat Suomessa olleet tuloerojen kasvun ja eriarvoistumisen aikaa, eivätkä Suomen EU-politiikan linjaukset ole olleet vaivatta yhteen sovitettavissa julkilausutun tasa-arvotavoitteen kanssa.[116]

EU on vaikuttanut monella tavoin suomalaiseen köyhyyskäsitykseen ja köyhyyspolitiikkaan. Kansallisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimenpideohjelmien myötä puhe köyhyydestä ja köyhyyspolitiikasta yleistyi, ja 1990-luvun puolivälin jälkeen köyhyyden torjumista on pidetty myös suomalaisessa sosiaalipolitiikassa selvästi omana erillisenä alueenaan. Kohdennetuilla toimenpiteillä pyritään täydentämään universaalia järjestelmää – ja samalla loitonnutaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaalista.

Köyhyys myös näkyy meillä entistä selvemmin esimerkiksi romanikerjäläisten ilmestyttyä katukuvaan. Ruoka-avusta, josta EU-elintarvikeavun osuus tosin on varsin pieni, on tullut monille suomalaisille tärkeä osa käytännön toimeentuloturvaa. EU:n ruoka-apu on kuitenkin yllättäen maatalouspolitiikkaa eikä sosiaalipolitiikkaa: EU luovuttaa interventiovarastoista maataloustuotteita, ja ruoka-apuohjelmaa hallinnoi Suomessa maaseutuvirasto. Ja romanikerjäläisetkin ovat EU:lle lopulta enemmän vapaaseen liikkuvuuteen kuin köyhyyteen liittyvä kysymys.[117]

Kaiken kaikkiaan eurooppalaisen köyhyyspolitiikan suorin vaikutus on köyhyyden määrittelyssä, mittaamisessa ja valtaisassa tiedontuotannossa. Vertailtavan tiedon kasvu on ollut huimaa. Vielä 1990-luvun puolivälissä tutkijat saattoivat vain haaveilla köyhyyslukujen saamisesta kaikista Euroopan maista. Myös kansallinen tilastointi on eurooppalaistunut EU:n lainsäädännön myötä, minkä vuoksi kuva suomalaista köyhyydestä ja käsityksemme köyhyydestä ylipäätään on muuttunut.

Köyhyyden mittaaminen yhtenäisesti Euroopan unionin kokoisella talousalueella ei ole ongelmatonta. Köyhyyden määrittelyä ja mittaustapoja muuttamalla saadaan paitsi muutettua kuvaa köyhyydestä, myös pienennettyä tai suurennettua jäsenvaltioiden välisiä eroja. Kysymys on lopulta poliittisista valinnoista, eri mittareita käyttämällä asiat saadaan näyttämään erilaiselta. Ponnistelut mittarien kehittämiseksi joka tapauksessa jatkuvat.

”MAITOJAUHEESTA TEEN UUNISSA JUUSTOA”

Helsinkiläisen **Liisan** läheisistä vain harva tietää, että hänen elantonsa on osittain hyväntekeväisyyden varassa. Liisa on hakenut muun muassa Euroopan unionin avustusruokaa, jota Mikaelin kirkko Helsingin Kontulassa jakaa vähävaraisille. ”Olen ikäni itseni elättänyt. Siksi minusta on aika surkeaa, että joudun nyt pyytämään apua. Mutta minkäs teet, kun et pärjää”, eläkeläinen sanoo.

Liisa aloitti työt 13-vuotiaana sukulaisrouvan kojulla torikauppiaana. Pisimpään, parikymmentä vuotta, Liisa oli töissä vaatekauppaketjussa myyjänä. Siihen saakka, kun yritys vuonna 2005 teki konkurssin. Liisa joutui eläkeputkeen 56-vuotiaana. Samaan aikaan terveys reistaili. Liisalla on toisessa polvessa nyt tekonivel, ja hän odottaa uutta leikkausta.

Talous petti, kun Liisa joutui avomiehensä vuoksi ottamiensa lainojen takia velkajärjestelyyn. Liisa ei juo alkoholia, ei tupakoi, ei harrasta mitään kallista ja asuu lähiössä kohtuuhintaisessa pienessä kaksiossa. Velkaa hän lyhentää joka kuukausi. Yhtenä päivänä Liisa tajusi rajan tulleen vastaan: voimat ja rahat loppuivat. Liisa soitti Mikaelin seurakunnan diakoniatyöntekijälle ja sopi tapaamisen. EU:n elintarvikeapu on vain yksi osa avusta, jota Liisa on kirkolta saanut.

Tässä seurakunnassa avustusruokaa ei juurikaan jonoteta, vaan diakoniatyöntekijä antaa ruokakassin mukaan henkilökohtaisesti avuntarvitsijan tavattuaan. Liisa on saanut ruokakaappiinsa vehnäjauhoja, kaurahiutaleita, pastaa ja maitojauhetta.

”Aamuisin syön kaurapuuroa. Maitojauheesta teen uunissa juustoa. Jauhoista leivon sämpylöitä. Kaurahiutaleista teen myös kauralastuja. Pastasta saan hyvän aterian, kun lisään siihen kaupasta ostamaani tonnikalaa”, Liisa kertoo.

Vaikka Liisa pärjäisi mieluusti omillaan, hänestä on hyvä, että EU jakaa ruokaa. Näkeehän sen, että avuntarvitsijoita on.

Ruoka-avun kilpailutuksessa halvin tarjous voittaa

Suomessa jaetaan virolaisia puurohiutaleita

EU:n Maaseutuviraston (Mavi) nettisivuilta löytyy tietoa EU:n ruoka-avusta, kunhan osa klikata otsikkoa ”Markkinatuet”. Elintarviketuottajien näkökulmasta ruoka-apu on yksi tapa myydä tuotteita markkinoilla syntyvään käypään hintaan.

Virallisesti ruoka-avun nimi on EU:n elintarviketukiohjelma vähävaraisille. Suomi on hakenut ja saanut ruoka-apua koko jäsenyytensä ajan. Ohjelma on kuitenkin vanhempi. Se käynnistettiin vuonna 1987, ja syntymästään asti se oli osa yhteisön yhteistä maatalouspolitiikkaa. Idea oli tämä: kun maataloustuotteiden hinta laskee tietyn rajan alapuolelle, EU ostaa tuotteita markkinahintoja korkeammalla hinnalla niin kutsuttuihin interventiovarastoihin. Ajatuksena on turvata tuottajan tulot. Näissä varastoissa olevaa viljaa, maitojauhetta ja voita luovutettiin ruoka-apuohjelmaan. Elintarvikeyritykset saavat interventiovarastojen tuotteita maksuksi avustusruoasta.

Tämä toimi vuoteen 2012 saakka, jolloin interventiovarastoissa oli niin vähän viljaa ja maitojauhetta, ettei se riittänyt kaupantekovälineeksi ruoka-apumarkkinoille. Komissio päätti jakaa jäsenmailleen määrärahaa, jolla se sai ostaa elintarvikkeita tuottajilta suoraan rahalla. Vuodeksi 2012 Suomi sai ruoka-apuun 2,8 miljoonan euron määrärahan. Sillä katetaan paitsi itse elintarvikkeet myös niiden kuljetus ja varastointi. Ruoka-apua jakavat järjestöt saavat pienen määrän rahaa myös hallinnointikuluihinsa.

Suomessa ruoka-apuna jaettavien elintarvikkeiden tuottajat osallistuivat EU:n laajuiseen kilpailutukseen. Mavin ylitarkastaja **Outi Nieminen** kertoo, että tärkein tekijä kilpailutuksessa oli hinta eli halvimman tarjouksen tehneellä oli parhaat mahdollisuudet saada sopimus. Näin esimerkiksi vehnäjauhojen, makaronin ja keksien myyjäksi nousi vuonna 2012 Ravintoraisio Oy, kun taas sämpyläjauhoja ja puurohiutaleita toimittaa virolainen Tartu Mill As.

Aina silloin tällöin Suomessa ihmetellään, miksi pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa pitää jakaa köyhille ilmaista ruokaa. Nieminen on sitä mieltä, että ruoka-avulle on selvästi tarvetta. ”Tämä on se viesti, jonka kentältä ruoka-avun jakelijoilta olemme saaneet”, Nieminen sanoo.

6.

MAATALOUS

ILKKA P. LAURILA

Suomen maatalous kärsii ilmastosta ja pienestä yrityskoosta aiheutuvasta kilpailukykyhaitasta. Suomi oli ennen EU-jäsenyyttä elintarvikesektorin osalta suljettu talous. Peruselintarvikkeet olivat hintasäännöstelyn piirissä, ja tarvittiin lupa sellaisten ulkomaisten elintarvikkeiden tuontiin, joita tuotettiin kotimaassa. EU:n sisäistä tuontisuojaa ensin heikennettiin, ja lopulta se poistettiin kokonaan, mikä lisäsi ulkomaankauppaa. Samaan aikaan kuluttajat heräsivät kuluttamaan aiempaa monipuolisemmin ja kokeilevammin. Juustojen ja muiden maitotaloustuotteiden markkinat avautuivat jo muutamia vuosia ennen EU-jäsenyyttä.

Viimeistään maaliskuussa 1992 selvisi, että maataloutta odottaa suuri muutos: Suomi jätti hakemuksen Euroopan yhteisön jäsenyydestä. Poliittinen sopimus syntyi 1.3.1994, vaikka neuvottelut olivat kaatua maatalouteen. Neuvottelutilanne oli ajoittain sekasortoinen, ja sopuun pääsy hiuskarvan varassa. Tämän vuoksi sopimukseen, jonka yksityiskohtia suunniteltiin syksyyn 1994 saakka, jäi tulkinnanvaraisia seikkoja, joista EU:n komissio ja Suomi vääntävät edelleen säännöllisesti kättä uusia ohjelmakausia valmisteltaessa.[118]

Maataloustuotteiden ”kotimarkkinat” laajenivat aluksi 15 maahan ja sittemmin 27 maahan. Arveltiin, että Suomen maatalous ei ollut valmis EU:hun, jossa markkinat ja maatalouspolitiikka ovat yhteisiä. Siksi Suomi haki liittymisneuvotteluissa ratkaisua, joka säilyttäisi maatalouden toimintaedellytykset kutakuinkin EU-jäsenyyttä edeltävällä tasolla. Suomi ei saanut maataloustuotteiden hintoihin haluamiaan siirtymäkausia, joita oli käytetty aiemmissa EU:n laajenemisissa, vaan hinnat alenivat yhdessä yössä keskimäärin 45 prosenttia. Viljojen ja kananmunien hintojen lasku oli

voimakkainta, ja niiden tuottajahinta laski kolmasosaan entisestä. Suomen tärkeimmän maataloustuotteen, maidon, tuottajahinta aleni reilun kolmanneksen.

Puolittuvat tuottajahinnat ja EU:n yhteinen maatalouspolitiikka sellaisenaan sovellettuna olisivat johtaneet Suomen maatalouden rajuun alasajoon. Turva pantiin Suomeen räätälöitävään tukijärjestelmään. Tukikokonaisuuden taustalla oli kansallisen maatalouspolitiikan ajoilta periytyvä tavoite pitää eri tuotantosuuntien ja eri alueiden toimintaedellytykset samoina. Koska kotieläintuotannossa EU-politiikka kohdistuu vain maidon ja naudanlihan tuotantoon, eikä sianlihan, broilerin tai kananmunien tuotantoon, asian korjaamiseksi haluttiin hyödyntää kansallisia tukielementtejä.

Tässä luvussa arvioidaan, miten Suomen maatalous on menestynyt muihin maihin nähden. Tärkeimmät indikaattorit ovat maatalouden kannattavuus, viljelijän tuntipalkka sekä maatalouden tuotantomäärät. Lopuksi arvioidaan maatalouden kehitysnäkymiä.

EU:N MAATALOUSPOLITIIKKA

Maataloudessa toimivalta on yksin unionilla. Maatalouspolitiikka rahoitetaan yhteisistä EU-varoista ja kansallisista varoista, ja niiden käyttö on hyväksytettävä EU:n komissiossa. EU:n perussopimuksen uudistuksen (Lissabonin sopimus) mukaisesti Euroopan parlamentin rooli maatalouspolitiikan päätöksissä laajeni joulukuusta 2009 alkaen, kun aiemmin päätösvalta oli yksin jäsenmaiden hallituksia edustavalla neuvostolla. Käynnissä olevassa maatalouspolitiikan uudistuksessa kokeillaan ensimmäisen kerran yhteispäätösmenettelyä ministerineuvoston ja EU:n parlamentin välillä. Neuvoston ja parlamentin päätöksiä komission esityksestä odotetaan alkuvuodesta 2013. Tämän lisäksi ministerineuvosto käsittelee maatalouspolitiikan uudistusta. Jos aikataulu venyy, Suomelle tulee kiire neuvotella komission kanssa kansallisista tuista, joista merkittävä osa on sovittu vain vuoden 2013 loppuun saakka.

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (*common agricultural policy*, CAP) on harjoitettu vuodesta 1962 lähtien Rooman sopimuksen (1957) tavoitteiden mukaisesti. Aluksi suurin huoli oli ruoan riittä-

vyydestä ja markkinoiden tasapainosta. CAP käynnistyikin tuotekohtaisilla markkinajärjestelmillä. Hintojen aleneminen määrätyn tason alapuolelle estetään ostamalla tuotteita yhteiseen varastoon. Ylijäämät viedään vientituen avulla EU:n ulkopuolelle. Samalla tuontielintarvikkeiden hintataso nostetaan EU-hintojen tasolle tullien avulla. Markkinajärjestelmien merkitys on 1990-luvulta alkaen vähentynyt, kun maatalouspolitiikkaa on uudistettu markkinalähtöisemmäksi. Viime vuosina myös ruoan maailmanmarkkinahinnan nousu on vähentänyt markkinajärjestelmien merkitystä.

EU:n sisällä politiikan yhtenäisyys on perusperiaate. Jotta markkinoiden toimivuus ei häiriintyisi, minkään alueen tuottajille ei saa antaa etulyöntiasemaa. Mahdollinen ylituotanto ei ole yksittäisen jäsenmaan ongelma, vaan EU:ssa markkinoiden tasapainottamisesta huolehditaan yhteisesti. Yhteisellä maatalouspolitiikalla tähdätään markkinoiden toiminnan esteettömyyteen, markkinamekanismin muutosten aiheuttamien viljelijöiden tulonmenetysten kompensaatioon, viljelijöiden tulotason säilyttämiseen sekä maaseudun asuttuna pitämiseen.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on uudistettu muutaman vuoden välein. Yleisenä kehityslinjana on ollut politiikan muovaaminen 1990-luvulta alkaen markkinalähtöiseen ja vihreämpään suuntaan. Tavoitteissa on uudistus uudistukselta kiinnitetty yhä enemmän huomiota kuluttajien toiveiden tyydyttämiseen laadukkailla ja turvallisilla elintarvikkeilla sekä yhteiskunnan toiveiden tyydyttämiseen puhtaalla ja viihtyisällä elinympäristöllä (taulukko 1).

Maatalouspolitiikassa maataloustuet ovat tärkeässä asemassa kaikkialla teollistuneessa maailmassa – myös EU:ssa. Maataloustuen osuus EU:n budjetista on laskenut 1970-luvun lähes 70 prosentista 40 prosenttiin rahoituskaudella 2007–2013. Maatalousbudjetti jakautuu maatalouden markkinatukeen ja tuotannosta irrotettuun tilatukeen (ns. I pilari) sekä toisaalta maaseudun kehittämiseen, jonka toimenpiteiden kirjoa on laajennettu luonnonhaittakorvauksesta (LFA-tuki) ja ympäristötuesta esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumiseen ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseen (II pilari).

Yksi näkökulma EU:n maatalouspolitiikkaan on, millaiseen rahavirtaan yhteinen politiikka johtaa. Niin sanotut vanhat jäsen-

TAULUKKO 1. EU:N YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN KEHITYS.

Tuottavuus →					
	Kilpailukyky→				
	Kestävyys→				
Varhaiset vaiheet	**Kriisi-vuodet (1970-80-luvut)**	**Uudistus 1992: MacSharry**	**Uudistus 1999: Agenda 2000**	**Uudistus 2003: Välitarkastus**	**Uudistus 2008: Terveys-tarkastus**
Ruokaturva Tuotta-vuuden parantami-nen Markkinoiden tasapaino Tuotantotuki	Ylituotanto (EU otti käyttöön maito-kiintiöt vuonna 1984, Suomi vuonna 1985) Kustan-nusten karkaami-nen Kansain-välistä syyttelyä Rakennetta kehittävät toimen-piteet	Taustalla maa-ilmankaupan neuvotteluiden paineet ja budjetin tasapainotus Ylituotannon leikkaus ja tulo-kehityksen turvaaminen: maatalous-tuotteiden hintoja alennettiin EU:n sisällä kohti maa-ilmanmark-kinahintoja, ja hintojen alennukset kompensoitiin suorilla pinta-ala- ja eläinperusteisilla tuilla.[a] Ympäristö	Taustalla maa-ilmankaupan neuvotteluiden paineet, budjetin tasa-painotus sekä kuluttajien vaatimukset laadukkaista ja turvallisista elintarvikkeista sekä viihtyisästä elinympäris-töstä. Reformin jatkaminen (hintojen alen-nukset, joita kompensoitiin suorilla tuilla) Kilpailukyky Maaseudun kehittäminen (oma budjetti-kehys)	Nimestään huolimatta perusteellinen uudistus. Taustalla maailman-kaupan neuvotteluiden paineet, budjetin tasapainotus sekä kuluttajien vaati-mukset laadukkaista ja turvallisista elintarvik-keista sekä viihtyisästä elinympäristöstä. Markkinasuuntautu-neisuus: osa pinta-ala- ja eläinperusteisista tuista irrotettiin tuotannosta, ja tuen saannille asetettiin ympäristöön, eläinten hyvinvointiin sekä elintarvike- ja työturvallisuuteen liitty-viä ehtoja. Komission esityksen mukaan tuet piti maksaa vuosien 2000–2002 historian perusteella, mutta uudistuksen soveltamiseen jätettiin runsaasti kansallista liikkumavaraa. Maaseudun kehittä-minen Politiikan yksinker-taistus	Jatkettiin tukien irrotusta tuotannosta ja purettiin tuotan-nonrajoitteita, jotta viljelijät voisivat aiempaa paremmin vastata markki-noilta tulleisiin signaaleihin sen sijaan että heillä olisi kannustin optimoida tukipottiaan.[b] Maitokiintiöistä päätettiin luopua vuonna 2015. Uudet haasteet Riskinhallinta

Lähde: Euroopan komission (2012) pohjalta kirjoittajan täydentämä.
a) Siksi korkeimmat ns. suorat tuet maksetaan edelleen keskisessä Euroopassa, missä satotaso on korkein. Tukijärjestelmän soveltaminen on aiheuttanut erimielisyyksiä etenkin EU:n laajenemisen yhteydessä: millä perusteella hehtaaritukea jaetaan myöhemmin mukaan liittyneissä maissa, joissa hintoja ei ole alennettu? Vuonna 2004 EU:hun liittyi kymmenen Itä-Euroopan maata ja vuonna 2007 kaksi lisää. Niiden suorat tuet mitoitettiin pieniksi vetoamalla maiden yleiseen tulotasoon. Tässä jäi ratkaisematon kysymys, johon joudutaan palaamaan tulevissa uudistuksissa.
b) CAP-tuen irrotus tuotannosta on tehnyt siitä yhä enemmän tulotuen kaltaisen. Suomi sai oikeuden maksaa 10 % CAP-tuista tuotantoon sidottuna.

maat maksavat yhteiseen kassaan enemmän (keskimäärin 18 €/asukas) kuin maiden maatalous ”kotiuttaa” rahaa. Suomi on tässä tarkastelussa lievä nettomaksaja. Sen sijaan vuosina 2004 ja 2007 liittyneet jäsenmaat hyötyvät rahallisesti yhteisestä politiikasta (keskimäärin 66 €/asukas) (taulukko 2).

Suomi siirtyi CAPiin vuonna 1994, jolloin kansallinen maatalousjärjestelmä korvattiin EU-järjestelmän mukaisella maataloustuotteiden hinta- ja markkinajärjestelmällä. Samalla tuotantokustannusten nousun automaattisesta kompensaatiosta luovuttiin. Niin päättyi vuodesta 1956 varsin samanlaisena jatkunut maatalostulojärjestelmän kausi.

1980-luvulla maataloustuotteiden hinnat Suomessa erkanivat yhä kauemmaksi EY:n hintatasosta. 1990-luvun alussa suosituimpien maatalouden tuotteiden tuottajahinnat olivat noin kaksinkertaiset EY:n hintatasoon verrattuna. EY:n hintataso puolestaan oli lähes kaksinkertainen maailmanmarkkinahintoihin nähden. Maatalouden ja muun yhteiskunnan välillä oli elintarvikkeiden hinnoista ja ylituotannon kalleudesta johtuva konflikti. Viljelijöiden tuotantohintojen ohella elintarviketeollisuutta syytettiin liian kalliista hinnoista. Tullien ja hintasäännöstelyn suojassa elintarviketeollisuus pärjäsi tehottomanakin. 1990-luvulla elintarviketeollisuutta rationalisoitiin voimakkaasti keskittämällä tuotantoa aiempaa suurempiin yksiköihin. Ketjun alkupäässä, maataloudessa, kallis ruoka nosti pellon hintaa. Korkeat tuottajahinnat yllyttivät viljelijöitä kasvattamaan tuotantoa.

Suomen maatalouden taloudelliset edellytykset kiristyivät 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Maatalouden vastuu ylituotannosta kasvoi vuosi vuodelta. Tuottajahinnat kääntyivät pitkään jatkuneen nousun jälkeen lievään laskuun: maatalouden tuottajahintaindeksi aleni vuoden 1989 huipusta noin viisi prosenttia vuoteen 1994. Ruotsi alensi maatalouden tuottajahintoja jo 1980-luvun lopussa, kun taas Suomessa – kuten myös kolmannessa EU:hun vuonna 1995 liittyneessä maassa, Itävallassa – tuottajahinnat alenivat olennaisesti vasta vuoden 1995 alussa.[119]

Suomessa maataloutta tuetaan EU:n yhteisistä ja kokonaan maksamista hehtaari- ja eläinkohtaisista tuista (ns. CAP-tuet) sekä

TAULUKKO 2. EU:N MAATALOUSTUKIEN KOHDENTUMINEN VUONNA 2010.

Maa	Nettotuki euroa/asukas
Irlanti	221
Kreikka	127
Portugali	34
Espanja	19
Itävalta	5
Ranska	-7
Suomi	-7
Ruotsi	-17
Tanska	-18
Iso-Britannia	-23
Italia	-37
Saksa	-46
Alankomaat	-76
Belgia	-94
Luxemburg	-191
EU-15	**-18**
Liettua	114
Unkari	104
Viro	80
Latvia	74
Bulgaria	74
Puola	68
Romania	62
Slovakia	36
Tšekki	39
Slovenia	23
Kypros	-31
Malta	-31
EU-12	**66**

Lähde: Niemi & Ahlstedt 2012. Aineistona Eurostatin ja Euroopan parlamentin tilastot.

EU:n osarahoittamista luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta. Niitä täydennetään kansallisella tukipaketilla. Myös osa kansallisista tuista maksetaan tilakohtaisesti tuotannosta irrotettuna. Tuet on porrastettu seitsemään tukialueeseen. Periaate on, että CAP-tukien osuus kasvaa etelää kohden, kun taas luonnonhaittakorvauksien ja kansallisten tukien osuus kasvaa pohjoista kohden. Järjestelmien ja tuotantorakenteen yhteisvaikutuksena aivan eteläisimmässä Suomessa sekä Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa tukien osuus tuotosta oli keskimäärin 40–41 prosenttia vuosina 2006–2010, Etelä- ja Keski-Suomessa sekä Etelä-Pohjanmaalla 36–37 prosenttia ja pohjoisimmassa Suomessa 44–53 prosenttia.[120]

Ennen EU-jäsenyyttä pääosa maataloustuesta maksettiin viljelmäkoon, kotieläinten luvun sekä tuotannon määrän ja peltohehtaarien perusteella. Osa pohjoisten tilojen ja nuorten viljelijöiden tuista maksettiin korotettuna; suurituloisilta viljelijöiltä tukia leikattiin. EU-jäsenyys muutti maatalouspolitiikan tavoitteita ja keinoja. Olennaisin ero maatalouspolitiikan tavoitteissa oli elintarvikkeiden huoltovarmuudessa – eli kyky turvata väestön ravitsemus myös poikkeusoloissa – sekä tilojen alueellisesta sijainnista ja tilakoosta aiheutuvien tuloerojen tasaamisessa.[121] Elintarvikkeiden huoltovarmuutta ei EU:ssa pidetä yllä jäsenmaan vaan koko unionin tasolla. EU:n tukijärjestelmillä tasataan vain vähän alueellisesta sijainnista aiheutuvia tuloeroja, ja tilakoosta aiheutuvia tuloeroja on alettu tasata vasta viime vuosina, ja siinäkin leikkuri on varsin lievä. Suomi on saanut luvan maksaa omilla varoillaan pohjoisessa korkeampia tukia kuin etelässä.

Suomen EU-ajan tukijärjestelmälle on leimallista, että kokonaisuus ratkaisee, ja kansallisilla toimilla on tärkeämpi merkitys kuin missään muussa EU-maassa. Tukijärjestelmä koostuu EU:n maksamista tuista, kansallisesti maksettavista tuista ja yhteisesti maksettavista tuista. Lisäksi EU:n maatalouspolitiikan kokonaisuus koostuu tuotannon kiintiöinnistä, josta ollaan asteittain luopumassa, vapaata sisämarkkinakauppaa edistävästä kilpailupolitiikasta sekä tuotantotapaa ja tuotteiden laatua säätelevistä normeista. Normien joukossa on esimerkiksi eläinten hyvinvointia, luomutuotantoa ja tuotannon ympäristövaikutuksia koskevia säädöksiä.

Kansallisilla tuilla Suomi on kuronut umpeen osan siitä, mitä se häviää siinä, että EU:n maatalouspolitiikka ottaa huonosti huomioon Suomen tarpeet. Tuen taso ei kuitenkaan ole kaikilta osiltaan vastannut sitä, mitä Suomi halusi. Toinen ongelma on, että järjestelmän keskeisistä osista, kuten 141-tuesta (ns. vakavien vaikeuksien tuki), sovitaan EU:n komission kanssa muutaman vuoden välein. Liittymissopimuksen artikla 141 kirjoitettiin kiireessä niin epäselväksi, että komissio ja Suomi ovat tulkinneet pykälän toisistaan poikkeavalla tavalla. Komission kanta on, että tukea maksetaan vain jäseneksi liittymisen alkuvaiheessa. Suomen mukaan taas pykälän perusteella voidaan maksaa tukea ilman ehdotonta takarajaa. Kansallisen järjestelmän kolmas varjopuoli on sen kalleus: Suomi maksaa paljon EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan osallistumisestaan.

Ennen EU-jäsenyyttä tukien osuus kokonaistuotosta oli 17 prosenttia, heti liittymisen jälkeen 40 prosenttia, ja vuonna 2005 osuus oli noussut 45 prosenttiin.[122] Ennen EU-jäsenyyttä ”maataloustuen” maksoivat kuluttajat maailmanmarkkinahintoja korkeampina elintarvikkeiden hintoina. EU-jäsenyys vei rajasuojan EU:n ulkorajoille, ja samalla sen taso aleni ratkaisevasti. Siirryttiin järjestelmästä, jossa elintarvikkeiden hinnat vastasivat lähes niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, kohti järjestelmää, jossa elintarvikkeiden hinnat eivät vastanneet niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Samalla päävastuu ”maataloustuen” – ja elintarvikkeen hinnan – maksamisesta siirtyi kuluttajilta veronmaksajille. Elintarvikkeiden tuotannon rahoituksen muutoksella on myös sosiaalinen ulottuvuutensa. Pienituloiset käyttävät isomman osan tuloistaan elintarvikkeisiin kuin suurituloiset, jotka puolestaan maksavat veroa isomman osan tuloistaan kuin pienituloiset. EU-jäsenyyden seurauksena suurituloisille annettiin siis aiempaa suurempi vastuu maataloustuotannon ja elintarvikehuollon rahoituksesta.

Vaikka tukien osuus on hieman pienentynyt, Suomen maatalous on edelleen erittäin tukiriippuvainen. Vuonna 2011 maa- ja puutarhatalouden tuotot olivat noin 5,5 miljardia euroa. Siitä noin 3,5 miljardia euroa eli 63 prosenttia oli markkinatuottoa ja 2 miljardia euroa eli 37 prosenttia maataloustukia, joihin sisältyvät myös inves-

tointiavustukset. Tuista noin 40 prosenttia on peräisin EU:sta ja 60 prosenttia kansallisista läheistä. Maa- ja puutarhatalouden kustannukset olivat 6,9 miljardia euroa. Kustannuksiin sisältyy maatalousyrittäjän oman pääoman korkovaatimus ja omasta työstä aiheutuva 1,4 miljardin euron palkkavaatimus. Tuottojen ja tuotantokustannusten erotus eli yrittäjänvoitto oli negatiivinen, -1,4 miljardia euroa. Tappio vastaa kooltaan maatalousyrittäjien työkustannusta. Näin laskien yrittäjät saivat korvauksen omalle pääomalleen, mutta eivät työlleen.[123]

Maatalouspolitiikkaa on pyritty yhdistämään osaksi maaseudun kehittämispolitiikkaa. Tulokset ovat ristiriitaisia. Koska suurin osa maatalouden ja maaseudun kehittämistuista kanavoituu maatiloille, merkittävin osa kokonaistuesta kohdentuu Etelä- ja Länsi-Suomeen, joissa valtaosa maatiloista sijaitsee. Suurimmat aluekehittämisen haasteet sen sijaan ovat harvaan asutuilla Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutualueilla.[124]

SUOMEN ASEMAN MUUTOS EU-JÄSENYYDEN AIKANA

Suomen aseman kehittymistä arvioidaan maatalouden kannattavuuden ja viljelijöiden tuntipalkan perusteella sekä tarkastelemalla, miten Suomen osuus EU:n maataloustuotannosta on kehittynyt. Suomen aseman voi sanoa heikentyneen, jos maatalouden kannattavuus on heikentynyt ja Suomen maataloustuotannon volyymi on pienentynyt muihin maihin nähden. Päinvastaisessa tapauksessa Suomen suhteellinen asema on parantunut.

Vuosina 1995–2009 Suomessa maatalouden kannattavuus on ollut keskimäärin hieman alle EU:n keskiarvon. Kannattavuus on jäänyt jälkeen muista EU-maista, sillä 1990-luvun lopussa yrittäjäperheet saivat palkka- ja korkovaatimuksestaan keskimäärin 58 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 54 prosenttia. Vuosina 2005–2009 suomalaiset yrittäjäperheet saivat palkka- ja korkovaatimuksestaan keskimäärin 54 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 64 prosenttia (taulukko 2). Suhteessa esimerkiksi Ruotsiin ja Tanskaan Suomen maatalous on ollut kannattavaa yritystoimintaa. EU-jäsenyys heikensi selvästi Suomen maatilojen kannattavuutta, sillä ennen

EU-jäsenyyttä (1992–1994) palkka- ja korkovaatimuksesta saavutettiin keskimäärin 78 prosenttia.

Vuosina 2005–2009 maatalous oli kannattavinta Liettuassa, Virossa sekä Latviassa. Niissä maissa yrittäjät ovat keskimäärin saaneet yrittäjänvoittoa. Bulgariassa, Unkarissa ja Tšekissä kokonaistuotto on lähes riittänyt kattamaan kaikki kustannukset, myös omien tuotannontekijöiden kustannukset, ja yrittäjänvoitto on ollut keskimäärin lähes nolla. Muualla on syntynyt yrittäjäntappiota eli yrittäjäperheet ovat keskimäärin joutuneet tinkimään palkka- ja korkovaatimuksestaan. Slovakiassa maatalous ei ole antanut keskimääräisellä tilalla lainkaan korvausta omille tuotannontekijöille, ja osa ostopanoksistakin on jouduttu rahoittamaan muualta hankituilla tuloilla. Myös Tanskassa oli tämä tilanne vuosina 2005–2009 (taulukko 3).

Baltian maiden kannattavuuden perustana on ennen muuta alempi kustannustaso. Työn tuntihinta vuonna 2009 oli Liettuassa 2,4 euroa, Latviassa 3,1, Virossa 4,1, Suomessa 13,4, Ruotsissa 15 ja Tanskassa 22 euroa. Erot ovat samansuuntaiset muissakin tuotantopanoksissa. Korkotasossa ei sen sijaan ole olennaista eroa maiden välillä. Peltoalalla mitaten Viron tilakoko (keskimäärin 135 ha) on selvästi Suomea suurempi, mikä auttaa tehostamaan tuotantoa. Mutta Liettuan ja Latvian tilakoot ovat keskimäärin Suomen suuruusluokkaa (50–65 ha). Ruotsissa ja Tanskassa keskitilakoko on 80–90 hehtaaria. Eläinmäärällä mitaten Tanskan tilat ovat tästä joukosta kuitenkin selvästi suurimmat.

Vuosina 1995–2009 maatalouden keskimääräinen tuntiansio oli korkein Ranskassa ja Tšekissä. Suomen keskimääräinen ansio, 3,5 euroa tunnissa, oli puolet Ranskan ja Tšekin tasosta. EU:n keskiarvo oli 2,3 euroa tunnissa. Monessa EU-maassa keskimääräinen tuntiansio on ollut negatiivinen (taulukko 4).

Koko EU-jäsenyyden ajan Suomen maatalouden kannattavuus on ollut kutakuinkin samalla tasolla, mutta se on jäänyt jälkeen EU:n keskiarvosta, jota uudet jäsenmaat ovat nostaneet. Silti Suomi on onnistunut turvaamaan maatalouden harjoittamisen edellytykset huomattavasti paremmin kuin esimerkiksi Ruotsi ja Tanska.

TAULUKKO 3. MAATALOUDEN KANNATTAVUUS VUOSINA 1995–2009.[a]

Maa	1995–2009	1995–1999	2000–2004	2005–2009
Liettua	1,73			1,65
Viro	1,26			1,13
Latvia	1,20			1,15
Tšekki	1,01			0,95
Bulgaria	0,99			0,99
Espanja	0,92	0,80	1,08	0,89
Unkari	0,91			0,97
Puola	0,89			0,85
Belgia	0,87	0,83	0,90	0,86
Ranska	0,85	0,85	0,86	0,84
Itävalta	0,77	0,78	0,76	0,77
Malta	0,68			0,67
Kreikka	0,64	0,56	0,68	0,69
Luxemburg	0,62	0,55	0,69	0,62
Italia	0,61	0,41	0,55	0,85
EU	0,60	0,54	0,61	0,64
Suomi	0,58	0,58	0,63	0,54
Romania	0,54			0,54
Saksa	0,52	0,45	0,49	0,61
Portugali	0,48	0,30	0,46	0,67
Iso-Britannia	0,45	0,44	0,39	0,54
Alankomaat	0,44	0,51	0,42	0,40
Slovenia	0,33			0,33
Irlanti	0,31	0,34	0,33	0,27
Kypros	0,29			0,31
Ruotsi	0,15	0,03	0,12	0,28
Tanska	0,14	0,28	0,18	-0,05
Slovakia	-0,30			-0,35

Lähde: MTT 2012a. Perusaineistona EU:n komission kokoama aineisto: FADN-EC-DG AGRI/L3 (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/).

a) Kannattavuutta kuvataan kannattavuuskertoimella, joka lasketaan jakamalla yrittäjätulo (maataloustulo) yrittäjäperheen palkka- ja korkovaatimuksen summalla. Palkkavaatimus lasketaan kertomalla maatalouden työtunnit maataloustyöntekijöiden keskituntipalkalla. Korkovaatimus lasketaan kertomalla tilivuoden keskimääräinen oma pääoma vieraasta pääomasta maksetulla keskimääräisellä korkoprosentilla. Palkka- ja korkovaatimus on maa- ja vuosikohtainen kuvaten vallitsevaa kustannustasoa. Vuonna 1995 Suomen palkka- ja korkovaatimus olivat 5,90 €/h ja 6,4 % ja vuonna 2009 13,4 €/h ja 3,4 %. Esimerkiksi Viron vuoden 2009 palkka- ja korkovaatimus olivat 4,10 €/h ja 4,8 %. Kun kannattavuuskerroin on 1,0, kokonaistuotto riittää kattamaan kaikki kustannukset, ml. omien tuotannontekijöiden kustannukset, ja yrittäjänvoitto on nolla. Maat on ryhmitelty keskimääräisen kannattavuuden mukaiseen järjestykseen.

TAULUKKO 4. MAATALOUDEN TYÖTUNTIANSIO[a)] (OSTOVOIMAKORJATTU) KESKIMÄÄRIN VUOSINA 1995–2009.

Maa	1995–2009	1995–1999	2000–2004	2005–2009
Ranska	7,50	5,90	7,70	8,80
Tšekki	7,10			6,50
Liettua	6,20			6,20
Belgia	6,10	4,80	6,60	6,80
Viro	5,70			5,30
Espanja	4,80	2,60	6,50	5,20
Latvia	4,10			4,20
Unkari	4,00			4,80
Suomi	3,50	2,80	3,90	3,80
Itävalta	3,10	2,60	3,10	3,60
Malta	2,90			2,90
Puola	2,50			2,50
EU	2,30	1,50	2,70	2,70
Bulgaria	2,30			2,30
Italia	2,10	-1,80	0,80	5,60
Luxemburg	1,10	-0,30	2,30	1,40
Portugali	1,00	-0,30	0,90	2,30
Saksa	0,80	-0,30	0,40	2,40
Romania	0,50			0,50
Kreikka	0,44	-0,60	0,60	1,40
Slovenia	-0,40			-0,40
Alankomaat	-1,10	1,20	-1,50	-2,90
Kypros	-2,50			-2,70
Ruotsi	-3,70	-6,80	-3,90	-0,40
Iso-Britannia	-4,10	-5,90	-5,20	-1,40
Irlanti	-10,30	-5,80	-8,20	-16,90
Tanska	-20,40	-3,90	-10,00	-47,20

Lähde: MTT 2012a. Perusaineistona EU:n komission kokoama aineisto: FADN-EC-DG AGRI/L3 (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/).

a) Työansio on yrittäjäperheen työlle jäävä korvaus, joka saadaan vähentämällä maataloustulosta oman pääoman korkovaatimus. Kun työansio jaetaan yrittäjäperheen työtunneilla, saadaan työtuntiansio. Tunnuslukua tarkasteltaessa on huomattava, että omalle pääomalle on jo saatu laskentakorkovaatimuksen mukainen tuotto, ja yli jäänyt yrittäjätulo jaetaan työtunneilla. Maat on ryhmitelty keskimääräisen työtuntiansion mukaiseen järjestykseen.

Osa viljelijöistä on vastannut kiristyneisiin taloudellisiin edellytyksiin laajentamalla voimakkaasti tuotantoa. Osa on päättänyt jättää toimialan. Osa tiloista on monipuolistanut yritystoimintaa. Osassa viljelijäperheitä ollaan menty palkkatyöhön tilan ulkopuolelle. Varsinkin kasvintuotantotiloista on tullut nopeassa tahdissa palkkatyön ohella hoidettavia osa-aikatiloja. Suomen maataloudessa on jatkunut voimakas rakennekehitys. Maatilojen määrä on EU-jäsenyyden aikana vähentynyt 42 prosenttia. Taloudellisessa mielessä tärkeimmän ryhmän, maitotilojen, määrä on supistunut kolmasosaan. Työn tuottavuuden paraneminen on vähentänyt työvoiman kysyntää: maatalouden työllisten määrä on puolittunut (taulukko 5).

Sen sijaan maatalouden tuottamien elintarviketalouden raaka-aineiden määrä ei ole juuri muuttunut EU-aikana. Kotieläintaloudella on ratkaiseva rooli Suomen maa- ja puutarhataloudessa: sen osuus vuoden 2011 markkinatuotosta oli 60 prosenttia, kun kasvinviljelytuoton osuus oli 21 prosenttia ja puutarhatuoton osuus 19 prosenttia.[125] Maidontuotanto on EU-aikana alentunut viisi prosenttia, mutta lihantuotanto on kasvanut 22 prosenttia. Kananmunien tuotanto on alentunut 14 prosenttia. Käytössä olevan pellon määrä on pysynyt vakaana (taulukko 5). EU on vahva globaali toimija myös elintarvikemarkkinoilla. Suomen osuus EU:n maatalouden tuottamasta arvonlisästä on yksi prosentti. Suomen osuus EU:n kasvintuotannon arvosta on 0,7 prosenttia ja kotieläintuotannon arvosta on 1,6 prosenttia. Osuudet ovat pysyneet vakaina 2000-luvulla. EU:n työnjaossa Suomi on leimallisesti maitomaa, sillä siinä Suomen osuus on selvästi isompi kuin muissa päätuotteissa: 1,7 prosenttia (taulukko 6). Suomen (2,3 milj. ha) osuus EU:n maatalousmaasta (183 milj. ha) on 1,3 prosenttia.[126]

Etukäteen EU-jäsenyyden arvioitiin ajavan Suomen maatalouden suuriin vaikeuksiin. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden pelättiin olevan kilpailukyvyttömiä EU:n yhteismarkkinoilla, ja koko sektorin pelättiin loppuvan. Tiedettiin, että EU:n maatalouspolitiikka soveltuu huonosti kalliin kustannustason ja alhaisen satotason Suomeen. Vaikka kansan enemmistö hyväksyi jäsenyyden lokakuun 1994 kansanäänestyksessä, viljelijöiden päätä ei käännetty: heistä peräti 94 prosenttia vastusti jäsenyyttä.[127]

TAULUKKO 5.
MAATALOUDEN RAKENNE JA TUOTANTO SUOMESSA VUOSINA 1990–2011.

	1994	2000	2005	2011	Muutos 1994–2011
Maatilojen määrä, 1000 kpl	107	80	70	62	-42 %
Maitotilojen määrä, 1000 kpl	34	22	16	10	-71 %
Maatalouden työlliset, 1000 hlöä	153	118	93	80	-48 %
Maatalouden osuus työllisistä, %	7,4	5,1	3,9	3,2	-4,2[a]
Käytössä olevan pellon määrä, milj. ha	2,3	2,2	2,2	2,2	-4 %
Maidontuotanto, mrd. l.	2,3	2,4	2,3	2,2	-5 %
Naudanlihan tuotanto, milj. kg	107	91	84	82	-23 %
Sianlihan tuotanto, milj. kg	171	173	203	202	+18 %
Siipikarjanlihan tuotanto, milj. kg	39	64	87	102	+162
Lihantuotanto yhteensä, milj. kg	317	328	374	386	+22
Kananmunien tuotanto, milj. kg	72	59	58	62	-14

Lähteet: Tike 2012; Niemi & Ahlstedt 2005. Maatilojen määrä vuonna 1994 on kirjoittajan arvio.

a) Prosenttiyksikköä.

Paremmin kävi. Kun käyttää mittarina maatalouden perustehtävää, elintarvikkeiden raaka-aineen tuotantoa, Suomen maatalous on menestynyt EU:ssa hyvin. Teollisuus ja kauppa ovat saaneet riittävästi korkealaatuisia raaka-aineita eurooppalaisittain kilpailukykyiseen hintaan. Vain naudanlihan tarjonta ei ole vastannut kysyntää. Kun käyttää mittarina viljelijöiden tuloja ja maataloudesta elantonsa saavien määrää, maatalous ei ole selvinnyt yhtä hyvin. Viljelijän saama tuntipalkka on matala, mutta eurooppalaisessa vertailussa Suomi ei menesty muita huonommin. Suomen viljelijät, elintarvikeketjun muut toimijat, kuluttajat sekä politiikkaan vaikuttava koneisto ovat onnistuneet pitämään maatalouden taloudellisen pohjan melko vakaana EU-jäsenyyden aikana. Suomen on onnistunut välttää kauhukuvat, joita maalailtiin EU-jäsenyyden kynnyksellä. Tämä on yhtäältä onnistuneen EU-vaikuttamisen ansiota ja toisaalta sen ansiota, että maataloustukiin ollaan oltu valmiita suuntaamaan kansallista rahoitusta.

TAULUKKO 6. SUOMEN OSUUS EU:N MAATALOUSTUOTANNOSTA

	vuosi	EU-27 [a]	Suomi	Suomen osuus, %
Maito, mrd. kg[b]	2003	132,4	2,4	1,8
	2010	136,3	2,3	1,7
Sianliha, mrd. kg	2003	21,9	0,2	0,9
	2010	22,0	0,2	0,9
Naudanliha, mrd. kg	2003	7,0	0,1	1,3
	2010	7,9	0,1	1,0
Siipikarjanliha, mrd kg	2003	10,9	0,1	0,8
	2010	12,1	0,1	0,8
Vilja, mrd. kg	2003	248,9	3,8	1,5
	2010	281,3	3,0	1,1
Kasvintuotannon arvo, mrd. €	2003	175,8	1,3	0,7
	2010	189,2	1,4	0,7
Kotieläintuotannon arvo, mrd. €	2003	132,2	2,1	1,6
	2010	142,3	2,3	1,6
Maataloustuotannon arvo, mrd. €	2003	328,4	3,8	1,2
	2010	358,2	4,2	1,2
Maatalouden arvonlisä, mrd €[c]	2003	158,8	1,5	1,0
	2010	145,2	1,4	1,0

Lähde: Eurostat 2012.

a) Myös vuoden 2003 luvuissa ovat mukana maat, jotka liittyivät EU:hun vasta 2004 ja 2007.
b) Meijeriin toimitettu määrä.
c) Engl. Gross value added.

Viljelijän näkökulmasta EU-jäsenyys ei ole ollut helppo. Toisaalta maatalouden muutokset olisivat todennäköisesti olleet samankaltaisia ilman EU-jäsenyyttäkin – tosin lievempiä. Tähän olisivat johtaneet niin kansainvälisen kauppapolitiikan paineet kuin myös kansallisetkin paineet. Suomalaiset eivät olisi pitkään hyväksyneet tuonnilta suojattua ja hintasäännösteltyä ruokataloutta. EU-jäsenyys nopeutti jo muutenkin käynnissä olleita kehityssuuntia eli maatalouden työllisten vähenemistä ja tilamäärän jyrkkää pudo-

tusta. Tuotannon taso on kuitenkin suunnilleen sama kuin ennen. Voidaan perustellusti sanoa, että EU-jäsenyys oli Suomen maatalouden pitkän aikavälin vakuutus. EU tärkeänä maataloustuottajana ja kauppamahtina voi paremmin suojata elinkeinon kuin yksinäinen Suomi.

MAATALOUDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Maailman ruokajärjestelmä on suuren haasteen edessä:

- Ruoan tarve kasvaa nopeasti, koska väestö lisääntyy ja hyvin toimeentulevat kuluttajat syövät paljon lihaa (esimerkiksi Kiinassa).
- Biopolttoaineet kilpailevat ruoantuotannon kanssa samoista tuotannontekijöistä.
- Ilmastonmuutos ja muu ympäristönmuutos sekä urbanisaatio rapauttavat tuotantopohjaa: maaperän ja veden laatu heikentyvät, luonnon monimuotoisuus vähenee.
- Kuluttajien ja yhteiskunnan ympäristövaatimukset asettavat uusia ehtoja tuotantotavalle.

1960- ja 1970-luvuilla maatalouden vihreäksi vallankumoukseksi kutsuttu tekninen edistys kasvatti maailman ruoantuotantoa ratkaisevasti. Tuottavuuden kasvu perustui keinolannoitteisiin, kasteluteknologiaan, kasvinsuojeluaineisiin ja uusiin viljelylajikkeisiin. Maailman ruokamarkkinat ovat viime vuosina kiristyneet. Tästä osoituksena ruoan hinta on noussut ja hintavaihtelut ovat voimistuneet. Tämä on tapahtunut samanaikaisesti öljyn hintakehityksen kanssa. Jotta maailman väestö voidaan ruokkia, tarvitaan uusi vihreä vallankumous. Tämä edellyttää paljon tutkimukselta ja teknologian käytäntöön siirrolta sekä sitä, että ruoka nostetaan aikaisempaa keskeisemmälle sijalle politiikan agendalla.

Suomen näkökulmasta maa- ja elintarviketalouden muutostekijöihin sisältyy sekä mahdollisuuksia että uhkia.[128] Ruokaturvan merkitys korostuu: vakavat eläintaudit, energian saatavuuden katkokset ja radioaktiivinen laskeuma ovat esimerkkejä uhkatekijöistä, jotka vaikuttavat elintarvikkeiden tarjontaan nopeasti.

EU:n maatalouspolitiikka uudistuu vuonna 2014 EU:n uuden ohjelmakauden myötä (2014–2020). Uudistuksia on luvassa markkinatoimiin, suorien tukien järjestelmään, maaseudun kehittämispolitiikkaan sekä eräisiin maataloustuotteita koskeviin erityissääntöihin. Samoin ratkaisu luonnonhaittakorvauksen piirissä olevien alueiden (LFA-alueet) uudelleenmäärittelystä luultavasti syntyy uudistuspaketin yhteydessä. Uudistuksessa otetaan huomioon globaalin ruokajärjestelmän haasteita.

Marraskuussa 2010 Euroopan komissio julkaisi uuden politiikan suuntalinjoja valottavan tiedonannon ja lokakuussa 2011 uuden politiikan lainsäädäntöehdotukset. Komissio ehdottaa maatalouden suorien tukien (ns. CAP-tukien) nykyistä tasaisempaa jakamista jäsenmaiden kesken sekä jäsenmaiden sisällä siten, että kaikkialla lähestyttäisiin EU-maiden tukitasojen keskiarvoa. Tukijärjestelmän yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden edistämiseksi tukien vastikkeellisuutta halutaan lisätä. Siksi komissio ehdottaa ympäristövaikutusten ottamista huomioon: osa suorasta tuesta kytkettäisiin viljelijän toteuttamiin ympäristötoimenpiteisiin. Suorille tuille asetettaisiin tilakohtainen enimmäisraja. Lisäksi komissio on ottanut käyttöön uuden käsitteen ”aktiiviviljelijä”, jonka avulla tuensaajat luokitellaan siten, että tukia kohdentuu aiempaa selvemmin ”aidoille” maataloustuottajille. CAP:n II pilarin kautta maksettaisiin entiseen tapaan muun muassa ympäristö- ja epäsuotuisten alueiden tuet. Komissio esittää maaseudun kehittämiseen käytettävien varojen osittaista uudelleenjakoa jäsenmaiden välillä.[129]

Toteutuva uudistus on monen kompromissin summa. Keskeiset toimijat ovat komissio, Euroopan parlamentti, jäsenmaat sekä sidosryhmät kuten viljelijät, maanomistajat sekä kansalaiset ja kansalaisjärjestöt. Maiden äänenpainot noudattavat paljolti samaa linjaa kuin aiemmissakin uudistuksissa (taulukko 7).

CAP-uudistuksen yhteydessä neuvotellaan erityisesti käytettävissä olevasta rahoituksesta, suorien tukien tasosta jäsenmaiden kesken, tukikatosta, tukien tuotantosidonnaisuudesta, sokerikiintiöiden jatkosta, maatalouden kilpailusäännöistä sekä maaseudun kehittämisohjelmien sisällöstä ja rahoituksesta. Maataloustuottajat ovat peränneet asemansa vahvistamista elintarvikeketjussa ja sen

TAULUKKO 7. SUURTEN JÄSENMAIDEN PAINOTUKSET CAP 2014 -UUDISTUKSESSA.

Saksa	Ranska	Iso-Britannia[a)]	Puola[b)]
Ei radikaalia CAP-tuen uudelleenjakoa jäsenmaiden kesken Budjettikuri, CAP-menojen reaalinen leikkaus Markkinaorientaation lisääminen (talous riippuvainen kaupasta; maatalouden suojauksen ei haluta vaarantavan tätä) Kaksi pilaria, ympäristönäkökohdat	Ei radikaalia CAP-tuen uudelleenjakoa jäsenmaiden kesken Säilytetään iso maatalousbudjetti, jossa iso yhteisesti rahoitettu I pilari Maatalouden jatkaminen EU:n kaikilla alueilla EU-tuotannon suosiminen Riskinhallinnalle uusi tukimuoto Maaseudun elinvoimaisuuden tukeminen maatalouden kautta	Tyytynee siihen, ettei radikaalia CAP-tuen uudelleenjakoa jäsenmaiden kesken Budjettikuri, CAP-menojen reaalinen leikkaus Kilpailukyvyn tärkeys, markkinaorientaation lisääminen, sääntelyn purkaminen, panostukset tutkimukseen, kehitykseen ja neuvontaan Halu säilyttää jäsenmaksualennus (jota on 1980-luvulta saakka perusteltu sillä, että Iso-Britannia hyötyy maatalousbudjetista kokoaan vähemmän) Ajaa isoa reformia; CAP-uudistus nähdään osana laajempaa suhtautumista EU:hun	Tukien uusjako EU-maiden kesken siten, että myös "uudet" jäsenmaat pääsevät korkean tuen piiriin Iso yhteisesti rahoitettava CAP-budjetti (vain vähän yhteisrahoitteisia elementtejä ja kansallisia lisäeriä) Jos tukien uusjako ei onnistu, II pilarin kasvatus (jossa uusilla jäsenmailla on merkittävä osuus; myös CAP-budjetin siirtäminen koheesiorahastoihin olisi uusien jäsenmaiden edun mukaista) Investointeja maaseudun kehitykseen ja maatalouden tuottavuuteen

Lähde: Zahrnt 2011; myös IEEP 2012.

a) Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Malta tukevat.
b) Puolan lisäksi muut Keski- ja Itä-Euroopan "uudet" jäsenmaat.

myötä riittävää osuutta elintarvikkeiden hinnasta. Neuvotteluissa onkin nostettu esille mahdollisuus vahvistaa tuottajien yhteenliittymiä, joilla olisi mahdollisuus neuvotella ostajien kanssa määristä ja hinnoista.

Uudistuksesta ei näillä näkymin tule kovin radikaalia. Uudistusten pitkä linja jatkunee eli maatalouden sääntely vähenee ja markkinoiden merkitys tuotannon ohjaajana kasvaa. Suomelle tärkeitä uudistuksen kohtia ovat EU-tukien taso, I ja II pilarin rahoitusosuudet, kansalliset osarahoitusmahdollisuudet sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen oikeutus. Välillisesti CAP-uudistus vaikuttaa myös Suomelle tärkeisiin kansallisiin maataloustukiin.

Suomelle on tärkeää myös se, miten ympäristötukijärjestelmää sekä epäedullisten alueiden LFA-tukijärjestelmää uudistetaan ja millainen kansallinen osarahoitusmahdollisuus tukiin sisältyy. Uudistus on kokonaisuus, jossa Suomen haasteena on maatalouden kilpailukyky: riittääkö kotimaista raaka-ainetta politiikkaohjauksen höllentyessä sekä markkina- ja hintavaihtelujen voimistuessa.[130]

CAP 2014 -uudistuksesta Suomessa käytävässä keskustelussa viljelijät pitävät tärkeänä maataloustuotannon säilyttämistä koko EU:n alueella, tuotantoon sidottujen tukien jatkumista, viljelijöiden aseman vahvistamista elintarvikeketjussa ja viljelijöiden kohtaaman byrokratian vähentämistä. Ympäristö- ja eläinsuojelujärjestöt painottavat maataloustukien kohdentamista ympäristötoimenpiteisiin ja konkreettisiin toimiin eläinten olojen parantamiseksi. Ympäristöjärjestöt tukisivat nykyistä enemmän luonnonmukaista tuotantoa ja kohdentaisivat tukea ekosysteemipalveluihin ja muihin julkishyödykkeisiin. Eniten näkemykset eroavat siinä, pitäisikö suorissa tuissa ottaa huomioon tuottajan ympäristövaikutukset. Komission ehdotuksen mukaan 30 prosenttia suorista tuista kytkettäisiin kaikille EU:n jäsenmaille yhteisiin ympäristötoimenpiteisiin. Ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt kannattavat ympäristöehtoja, kun taas viljelijät arvioivat ehdotuksen haittaavan maatalouden tuottavuutta ja lisäävän byrokratiaa. Myös hallinto pelkää byrokratian lisääntymistä.[131] Maataloustuottajat taas pelkäävät, että ympäristövaikutusten huomioon ottaminen murtaisi perustan nykyiseltä ympäristötukijärjestelmältä. On ehdotettu, että uuden ”vihreän” tukielementin sijaan asia pitäisi hoitaa maatalouden vapaaehtoisilla ympäristöohjelmilla, joita Suomessa lähes kaikki viljelijät noudattavat.

EU:ssa käydyissä keskusteluissa Suomi on vaatinut, että uudistuksessa tunnustetaan Suomen erityisolosuhteet ja että maataloustuotannon edellytyksistä huolehditaan EU:n kaikilla alueilla. Nämä vaatimukset kirjattiin myös vuoden 2011 hallitusohjelmaan. Suomi haluaa tukijakauman tasaamista EU:n sisällä niin, että tuissa otetaan nykyistä paremmin huomioon eri jäsenmaiden ja alueiden erityispiirteet ja tuotanto-olosuhteet. Suomi tukee maatalouden kannattavuuden lisäämistä markkinaehtoisesti, maataloustukijärjestelmän

yksinkertaistamista ja selkeyttämistä sekä tukien suuntaamista ”aitoon aktiivituotantoon”. Hallitusohjelmassa linjataan, että tuotteiden pääsyä kauppaan ja jakeluun edistetään sekä arvioidaan kaupan ja jalostuksen määräävää roolia. Ympäristötuen ehdot muutetaan entistä vastikkeellisemmiksi ja enemmän ympäristö- ja vesistönsuojeluun kannustaviksi.[132]

Euroopan talous ja maatalouspolitiikka kytkeytyvät tällä kertaa toisiinsa uudella tavalla. Ratkaisevan tärkeää on uudistuksiin käytettävissä oleva rahoitus. Suomi korosti joulukuussa 2010 yhdessä Saksan, Ranskan, Ison-Britannian ja Alankomaiden kanssa EU:n budjettikurin tärkeyttä ja CAP-budjetin jäädyttämistä vuoden 2013 tasolle.[133] Tämä johtaisi CAP-budjetin reaaliseen leikkaukseen. Samalla maatalouden osuus EU:n budjetista laskisi 40 prosentista useita prosenttiyksiköitä. Joulukuun 2010 jälkeen Euroopan talousnäkymät ovat heikentyneet. Siksi on mahdollista, että CAP 2014 -uudistuksen reunaehdot vielä muuttuvat.

Maailman elintarviketilanteen kehitys määrittää yhä enemmän maatalouden kehitystä myös EU:ssa. Todennäköisesti maatalouden markkinasuuntautuneisuutta voimistetaan siten, että yhä suurempi osuus tuloista pitää saada markkinoilta ja siten myös tuotantopäätökset tehdään yhä enemmän markkinasignaalien perusteella. Sen myötä EU:n maatalouspolitiikan viljelijöiden tuloja tasaava vaikutus heikkenee. Viljelijät joutuvat suojautumaan markkina- ja hintariskeiltä. Suhdannevaihtelun tasaamisesta saattaa tulla yhä tärkeämpi osa EU:n maatalouspolitiikkaa. Viljelijöillä on monenlaisia riskinhallintamenetelmiä ja sopeutumiskykyä edistäviä keinoja. Perinteisten markkina- ja vakuutusvälineiden ohella keinoina ovat monimuotoisuus, ravinne- ja energiahuollon riippumattomuus sekä omista ja toisten kokemuksista oppiminen.[134]

Uudistuksessa otetaan kantaa, miten suorat tuet jaetaan jäsenvaltioiden kesken, varsinkin Länsi- ja Itä-Euroopan maiden välillä eli eri aikaan mukaan liittyneiden ja eri kustannustason maiden kesken. Tällä on suuri merkitys siinä, mikä maa on EU-budjetin nettomaksaja ja mikä taas nettosaaja (vrt. taulukko 2). Nyt erot ovat suuret: Kreikassa tukea maksetaan yli 550 euroa hehtaarilta, kun Latviassa se on alle 90 euroa hehtaarilta. Erityisesti vuosina 2004

ja 2007 liittyneet jäsenmaat kannattavat samansuuruista tukea koko EU:ssa. Nykyisellä maatalousbudjetin koolla EU:n laajuinen tasatuki olisi noin 250 euroa hehtaarilta. Suomi on lähellä EU:n keskiarvoa, joten Suomi ei tasatuesta juuri hyötyisi tai menettäisi. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty ostovoimakorjattua tasatukimallia. Se nostaisi Suomen saamia tukia.[135]

Miten Suomen maa- ja elintarviketalouden kilpailukyky ja kotimaisten elintarvikkeiden tarjonta voidaan pitää riittävän vahvana politiikkaohjauksen höllentyessä sekä markkina- ja hintavaihtelujen voimistuessa? Maatalouden markkinasuuntautuneisuutta voimistetaan, mutta ainakin Suomessa tukiriippuvuus jatkuu vielä pitkään. Se vaikuttaa voimakkaasti elinkeinossa toimivien kannustimiin: Jos toimeentulo ei riipu siitä, miten hyvin tuotannossa onnistuu, vaarana on viljely, joka tähtää vain tukiehtojen täyttämiseen ja kustannusten minimointiin. Tämä rapauttaisi kotimaisen raaka-aineen tuotantoa.

Mahdollisuus rajoitettuun tuotantoon sidottuun tukeen sisältyy komission linjauksiin. Tätä on pidetty Suomen kannalta tärkeänä, sillä Suomessa kannattavuus on niin heikko, että kannustetta tuottaa halutaan tukea tuotantosidonnaisilla tuilla. Tukiriippuvuus voi vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös siihen, miten yhteiskunta suhtautuu maatalouteen. Kovin paljon tuen oikeutusta kyseenalaistavaa keskustelua ei ole kuitenkaan käyty. Pikemminkin kansalaiset tuntevat sympatiaa EU-jäsenyydestä kärsinyttä elinkeinoa kohtaan.

Maailmanlaajuisen talouskriisin pitkittyminen heikentäisi EU:n elintarvikkeiden kysyntää; erityisesti kärsisivät jalostettujen maito- ja lihatuotteiden viejät. Kasvihuonekaasupäästöjen lisärajoitteet vähentäisivät Suomessa erityisesti viljan- ja maidontuotantoa, mutta uuden teknologian kehittyminen todennäköisesti lieventäisi vaikutuksia. Maataloustukien alasajo EU:ssa vähentäisi Suomessa erityisesti viljan- ja maidontuotantoa, ja pellon hinta alentuisi puoleen. Maatalouskaupan täydellinen liberalisointi supistaisi Suomessa lähes kaikkien maataloustuotteiden tuotantoa ja vientiä, ja erityisesti se heikentäisi sokerin- ja lihantuotantoa.[136]

Suomen maataloudelle on suuri merkitys sillä, miten CAP-uudistuksen kanssa samanaikaisesti valmisteltavien luonnonhait-

takorvaus- ja ympäristötukijärjestelmiä muutetaan. Suomen maataloudelle on tärkeää, että jäsenvaltioiden osarahoitusmahdollisuudet säilyvät myös tulevalla rahoituskaudella. Myös Suomen kansalliset maatalouden tukijärjestelmät ovat uudistumassa: Etelä-Suomen kansallisen tukiohjelman kausi päättyy vuonna 2013. Pohjoista tukea koskeva viisivuotistarkastelu luultavasti tuo muutoksia tukijärjestelmään vuoden 2014 tienoilla.

Maatalouden ja muun yhteiskunnan väliset suhteet eivät määrity vain ravinnontuotannon perusteella vaan myös maatiloilla tuotettavien markkinoilla vaihdettavien muiden hyödykkeiden (kuten energia) ja palvelujen (kuten matkailupalvelut) sekä yhteiskunnan maksamien julkishyödykkeiden (kuten ympäristötoimenpiteet) tuotannon perusteella. Maatalouden merkitystä yhteiskunnassa arvioidaan myös maatalouden työllistävyyden ja aluetaloudellisten vaikutusten perusteella. Yhä enemmän muuta yhteiskuntaa kiinnostavat elintarvikkeiden ja energian huoltovarmuus, ruoan turvallisuus, maatalousmaisema, luonnon monimuotoisuus sekä tuotantoeläinten hyvinvointi. Pääosaa näistä raaka-aineen yhteydessä tuotettavia julkishyödykkeitä ei hinnoitella markkinoilla, vaan päätökset niiden tuotannosta edellyttävät julkista päätöksentekoa. Ravitsemuksen merkitys kansalaisten hyvinvoinnin ja kansantalouden näkökulmasta tiedostetaan entistä paremmin.

Maatalouden ja muun yhteiskunnan väliset suhteet määräytyvät myös sen perusteella, miten maatalouden aiheuttamiin kielteisiin ulkoisvaikutuksiin suhtaudutaan. Esimerkiksi vesistöjen ravinnekuormitukseen ja kotieläintalouden hajuhaittoihin suhtaudutaan yhä kriittisemmin. Yhteiskunta ohjaa tuotantotapoja lupakäytännöillä ja tukipolitiikalla: suoraan tuotantotapoja ohjaavan ympäristötuen lisäksi investointi- ja tulotukien saannille on ympäristöehtoja.

Maailman elintarviketilanne saattaa muuttaa nykyisen kehityksen suuntaa, jossa Suomen maataloudelle luvataan yhä ahtaampaa roolia. Suomen maatalous on vapaa monista sellaisista globaaleista ongelmista, jotka uhkaavat ihmiskunnan ravintohuoltoa. Ilmastonmuutos, kasteluveden riittämättömyys, maan suolaantuminen ja eroosio, väestönkasvu ja kasvinsuojeluaineiden

jäämät eivät uhkaa Suomen maataloustuotantoa ainakaan lähitulevaisuudessa. Vakavilta eläintaudeiltakin on vältytty. Näistä ongelmista aiheutuneet muutokset maailman elintarvikemarkkinoilla saattavat johtaa siihen, että Suomenkin pellot tarvitaan taas mahdollisimman tehokkaaseen elintarviketuotantoon.

Silti avainasemassa on suomalainen kuluttaja. Lähes kaikissa maissa elintarvikkeet tuotetaan pääosin kotimaassa kotimaisista raaka-aineista. Lähes kaikkien maiden kuluttajat myös suosivat kotimaista: lähellä tuotettu koetaan turvallisemmaksi. Silti ulkomaankauppa kasvaa myös Suomen elintarvikemarkkinoilla. Teollisuuden ja kaupan kansainvälistyminen sekä kaupan omien merkkien markkinaosuuden kasvu vaikeuttavat alkuperän tunnistamista ja hämärtävät sen merkitystäkin. Suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistyminen ja kuluttajien kokeilunhalu sirpaloivat elintarvikemarkkinoita ja kasvattavat osaltaan elintarvikkeiden tuontia. Siksi Suomen maataloustuotannon volyymin säilymisen kannalta on tärkeää onnistua kasvattamaan vientiä samalla kun tuonti lisääntyy lähes luonnonvoiman tapaan. Ruokakriisit voivat hetkellisesti vaikuttaa markkinoihin, mutta ne unohtuvat nopeasti. Silti on tärkeää, ettei kriisejä synny suomalaisessa elintarvikeketjussa.

EU:n laajeneminenkin on ratkaisevasti vaikeuttanut maatalouspolitiikan yhtenäisyyttä: kuudelle EEC:n perustajamaalle luotu järjestelmä on uudistettunakin yhä vaikeammin sovellettavissa 27 jäsenmaan laajuiseksi kasvaneella alueella. Yhteismarkkinoiden pelisäännöt, elintarviketalouden strateginen merkitys ja elintarviketurvan merkityksen korostuminen takaavat kuitenkin sen, että maatalouspolitiikka säilyy yhteisenä myös tulevaisuudessa. Markkinoiden merkitys kasvaa politiikan – varsinkin tukipolitiikan – kustannuksella maatalousyrittäjien arjessa. Tämä johtuu EU:n budjettipaineista, toisaalta siitä, että elintarvikkeiden maailmanmarkkinahinnat ovat todennäköisesti trendinomaisessa kasvussa. Maatalouden poliittinen ohjaus heikkenee, ja siitä tulee yhä selvemmin toimiala muiden joukossa. Samalla sen historiallinen erityisasema EU-politiikkana heikkenee, kun integraation ja yhteisen politiikan kattavuudesta tingitään.

”RAVINNON TUOTTAMINEN ON MIELEKÄSTÄ TYÖTÄ”

Haluatko todella vaihtaa säännöllisen palkkatyön maanviljelijän arkeen? Tämän kysymyksen **Taneli Vuori** sai kuulla monta kertaa, kun hän vuonna 2007 ilmoitti jättävänsä palkkatyön ja ryhtyvänsä päätoimiseksi maanviljelijäksi.

Vuori oli opiskellut 1990-luvulla Helsingin yliopiston maatalous-metsätieteellisessä tiedekunnassa ja ehtinyt äänestää kansanäänestyksessä Suomen EU-jäsenyyttä vastaan. Valmistuttuaan Vuori työskenteli pari vuotta virkamiehenä ja siirtyi tuotepäälliköksi Hankkija-Maatalouteen. Vuori tiesi koulutuksensa, työkokemuksensa ja isänsä viljatilan ansiosta mainiosti sen, että kate viljahehtaaria kohti oli pienentynyt vuosien saatossa. Kaikesta huolimatta Vuori oli sanonut isälleen jo hyvissä ajoin, ettei arastele tilan laajentamisessa. Jussilan tilalla olisi jatkaja.

”Oikeastaan olen tiennyt jo ihan lapsesta, että minusta tulee maanviljelijä”, Vuori sanoo synnyinkodissaan Pornaisissa Halkian kylässä. Tilavassa valkoisessa talossa asuvat nyt Taneli ja **Mari Vuori** ja heidän kolme tytärtään. Mari Vuori on ammatiltaan opettaja ja käy töissä kotitilan ulkopuolella.

Peltopinta-alaa kasvatettu

Taneli Vuoren isoisän isä oli Jussilan tilan ensimmäinen isäntä 1900-luvun alussa. Vuonna 1986 tila siirtyi Taneli Vuoren isälle. Viljelypinta-alaa oli yhteensä 46 hehtaaria, siitä noin puolet omaa ja loput vuokrapeltoja. Se oli tuohon aikaan iso tila ja erikoinen siitä syystä, että vuokramaita oli paljon.

Sitten suomalaiset sanoivat kansanäänestyksessä kyllä EU-jäsenyydelle maaseudun Suomen vastustuksesta huolimatta. Tuottajan kannalta suurin ero oli tämä: Aiemmin maatalostuotteiden hinnat olivat tiedossa etukäteen, ja tuottajan tienesti oli tukien lisäksi sidoksissa siihen, paljonko hän tuotti. EU-tukijärjestelmässä rahaa saa peltopinta-alan mukaan huolimatta siitä, paljonko pelto tuottaa. Maanviljelijät ihmettelivät järjestelmää, joka ei kannusta tekemään töitä hyvän sadon eteen. Lisäksi kauhisteltiin byrokratian määrän lisääntymistä. Kuka täällä enää ehtii viljellä tai lehmiä lypsää, kun joutuu täyttämään monimutkaisia kaavakkeita ja kierrättämään tarkastajia ympäri tiloja, ihmeteltiin.

”Maanviljelijää miellyttää itsensä työnantajana toimiminen.”

Taneli Vuori ratkaisi isänsä huolet sanomalla, että hän kyllä tekee kaikki paperityöt. Se ei ollut yliopistokoulutuksen saaneelle vaikeaa.

Vuori oli laskeskellut, että jos tilalla olisi peltopinta-alaa 150 hehtaaria, hän voisi jättää palkkatyöt ja ryhtyä päätoimiseksi viljelijäksi. Kun sukupolvenvaihdos tehtiin 2006, peltoa oli 116 hehtaaria. Vuori lähti kaupantekoon ja löysi lisää vuokramaita. Tavoite täyttyi ja Vuori jätti palkkatyön.

EU-tukijärjestelmään Vuori on sopeutunut hyvin. Hän pitää sitä eräänlaisena tulon tasaajana. Ainakin tietää, mitä joka vuosi minimissään saa. Vuori on laskenut, että jos paperitöitä malttaisi tehdä joka viikko puoli päivää, se riittäisi. Viljatilan kiireisimpänä aikana huhti–lokakuussa konttoripäiviä ei vaan aina ehdi pitää.

Vuori viljelee mallasohraa, kevätvehnää, kauraa ja rypsiä. Markkinoiden vapautumisesta on myös hyötyä: joskus Vuori pystyy nostamaan tienestiään myymällä satonsa ulkomaille. ”Saksalainen muroteollisuus ja amerikkalaiset ravitallit arvostavat laadun vuoksi meikäläistä kauraa. Ja mallasohrasta saa Saksan markkinoilla joskus paremman hinnan kuin kotimaisilla”, Vuori kertoo.

Yrittäjämäistä toimintaa

”Minä haluan tuottaa ruokaa. Ravinnon tuottaminen on mielekästä työtä”, Taneli Vuori sanoo. Siinä tärkein syy ammatinvalinnalle. Vuorta miellyttää myös yrittäjämäinen toiminta, itsensä työnantajana toimiminen. Onnistumisesta ja epäonnistumisesta ei voi syyttää kuin itseään. Tai säätä, mutta siihen ei voi vaikuttaa.

Maaseudun tyhjenemisestä on Vuoren mukaan turha syyttää yksin EU:ta. Tilakokoa olisi pitänyt nostaa ilman unionin jäsenyyttäkin, ja muutoksessa tiloille on ollut vaikea löytää jatkajia. Vuorta harmittaa tappiomielialan lietsominen. ”Pitäisi mieluummin luoda sellaista henkeä, että ei se maatalous mahdotonta ole. Päinvastoin meidän pitäisi olla ylpeitä tästä työstä. Sellainen houkuttelee muitakin kotitilojen jatkajiksi.”

7.

KESTÄVÄ KEHITYS

SAULI ROUHINEN

Kesäkuussa 2012 Rio de Janeirossa päivitettiin YK:n kestävän kehityksen politiikkasitoumukset, jotka muotoiltiin 20 vuotta sitten samassa paikassa. Suomella oli Rio+20-konferenssin valmisteluissa tärkeä asema, olihan YK:n pääsihteerin kestävän kehityksen korkean tason paneelin rinnakkaispuheenjohtajana presidentti Tarja Halonen. Paneelin varsin kunnianhimoisia linjauksia ei kuitenkaan onnistuttu sisällyttämään Rion konferenssin loppuasiakirjaan. Aika ei ollut kypsä. Hieman samoin kävi Euroopan unionin neuvottelutavoitteille. Vihreän talouden teema, jossa painotetaan vähähiilisyyttä ja resurssitehokkuutta, ei vielä kelvannut kehitysmaille.

Tässä luvussa arvioidaan Euroopan unionin politiikan suhdetta jäsenmaiden harjoittamaan kestävän kehityksen politiikkaan, sen edelläkävijöihin ja perässä kulkijoihin. Kestävän kehityksen laajaalaisuuden ja rakennemuutosten vuosikymmeniä kestävän aikajänteen vuoksi jäsenmaiden keskinäinen vertailu on vaikeaa. Vertailua helpottamaan ovat Euroopan unioni ja useimmat jäsenmaat kehittäneet kansallisia kestävän kehityksen indikaattorikokoelmia. Suomen ensimmäinen kansallinen indikaattoriraportti julkaistiin vuonna 2000. Eurostat on indikaattoriraporteissaan arvioinut EU:n kestävän kehityksen strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista yhteisössä ja jäsenmaissa.[137] Tässä luvussa selvitetään useita vertailulähteitä käyttämällä, mitkä Euroopan maat ovat kestävän kehityksen edelläkävijöitä ja kuinka Suomi sijoittuu tässä tarkastelussa. Luvussa tarkastellaan lyhyesti myös Suomen pyrkimyksiä vaikuttaa Euroopan unionin ympäristöpolitiikan ja kestävän kehityksen politiikan uudistamiseen. Suomen suhteellisen aseman erittelyn jälkeen arvioidaan kestävän kehityksen tulevia haasteita.

EUROOPAN UNIONIN KESTÄVÄN KEHITYKSEN POLITIIKAN MUOTOUTUMINEN

Kestävä kehitys on luonteeltaan eri hallinnonalat ja politiikan osa-alueet läpäisevää metapolitiikkaa, jolla ohjeistetaan muiden politiikkojen pitkäjänteistä kehittämistä. Kestävän kehityksen politiikalla pyritään luomaan sellaista tuleviin sukupolviin ulottuvaa yhteiskuntakehitystä, joka turvaa hyvinvointia kaikille. Sen tulisi varmistaa luonnon tuottamien hyötyjen eli ekosysteemipalveluiden tuotanto ja vakaa kansantalouden kehitys. Historiallisesti kestävän kehityksen politiikkaa on edeltänyt luonnonsuojelu eli arvokkaiden luonnonalueiden sulkeminen taloudellisen hyödyntämisen ulkopuolelle. Kaupungistumisen ja teollistumisen aiheuttaman ympäristökuormituksen kasvun myötä politiikkaa laajennettiin ympäristönsuojeluun ja edelleen ympäristöpolitiikkaan yhdentämällä ympäristö- ja luonnonsuojelutavoitteet eri politiikan lohkoille. Talouden ja ympäristökysymysten maapalloistumisen myötä siirryttiin YK-vetoiseen kestävän kehityksen politiikkaan, joka yhdistää ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset, hyvinvointiin liittyvät kehitystavoitteet.

Kestävän kehityksen periaatteet on kirjattu Rion julistukseen. Periaatteet sitovat yhteen kestävän kehityksen kolme toisiinsa yhteydessä olevaa politiikkaulottuvuutta: ympäristönsuojelun, taloudellisen vaurauden tavoittelun ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden. Näissä periaatteissa korostetaan sukupolvien sisäistä ja välistä oikeudenmukaisuutta, ympäristö- ja hyvinvointitavoitteiden yhdentämistä poliittiseen päätöksentekoon, kansalaisten oikeutta tiedonsaantiin ja osallistumiseen sekä varovaisuusperiaatetta. Varovaisuusperiaatteen mukaan vetoaminen tietojen puutteellisuuteen ei saa olla toimimattomuuden peruste vakavien ympäristöuhkien torjumiseksi. Toimimattomuuden hinta voi olla moninkertainen torjunta- ja sopeutumiskustannuksiin verrattuna.

Kestävän kehityksen kolmea politiikan ulottuvuutta voidaan kuvata seuraavien tavoitteiden avulla. Ekologisella kestävyydellä tavoitellaan luontopääoman eli luonnon monimuotoisuuden ja ekologisten järjestelmien tuotto- ja palautumiskyvyn säilymistä ja vahvistumista. Sosiaalisella (ja kulttuurisella) kestävyydellä tavoitellaan ihmisten hyvinvoinnin, sosiaalisen ja inhimillisen

pääoman ylläpitoa ja vahvistamista, kaikille avointa ja osallistavaa yhteiskuntaa. Taloudellisen kestävyyden perustavoitteena on välttää velaksi elämistä. Kestävässä talouspolitiikassa pyritään varmistamaan fyysisen pääoman, kuten infrastruktuurin, tuotantokoneistojen ja rakennusten palvelukyky ja hyvä kunto. Taloudellista toimintaa ohjaavat pyrkimys resurssitehokkuuteen ja vähäisiin ilmastoa ja ympäristöä kuormittaviin päästöihin. Olennaista on nähdä eri politiikkojen toisiaan vahvistavat tai mitätöivät vaikutukset. Ihmisen rakentamat teolliset järjestelmät kykenevät tuottamaan aineellisia hyödykkeitä varsin tehokkaasti, mutta tuotantoehtona on aina ekologisten järjestelmien tuotto- ja uusiutumiskyky. Vuonna 2005 toteutettu maailman ekosysteemien vuosituhatarvio osoitti, että ihmisille elintärkeistä luonnon tuottamista palveluista 60 prosenttia oli heikentynyt tai uhattuna. Esimerkkinä mainittakoon maailman kalakantojen ylikalastus ja uusiutumisen epävarmuus. Puhuttaessa vahvasta kestävyydestä tarkoitetaan sitä, ettei ihminen pysty korvaamaan teollisilla rakenteilla luonnon valtavia elämää ylläpitäviä järjestelmiä eikä luonnon tuotanto-, säätely- ja kulttuurisia palveluita. Heikko kestävyys politiikan ehtona puolestaan olettaa, että luontopääomaa voidaan korvata ihmisen tekemällä pääomalla, eli teknologia korjaa mahdollisen luontopääoman kulumisen.

EU allekirjoitti Rion julistuksen (1992) ja sitoutui laatimaan kestävän kehityksen strategian ennen seuraavaa YK:n kestävän kehityksen huippukokousta. Suomi aloitti samana vuonna Euroopan yhteisön jäsenyysneuvottelut. Suomi valmistautui Rion huippukokoukseen huolellisesti, tukenaan jo vuodesta 1987 alkanut kansallisen kestävän kehityksen politiikan muotoilu. EU:lla on ollut vaikeuksia löytää kestävän kehityksen politiikalleen omaa paikkaa hallinnossaan ja eri politiikkaohjelmien joukossa. Toisaalta sen ympäristöpoliittiset linjaukset ja ohjelmat sisältävät runsaasti kestävän kehityksen ympäristöulottuvuuden elementtejä. Myös taloudellista kasvua, työllisyyttä ja innovaatioita vahvistavat poliittiset linjaukset pyrkivät huomioimaan ympäristönsuojelun ja luonnonvaratuottavuuden tavoitteet ja siten kattamaan kestävän kehityksen tavoitteita. Suurimmat vaikeudet EU:n kestävän kehityksen politiikassa liittyvät

eri politiikkalohkojen sisäiseen koordinointiin ja YK:n kestävän kehityksen politiikan välittämiseen jäsenvaltioiden politiikkaan. Niin EU:sta kuin jäsenvaltioistakin puuttuu kestävän kehityksen vastuulliset koordinaatioelimet, jotka kävisivät jatkuvaa sisällöllistä vuoropuhelua Rion sitoumusten toimeenpanosta.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2001 Göteborgissa unionin ensimmäisen kestävän kehityksen strategian. Osa jäsenmaista vastusti ehdotuksia, joten neuvoston jäsenet ottivat vastaan luonnoksen, mutta eivät hyväksyneet sitä viralliseksi EU:n strategiaksi. Sen sijaan ne sisällyttivät 14 varsin kunnianhimoista pykälää kestävästä kehityksestä EU:ssa puheenjohtajan päätelmiin. Hallinnossa näihin päätelmiin viitataan väliaikaisena EU:n kestävän kehityksen strategiana. Vuonna 2002 komissio antoi kestävän kehityksen ulkoista ulottuvuutta käsittelevän tiedonannon, jonka Barcelonan Eurooppa-neuvosto hyväksyi.

Göteborgin ja Barcelonan tekstit muodostavat perustan unionin kestävän kehityksen politiikalle. Komission vuonna 2005 laatimassa kestävän kehityksen uudelleentarkastelussa jouduttiin sitten toteamaan, että edistys oli ollut vaatimatonta. Mittaviin kansainvälisiin haasteisiin nähden kehityssuuntaus oli edelleen kestämätön. Kesäkuussa 2006 Eurooppa-neuvosto hyväksyi uudistetun kestävän kehityksen strategian (EU SDS) laajentuneelle EU:lle. Se on yhdennetty strategia siitä, kuinka EU:n tulee noudattaa pitkän aikavälin sitoumuksiaan kestävän kehityksen haasteiden ratkaisemiseksi. Kehitystä tuli arvioida kahden vuoden välein muun muassa kestävän kehityksen indikaattoreiden avulla. EU:n ja sen jäsenmaiden vuoropuhelua varten perustettiin kansallisten kestävän kehityksen koordinaattoreiden ryhmä komission pääsihteeristön yhteyteen.

Komissio unohti kuitenkin nopeasti vuoropuhelun jäsenmaiden kanssa. Kansallisten koordinaattoreiden ryhmä kokoontui vain pari kertaa kuuntelemaan komission uutisia.

Vaikka komissio jättikin EU:n kestävän kehityksen strategian toimeenpanon aktiivisen edistämisen ja vuoropuhelun jäsenmaiden kanssa varsin nopeasti, se laati jäsenmaiden raporttien pohjalta ensimmäisen edistymisraportin. Yhtenä strategian kansallisen toimeenpanon edistämismuotona otettiin käyttöön vertaisarviointi.

Käytännössä vertaisarviointeja tehtiin komission laatimin ohjein vain kerran, jolloin Suomi, Saksa ja Etelä-Afrikka arvioivat Alankomaiden kestävän kehityksen politiikkaa. Saksa toteutti myöhemmin vastaavanlaisen arvioinnin, mutta ilman komission ohjeita ja osallistumista.[138]

Suomen kansallinen kestävän kehityksen strategia kirjoitettiin samanaikaisesti EU:n strategian kanssa pitäen silmällä sen linjausten kehittymistä. Molemmat strategiat hyväksyttiin kesäkuussa 2006, ja niiden seurannan raportointi yhdistettiin. Eurostat ryhtyi tuottamaan strategian seurantaraportteja indikaattoreiden avulla. Viimeinen, vuoden 2011 seurantaraportti on jo neljäs.[139] Käytännössä vain ensimmäinen, vuoden 2007 raportointi toteutui suunnitellusti vuoropuheluna jäsenmaiden kanssa. Tämän jälkeen komissio ei enää edellyttänyt jäsenmailta raportteja. Vuoden 2009 katsauksessaan EU:n kestävän kehityksen strategian edistymisestä komissio valitsi politiikan jatkolinjaukseksi valtavirtaistamisen.[140] Koska kestävä kehitys koskettaa lähes kaikkia politiikan alueita, komissio otti käyttöön politiikkaohjelmien yhdennetyn kestävyysarvioinnin. EU:n ilmasto- ja energiapolitiikka voidaan komission näkemyksen mukaan nähdä kestävän kehityksen valtavirtaistamisena, koska se rikkoo perinteisiä politiikan rajalinjoja. Komissio päätti keskittyä vastaisuudessa ratkomaan taloudellisen kasvun ja työllisyyden ongelmia unohtamatta kestävyysnäkökulmaa. Tiedusteluihin EU:n kestävän kehityksen strategian toimeenpanosta, arvioinnista ja uudistamisesta komissio on vastannut toistuvasti, että Eurooppa 2020 -strategia kattaa riittävästi myös kestävän kehityksen politiikan. Taloudellisen kriisin oloissa on keskityttävä kasvun, työllisyyden ja innovaatioiden vahvistamiseen.

Tästä nuivasta suhtautumisesta huolimatta Euroopan unioni osallistui Tanskan puheenjohtajuuskaudella 2012 YK:n Rio+20 -konferenssin poliittisen ohjelman kehittämiseen erittäin aktiivisesti.

Kestävä kehitys on EU:n eri politiikka-alueilla vahvasti mukana ja edistyykin valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti. Komissiossa vallitsee kuitenkin ilmeinen erimielisyys siitä, millä politiikan lohkolla kestävän kehityksen kärki on: ympäristö-, kehitys- vai

kasvupolitiikassa. Niin sanottu Brundtlandin maailmankomissio (1983–1987) päätyi esittämään, että ympäristö- ja kehityspolitiikka on integroitava, muutettava taloudellisen kasvun laatua, otettava politiikan muotoilussa huomioon tulevat sukupolvet, tunnettava vastuuta maailman köyhistä ja muutettava teollistuneiden maiden kestämättömiä tuotanto- ja kulutustapoja. EU:n komission kulloinenkin johto ja kokoonpano vaikuttavat kestävän kehityksen politiikan painoarvoon. Kestävä kehitys ei ole vieläkään muuttunut ympäristöpääosaston ja ympäristökomissaarin johtamasta ympäristöpainotteisesta politiikasta aidosti horisontaaliseksi, pääsihteeristön ja komission puheenjohtajan ajamaksi yhdennetyksi EU:n vastuun tunnustavaksi planetaarisen politiikan rakennusosaksi.

Komission lisäksi EU:n kulloisillakin puheenjohtajamailla ja samanmielisten tukiryhmillä on tärkeä panos poliittisten linjausten tarkistuksessa. EU:n jäsenmaista on vähitellen muotoutunut ryhmä, joka pyrkii vahvistamaan unionin kestävän kehityksen politiikan painoarvoa. Suomen lisäksi tähän ryhmään kuuluvat puheenjohtajamaa Itävalta, Saksa, Alankomaat, Belgia, Ranska sekä EU:n ulkopuolinen Sveitsi. Valtioiden hallitusten muutokset luonnollisesti vaikuttavat siihen, kuinka innokkaasti kestävää kehitystä ajetaan. Alankomaat oli 1990-luvulla selvästi johtava kestävän kehityksen politiikan sisällön kehittäjä. 2000-luvulla sen rooli on heikentynyt. Itävalta ja Saksa ovat olleet vakaita kestävän kehityksen edistäjiä. David Cameronin hallitus lopetti Ison-Britannian kestävän kehityksen toimikunnan ja ilmoitti ministeriöiden hoitavan kestävän kehityksen politiikkaa ympäristöministerin toimiessa päävastuullisena. Suomi on ollut vakaa kestävän kehityksen edistäjä, vaikka painopiste onkin ollut kansallisessa politiikassa.

Muut Pohjoismaat eivät ole lähteneet mukaan Euroopan kestävän kehityksen verkoston toimintaan. Ruotsin puheenjohtajakaudella aloitettu unionin kestävän kehityksen strategioiden muotoilu kertoo maan halusta olla kestävän kehityksen kansainvälisen politiikan kärkiryhmässä. Norjan tapaan Ruotsi on kuitenkin profiloitunut toimimaan YK:ssa ja Itämeren ja Arktisen alueen kestävän kehityksen hankkeissa. Suomen ja muiden Pohjoismaiden profiili on kestävän kehityksen edistämisen tavoissa hyvin erilainen, joskin

maita yhdistää pohjoismainen yhteistyö, Pohjoismaiden neuvoston kestävän kehityksen strategia.

Suomessa kestävää kehitystä edistetään varsin laajasti hallituksen ja erillisten valtakunnallisten tahojen toimikunnassa. Tätä koordinointitapaa kutsutaan Suomen malliksi, sillä vastaavaa ei muilla mailla ole. Maailmassa on noin 100 kansallista kestävän kehityksen kysymyksiin paneutunutta neuvoa antavaa kansallista elintä, ja Suomen toimikunta on vanhimpien joukossa. Muissa Pohjoismaissa ei vastaavaa laajapohjaista elintä ole, vaan kestävän kehityksen politiikkaa linjaavat ja toteuttavat kulloisetkin hallitukset omine institutionaalisine ratkaisuineen.

Ympäristöpolitiikan ja kestävän kehityksen politiikan muotoutumista selventää ympäristöministeriön vuoden 2006 puheenjohtajuuskautta varten tilaama taustaselvitys.[141] Olen täydentänyt tarkastelua kestävän kehityksen politiikan erittelyllä. (Taulukko 1.)

Vuonna 2002 julkaistiin selvitys EU-jäsenyyden merkityksestä Suomen ympäristöpolitiikalle.[143] Sen yleisarvio oli, että Suomi on pikemminkin reagoinut unionin aloitteisiin kuin tehnyt niitä itse. Oli myös selvää, että jäsenyys unionissa oli aiheuttanut muutospaineita Suomen ympäristöpolitiikalle. Lunastaakseen ensimmäisen puheenjohtajuuskauden lupaukset, ympäristöministeriö laaditutti perinpohjaisen selvityksen EU:n ympäristöpolitiikasta ja ehdotuksen niin sanotun uuden sukupolven ympäristöpolitiikan aineksiksi.[144] Suomen epävirallisessa ympäristöministerikokouksessa julkistama ehdotus otettiin varsin hyvin vastaan, ja seuraavat puheenjohtajamaat kehittivät samoja teemoja edelleen. Ehdotuksessa korostettiin luonnonvarapolitiikkaa vastauksena kasvavaan huoleen kriittisten luonnonvarojen riittävyydestä ja kasvavien ainevirtojen aiheuttamista ympäristöhaitoista. Yhtenä ratkaisulinjana Suomi esitti resurssien tehokasta ja säästävää käyttöä. Se johti kansainvälisen luonnonvarapaneelin perustamiseen vuonna 2007. Muodollisesti paneeli toimii YK:n ympäristöohjelman alaisuudessa. Komissiolla ja Suomella on ollut paneelissa tärkeä asema. Suomen ympäristöteknologian innovaatiojärjestelmää arvostetaan myös laajalti.[145]

Vuonna 2012 unioni päätti käynnistää 7. ympäristöohjelman laadinnan, jonka teemoissa vahvistuu ympäristöpolitiikan lähen-

TAULUKKO 1. EUROOPAN UNIONIN NYKYISEN JA UUDEN SUKUPOLVEN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN VERTAILUA JA KESTÄVÄN KEHITYKSEN POLITIIKAN MUOTOUTUMINEN.

	EU:n ympäristö-politiikka	EU:n uuden sukupolven ympäristöpolitiikka ympäristöllisesti kestävä kehitys	EU:n kestävän kehityksen politiikka
Politiikan kansainvälisyys	Kansainvälistyvä EU globaalina toimijana ja resurssien käyttäjänä.	EU:n globaalin vastuun strategian luominen. Haasteena ja tavoitteena maailmanmarkkinoiden ympäristöohjaus.	YK:n kestävän kehityksen politiikkaprosessin (Rio 1992 – Rio+20) aktiivinen kehittäminen ja tuki. Aktiivinen ilmastopolitiikka.
EU-politiikan koordinaatio (erityisesti ympäristöpolitiikan ja kestävän kehityksen yhdentäminen)	Verkostojen itseorganisoituva koordinaatio: Komissio – ympäristöpääosasto yhdessä – Neuvosto – Parlamentti. Laaja koordinaatio kansallisesti.	Verkostojen nykyistä selkeämpi ja vastuutettu koordinaatio (komissio), laaja koordinaatio kansallisella tasolla (hallituksella vahva vertikaalinen koordinaatio), ympäristöintegroinnin aktiivinen koordinaatio.	Eurooppa 2020 -strategia. EU:n kestävän kehityksen strategia lepotilassa. Politiikkojen yhdennetty arviointi vakiokäytäntönä.
EU:n yhtenäisyys	Yhtenäinen soveltaminen EU:ssa, alueelliset ja paikalliset kokeilut.	Tilapäisesti eriytynyt EU; alueelliset ja paikalliset kokeilut; erilaiset liittoutumat.	EU:n ja jäsenmaiden kestävän kehityksen vuoropuhelu loppunut alkuunsa. YK:n Rio-prosessiin osallistutaan yhtenäisenä.
Ohjauskeinot ja sääntelyn luonne	Uudet ohjauskeinot, joissa korostuvat vapaaehtoisuus, joustavuus, toimijoiden omavastuu ja itsesääntely, hintaohjaus sekä sopimukset. Avoin koordinaatio.	Parempaa ja älykkäämpää sääntelyä, perinteisen sääntelyn aktiivinen kehittäminen, uusien ohjauskeinojen ympäristöhyötyjen tehostaminen.	Avoin koordinaatio. Eurooppa 2020 -strategian kansallinen toimeenpano ja raportointi. Läpivirtaistaminen kaikkeen EU:n politiikkaan (muun muassa sosiaalinen ohjelma). Lainsäädännön ja politiikkojen yhdennetty arviointi. Keke-indikaattorit, hyvinvoinnin BKT:ta täydentävät tavoitteet. Yritysten yhteiskuntavastuu.
Sääntelyn suhde innovaatioihin	Innovaatioihin kannustava, mutta kannustimien uskottavuus heikko.	Innovaatioihin kannustava, teknologiaan pakottaminen mahdollista, tavoitteena teknologiset hyppäykset.	Rakennerahastot sekä ilmasto- ja energiapaketti edistävät resurssitehokkaita ja vähähiilisiä teknologioita. Innovointistrategia kestävää kasvua varten.[a]
Ohjauskeinojen valmistelu ja demokratia	Avoimuus, osallistuminen, vaikutusvalta.	Kansalaisnäkökulman vahvistaminen ja vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohjauskeinojen vaihtoehdot myös EU-tasolla.	Eurooppa 2020 -strategia ja kansalliset uudistusohjelmat. Kansallisten kestävän kehityksen prosessien epävirallinen koordinaatio, vuoropuhelu ja komissioon vaikuttaminen (ESDN).
Kansalliset politiikan tekijät ja toimeenpanosta vastaavat	Hallinto laajasti yhdessä muiden toimijatahojen kanssa (governance).	Vastuiden selkeyttäminen ja vahvistaminen (metagovernance).	Ei yhtenäistä linjaa jäsenmaissa. Hallitukset ja muut toimijatahot erilaisina yhdistelminä. Kansallisia strategioita ja toimijatahojen omia ohjelmia.
Monikansalliset toimijat	Monenkeskisten ympäristösopimusten sihteeristöt, kansainväliset kansalaisjärjestöt, monikansalliset yritykset.	Sopimussihteeristöt, kansainväliset kansalaisjärjestöt, monikansalliset yritykset: roolien ja vastuiden muutos ympäristönäkökulmien integroinnin kautta.	Kestävän kehityksen sopimussihteeristöt, kansainväliset kansalaisjärjestöt, elinkeinoelämän ja ay-liikkeen järjestöt.

Lähde: Sairinen 2005. Muokaten ja lisäten päivittänyt S.R.
a) Euroopan komissio COM(2012) 60 final. Innovointistrategia kestävää kasvua varten: biotalousstrategia Euroopalle.

tyminen kestävän kehityksen politiikkaan. Euroopan unioni osallistui Tanskan puheenjohtajuudella aktiivisesti ja aloitteellisesti YK:n kestävän kehityksen 20-vuotiskonferenssiin kesäkuussa 2012. Konferenssin poliittinen lopputulos ei vastannut EU:n eikä erityisesti kansalaisjärjestöjen tavoitteita. Komission puheenjohtaja Barroso totesi Riossa, että kahta rinnakkaista ja päällekkäistä poliittista ohjelmaa ei ole syytä pitää elossa, vaan Eurooppa 2020 -strategiaa vahvistetaan tarvittaessa kestävän kehityksen elementeillä.[146]

SUOMEN SIJOITTUMINEN EUROOPASSA

Maiden vertailu kestävän kehityksen edistymisessä on haasteellista. Vertailun tulisi kuvata yhtä aikaa edistymistä talouden, ympäristönsuojelun ja hyvinvointipolitiikan alueilla. EU:n maiden välillä on niin suuria rakenteellisia eroja, että yhdellä lukuarvolla eli yhdistelmäindikaattorilla vertailu ei aina anna oikeaa kuvaa.[147] Yhdistelmäindikaattorien viestinnällinen vahvuus lisää kuitenkin niiden suosiota. Suomi on menestynyt varsin hyvin kansainvälisissä vertailututkimuksissa: olemme olleet kolme kertaa ensimmäisellä sijalla ympäristöllisen kestävyyden indeksivertailussa (*Environmental Sustainability Index*, ESI).[148] Myös sen seuraajaksi kehitetty kestävän yhteiskunnan indeksi (*Sustainable Society Index*, SSI) on kaikkina kolmena vertailukertana (2006, 2008, 2010) sijoittanut Suomen kärkimaiden joukkoon, viimeksi viidennelle sijalle. Vuoden 2012 lopussa julkaistavan neljännen vertailun (SSI-2012) tuloksia tarkastellaan tämän luvun lopussa.

Ennen maiden vertailua on syytä katsoa, kuinka kestävän kehityksen politiikka on unionin jäsenmaissa institutionaalisesti järjestetty. Kansalliset kestävän kehityksen strategiat (KeKeS), niiden laadintatapa ja seuranta kertovat, kuinka vakavasti jäsenmaat ovat sitoutuneet kestävän kehityksen politiikkaan. Suomi on ollut edelläkävijä kansallisen kestävän kehityksen politiikan muotoilussa. Hallituksen eduskunnalle vuonna 1990 antamaa selonteon, ”Kestävä kehitys ja Suomi”, jälkeen meillä on laadittu hallituksen kestävän kehityksen ohjelma sekä kansalliset strategiat indikaattoriraportteineen.

Suomessa on muista maista poiketen valmisteltu, seurattu ja arvioitu kestävän kehityksen politiikkaa pitkäjänteisesti laajapohjaisena hallituksen, hallinnon ja muiden toimijatahojen poliittisena vuoropuheluna. Yleensä eri maiden ympäristöministeriöt vastaavat koordinaatiosta, joskin myös pääministerin kanslioilla (Suomi, Ruotsi, Ranska) ja liittokanslerin virastoilla on koordinointirooli (erityisesti Saksa). Elinkeinoelämä, tiedeyhteisöt ja kansalaisjärjestöt pääsevät vaikuttamaan kestävän kehityksen politiikkaan yleensä itsenäisissä hallinnon sivuelimissä tai erilaisissa neuvostoissa (Saksa, Iso-Britannia ja Irlanti). Hallinnonalojen keskinäinen politiikkakoordinaatio toimii jäsenmaissa kohtalaisesti, erityisesti strategioiden laadinnan yhteydessä. Suomessa hallinnonalojen yhteistyön jatkuvuus on varmistettu myös toimikunnan työohjelmaa ja toimintaa valmistelevilla verkostosihteeristöllä ja indikaattoriverkolla.

Komission rooli jäsenmaiden kestävän kehityksen politiikan edistämisessä on ollut heikko. Jäsenmaita ei ole juuri rohkaistu kestävän kehityksen aktiiviseen edistämiseen varsinkaan vuoden 2008 jälkeen. Tarkasteltaessa EU:n kansallisen kestävän kehityksen politiikan yhdenmukaisuutta voidaan maiden välillä havaita varsin suuria eroja. Jäsenmaista Tanska ja Suomi ovat kansallisissa strategioissaan muotoilleet kestävän kehityksen haasteet pitkälti samoin kuin EU. Myös Ranska ja Itävalta painottavat politiikassaan EU:n linjauksia. Muiden jäsenmaiden kestävän kehityksen politiikkalinjauksissa näkyvät enemmän kansalliset painotukset.[149]

Eurostatin tuottamat indikaattorit kuvaavat EU:n etenemistä kohti kestävän kehityksen strategiassa asetettuja tavoitteita. Edistystä kuvataan raporteissa sääsymboleilla – aurinkoisesta säästä ukkosmyrskyyn. Aurinkoisinta kehitys on ollut sosiaalisen osallisuuden, ilmastonmuutoksen torjunnan ja energiapolitiikan osalta.[150]

Unionin jäsenmaiden vertailu kestävän kehityksen yhdistelmäindikaattoreilla – ympäristöllinen kestävyys (ESI), kestävän yhteiskunnan indeksi (SSI), ekologinen jalanjälki ja biokapasiteetti – antaa yleiskuvan jäsenmaiden keskinäisestä menestyksestä.[151]

Taulukossa 2 kuvataan yhteisömaiden menestymistä kestävässä kehityksessä kahtena ajankohtana sekä niiden aseman muutosta EU:n keskiarvoon verrattuna. Kestävän kehityksen pysyviä kärki-

maita ovat Itävalta, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Unkari, Luxemburg ja Ruotsi. Pysyviä peränpitäjiä ovat Belgia, Kreikka, Puola, Italia, Liettua, Romania ja Espanja. Asemaansa ovat parantaneet Tšekki, Viro, Latvia ja Slovenia ja heikentäneet Irlanti, Alankomaat, Portugali, Slovakia ja Iso-Britannia. Ryhmien sisällä on varsin paljon hajontaa, ja maan menestys voi perustua vahvuuteen yhdellä kestävän kehityksen ulottuvuudella. Esimerkiksi Latvia, jonka asema on parantunut, on ympäristöulottuvuudella paras, mutta hyvinvointi- ja talousulottuvuudella keskikastia tai sitäkin heikompi. Itävalta ja Pohjoismaat ovat yleiskuvaltaan tasapuolisen vahvoja kaikilla kestävyyden ulottuvuuksilla. Suomea rasittavat kaikissa vertailuissa varsin korkea luonnonvarojen käyttöaste sekä suuret kasvihuonekaasupäästöt henkeä kohti. Kotitalouksien sähkönkulutus on EU-maiden suurinta ja yli kaksinkertainen EU:n keskiarvoon verrattuna.[152]

Taulukossa 3 kuvataan EU:n jäsenmaiden jakautumista vuosina 2005 ja 2010 niihin, jotka ovat onnistuneet syrjäytymisen ehkäisyssä ja niihin, joiden onnistuminen on keskiarvoa heikompaa. Syrjäytymisriskiä on käytetty tässä vertailussa sosiaalisen kestävyyden osoittimena, ja sitä on verrattu kestävän kehityksen eri ulottuvuuksilla menestymiseen vuonna 2010. EU:n jäsenmaista erottuu kestävän kehityksen kärkijoukko, joka pitää tärkeänä myös syrjäytymisen ehkäisyä.[153] Näitä kärkimaita ovat Itävalta, Suomi, Tanska, Saksa, Luxemburg, Ruotsi ja Slovenia. Jälkijoukkoa tässä suhteessa ovat

TAULUKKO 2. JÄSENMAIDEN SUHTEELLISEN ASEMAN MUUTOS KOKONAISKESTÄVYYDESSÄ.

	Kestävän yhteiskunnan indeksi, SSI 2010 keskiarvoa parempi	**Kestävän yhteiskunnan indeksi, SSI 2010 keskiarvoa heikompi**
Ekologisen kestävyyden indeksi, ESI 2001 keskiarvoa parempi	Edelläkävijät: Itävalta, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Unkari, Luxemburg, Ruotsi	Putoajat: Irlanti, Alankomaat, Portugali, Slovakia, Iso-Britannia
Ekologisen kestävyyden indeksi, ESI 2001 keskiarvoa heikompi	Nousijat: Tšekki, Viro, Latvia, Slovenia	Jäljessä kulkijat: Belgia, Kreikka, Puola, Italia, Liettua, Romania, Espanja

TAULUKKO 3. MAIDEN SIJOITTUMINEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN ERI ULOTTUVUUKSILLA SUHTEESSA KÖYHYYS- JA SYRJÄYTYMISRISKIIN.

	SSI-SOS[a] EU:n keskiarvoa suurempi	SSI-SOS pienempi kuin EU:n keskiarvo	SSI-EKO[b] EU:n keskiarvoa suurempi	SSI-EKO pienempi kuin EU:n keskiarvo	SSI-TAL[c] EU:n keskiarvoa suurempi	SSI-TAL pienmpi kuin EU:n keskiarvo
Syrjäytymis-riski 2005 pienempi kuin keski-arvo.[d]	Sosiaalisesti eheät: Itävalta, Belgia, Tšekki, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat, Ruotsi, Slovenia	Italia, Iso-Britannia	Hyvinvointia tukeva ympäristö: Itävalta, Suomi, Ranska, Saksa, Irlanti, Luxemburg, Italia, Ruotsi, Slovenia	Belgia, Tšekki, Tanska, Alankomaat, Italia, Espanja	Kohtuullisen kestävää taloutta: Itävalta, Tšekki, Tanska, Suomi, Saksa, Luxem-burg, Ruotsi, Slovenia, Iso-Britannia	Belgia, Ranska, Irlanti, Alankomaat, Italia, Espanja
Syrjäytymis-riski 2005 keskiarvoa suurempi		Huonosti voivat: Viro, Kreikka, Unkari, Portugali, Puola, Latvia, Liettua, Romania	Hyvä ympäristö ei riitä kaikille: Unkari, Portugali, Puola, Latvia, Romania	Ympäristö ja ihmiset heikoilla: Viro, Kreikka	Talous ei estä syrjäyty-mistä: Viro, Romania	Heikko talous syrjäyttää: Kreikka, Unkari, Puola, Latvia, Liettua
Syrjäytymis-riski 2010 pienempi kuin ka.	Sosiaalisesti vahvat: Itävalta, Belgia, Tšekki, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Luxemburg, Alankomaat, Ruotsi, Slovenia	Heikko kokonais-vointi, matala syrjäytymis-riski: Viro, Iso-Britannia	Hyvä sosiaalinen vointi ja ympäristö: Itävalta, Suomi, Ranska, Saksa, Luxemburg, Ruotsi, Slovenia	Heikko ympäristö, matala syrjäytymis-riski: Belgia, Tšekki, Tanska, Viro, Alankomaat	Kestävä talous tukee heikkoja: Itävalta, Tšekki, Tanska, Viro, Suomi, Saksa, Luxem-burg, Ruotsi, Slovenia, Iso-Britannia	Heikko talous, matala syrjäytymis-riski: Belgia, Ranska, Alankomaat
Syrjäyty-misriski 2010 ka:a suurempi		Sosiaalisesti heikot: Kreikka, Unkari, Irlanti, Portugali, Puola, Italia, Latvia, Liettua, Romania	Hyvä ympäristö, mutta ei kaikille: Unkari, Irlanti, Portugali, Puola, Latvia, Italia, Romania	Heikko ympäristö, syrjäytyvät ihmiset: Kreikka, Italia, Espanja	Talous ei pelasta syrjäyty-miseltä: Romania	Heikko talous syrjäyttää: Kreikka, Unkari, Irlanti, Puola, Italia, Latvia, Liettua, Espanja

a) SSI-2010 sosiaalinen ulottuvuus enintään 10, ka. 8,4. b) SSI-2010 ympäristöulottuvuus enintään 10, ka. 5,85.
c) SSI-2010 taloudellinen ulottuvuus enintään 10, ka. 5,25 . d) Köyhyys- ja syrjäytymisriski % 1000 henkeä kohti.

Kreikka, Unkari, Portugali, Puola, Latvia, Liettua, Romania ja Italia. Viro on panostanut kestävään talouteen ja vähentänyt kansalaisten köyhyys- ja syrjäytymisriskiä jonkin verran, ja siirtyi vuoden 2010 tilastoissa EU:n keskiarvoa parempien joukkoon. On huomattava, että missään EU-maassa kestävän kehityksen ympäristöulottuvuus ei saa kovin hyvää arvosanaa. Sama pätee talousulottuvuuteen, jossa on otettu huomioon valmistautuminen tulevaisuuteen. Monen maan sijoitusta huonontaa korkea valtion velka.

Kestävän talouden perusvahvuuksiin kuuluu myös luontopääoman vahvuus henkeä kohti laskettuna. Tähän antaa viitteitä Global Footprint Network -tutkimuslaitoksen laskema biokapasiteetti ilmaistuna eri maankäyttömuotojen kansainvälisinä tuottavuuskeskiarvoina, globaaleina hehtaareina (gha).[154] Koko maailman keskiarvo vuonna 2008 oli 1,78 gha/hlö. EU:n keskiarvo on 3,57 gha/hlö. Keskiarvon yläpuolella ovat Tanska, Viro, Suomi, Latvia, Liettua ja Ruotsi. Suomen biokapasiteetti on Euroopan suurin (12,2 gha/hlö) ja maailman seitsemänneksi suurin. Pienimmät uusiutuvien luonnonvarojen varannot ovat Portugalilla, Italialla, Belgialla, Isolla-Britannialla, Espanjalla, Unkarilla ja Kreikalla. Kun otetaan huomioon, että laskennassa ovat mukana meriekosysteemien tuottamat palvelut – tärkeimpinä kalakannat – on selvää, että nämä maat ovat pysyvästi riippuvaisia ulkomaiden uusiutuvista luonnonvaroista. Luonnonvaratuottavuuden on parannuttava toki kaikilla mailla radikaalisti.

Taulukossa 4 kuvataan EU-maiden aineellisen kulutustason ja luonnonvarojen tuottavuuden suhdetta. Ekologisen jalanjäljen ainoana jätekomponenttina on hiilidioksidi. Jalanjälkilaskennassa sitä kuvataan metsäpinta-alalla, joka tarvitaan hiilidioksidipäästöjen sitomiseen luonnon nieluihin.[155] Ekologinen jalanjälki kuvaa uusiutuvien luonnonvarojen kulutusta, rakennetun maa-alan laajuutta ja kasvihuonekaasujen sitomiseen tarvittavien luonnon nielujen määrää mitattuna globaaleina hehtaareina henkeä kohti.[156] Suomen ekologisesta jalanjäljestä (6,21 gha/hlö) kaksi kolmasosaa on hiilijalanjälkeä eli hiilidioksidipäästöjemme sitomiseen tarvittavia nieluja. Itävallan ja Slovenian ohella ympäristösyntimme on juuri suuresta hiilijalanjäljestä aiheutuva ilmastokuormitus.

TAULUKKO 4. MAIDEN RYHMITTELY KULUTUKSEN EKOLOGISEN JALANJÄLJEN (EJJ 2008 GHA/HLÖ) JA LUONNONVAROJEN TUOTTAVUUDEN (2009 €/KG) MUKAAN.

	Luonnonvarojen tuottavuus 2009 €/kg > EU:n keskiarvo	**Luonnonvarojen tuottavuus 2009 €/kg < EU:n keskiarvo**
EJJ 2008 gha/hlö < EU:n keskiarvo	Kohtalaisen ekotehokkaat: Saksa, Italia, Iso-Britannia	Matala aineellinen kulutustaso, matala luonnonvarojen jalostusaste: Tšekki, Viro, Unkari, Portugali, Puola, Latvia, Liettua, Romania, Espanja
EJJ 2008 gha/hlö > EU:n keskiarvo	Korkea kulutustaso, resurssitehokas talous: Belgia, Ranska, Tanska, Alankomaat, Ruotsi	Korkea kulutustaso, runsas luonnonvarakäyttö: Itävalta, Kreikka, Suomi, Irlanti, Slovenia
EJJ – hiilijalanjälki 2008 gha/hlö < keskiarvo	Kohtalaisen ekotehokkaat: Saksa, Italia, Iso-Britannia	Ekotehokas kulutus, runsas luonnonvarakäyttö: Itävalta, Tšekki, Suomi, Unkari, Portugali, Puola, Romania, Espanja, Slovenia
EJJ – hiilijalanjälki 2008 gha/hlö > keskiarvo	Korkea kulutustaso, resurssitehokas talous: Belgia, Tanska, Ranska, Alankomaat, Ruotsi	Tehoton ja runsas luonnonvarojen käyttö: Viro, Kreikka, Irlanti, Latvia, Liettua

Saksan, Italian ja Ison-Britannian taloudenpitoa luonnehtii niukasti EU:n keskiarvoa pienempi ekologinen jalanjälki ja keskiarvoa parempi luonnonvarojen tuottavuus. Jos tarkastellaan pelkästään uusiutuvien luonnonvarojen kulutusta ja jätetään kasvihuonevaikutusta kuvaava hiilijalanjälki pois, niiden suhteellinen asema ei muutu. Sama pätee Belgiaan, Ranskaan, Tanskaan, Alankomaihin ja Ruotsiin, joiden ekologinen jalanjälki on kuitenkin keskiarvoa reilusti suurempi. Jos hiilijalanjälki jätetään huomiotta, monen EU:n keskiarvoa huonomman tuottavuuden ryhmän maan asema muuttuu ekologisen jalanjäljen sijoituksissa. Itävallan, Suomen ja Slovenian jalanjälki on silloin keskiarvoa pienempi, kun taas Viron, Latvian ja Liettuan jalanjälki muuttuu keskiarvoa suuremmaksi. Kasvihuonekaasupäästöt on tietenkin otettava huomioon maiden ympäristöllistä kestävyyttä arvioitaessa. Kestävän yhteiskunnan indeksissä aineellista kulutusta on mitattu edellä kuvatulla tavalla

ilman hiilijalanjälkeä, mutta laskennassa on erikseen mukana maiden hiilidioksidipäästöt.

Sustainable Society Foundation on saanut vuoden 2012 kestävän yhteiskunnan indeksin laskennan valmiiksi.[157] Kestävyyttä on arvioitu 21 indikaattorin avulla.[158] Ne jakautuvat kestävän kehityksen kolmen perusulottuvuuden mukaisesti kolmeen kategoriaan: ihmisten hyvinvointi, ympäristön hyvinvointi ja taloudellinen hyvinvointi. Yhdistelmäindeksi muodostuu näiden kolmen kategorian geometrisenä keskiarvona. (Taulukko 5.)

Ruotsi on siis Euroopan unionin paras maa kestävän yhteiskunnan indeksillä arvioituna. Suomi ei menesty tässä vertailussa ympäristöulottuvuudella (13.) suurien kasvihuonekaasupäästöjen ja runsaan luonnonvarojen kulutuksen vuoksi. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on vasta 103. ympäristön kestävyydessä, mutta sentään kahdeksas kokonaiskestävyydessä. Sveitsi on koko maailman kärkimaa kestävyydessä, toisena Ruotsi ja kolmantena Norja. Mikäli maiden järjestys lasketaan indikaattoreiden geometrisenä keskiarvona, Suomi sijoittuu viidenneksi Sveitsin, Ruotsin, Norjan ja Itävallan jälkeen. Tilastomatemaattisella kikkailulla voidaan kärkimaiden järjestystä hieman muuttaa, mutta peruskuva on selvä, Suomi on hieman terävimmän kärjen takana, mutta hyvässä joukossa.

KESTÄVÄN KEHITYKSEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Suomi sijoittuu Euroopassa – ja koko maailmassa – kestävän kehityksen kärkijoukkoon. 2000-luvulla asemaansa ovat parantaneet Tšekki, Latvia ja Slovenia. Heikompaan suuntaan ovat sen sijaan kehittyneet Irlanti, Alankomaat, Portugali, Slovakia ja Iso-Britannia. Vuoden 2012 kestävän yhteiskunnan indeksi (SSI-2012) tarkentaa kuvaa Euroopasta. Indeksin uudistetussa rakenteessa ympäristön hyvinvointia painotetaan enemmän. Muun muassa Slovakia on parantanut asemaansa. Euroopan jälkijoukkoon ovat jättäytyneet Belgia, Kreikka, Portugali, Irlanti, Espanja ja Viro. Kaikista maista ei valitettavasti ole kattavia aikasarjoja, mutta Eurostatin julkaisemat EU:n kestävän kehityksen seurantaindikaattori-

TAULUKKO 5. MAIDEN VERTAILU KESTÄVÄN YHTEISKUNNAN YHDISTELMÄINDEKSILLÄ (SSI-2012). (SULUISSA SIJOITUS.)

Maa	Ihmisten hyvinvointi	Ympäristön hyvinvointi	Taloudellinen hyvinvointi	Kestävän yhteiskunnan indeksi
Itävalta	9,21 (3.)	4,47 (2.)	7,04 (8.)	6,56 (2.)
Belgia	8,85 (8.)	2,48 (23.)	5,09 (17.)	4,79 (23.)
Bulgaria	8,14 (23.)	3,41 (14.)	4,74 (21.)	5,13 (20.)
Kypros	8,66 (16.)	2,40 (24.)	4,98 (19.)	4,66 (24.)
Tšekki	8,70 (13.)	2,81 (19.)	7,98 (2.)	5,57 (9.)
Tanska	8,74 (11.)	2,69 (22.)	7,76 (3.)	5,45 (15.)
Viro	8,28 (21.)	2,25 (25.)	7,48 (5.)	4,96 (22.)
Suomi	9,40 (2.)	3,43 (13.)	7,53 (4.)	6,09 (5.)
Ranska	8,97 (6.)	3,54 (11.)	4,68 (23.)	5,38 (16.)
Saksa	8,97 (7.)	3,36 (16.)	5,80 (14.)	5,56 (10.)
Kreikka	8,47 (20.)	2,84 (20.)	2,95 (27.)	4,32 (25.)
Unkari	8,66 (15.)	3,48 (12.)	4,73 (22.)	5,29 (17.)
Irlanti	9,01 (5.)	2,18 (26.)	3,43 (25.)	4,16 (26.)
Italia	8,57 (18.)	3,93 (6.)	5,36 (16.)	5,69 (7.)
Latvia	7,65 (26.)	5,38 (1.)	6,59 (10.)	6,46 (3.)
Liettua	8,09 (24.)	3,70 (10.)	6,37 (11.)	5,68 (8.)
Luxemburg	8,76 (10.)	2,91 (18.)	7,25 (7.)	5,53 (12.)
Malta	7,67 (25.)	2,17 (27.)	3,31 (26.)	3,87 (27.)
Alankomaat	9,07 (4.)	2,77 (21.)	6,07 (13.)	5,26 (18.)
Puola	8,50 (19.)	3,37 (15.)	6,11 (12.)	5,54 (11.)
Portugali	8,63 (17.)	3,95 (5.)	3,76 (24.)	5,23 (19.)
Romania	7,37 (27.)	3,99 (4.)	5,66 (15.)	5,48 (14.)
Slovakia	8,72 (12.)	3,76 (9.)	6,92 (9.)	6,01 (6.)
Slovenia	8,70 (14.)	3,79 (7.)	7,42 (6.)	6,12 (4.)
Espanja	8,25 (22.)	3,15 (17.)	4,98 (18.)	5,07 (21.)
Ruotsi	9,41 (1.)	4,20 (3.)	8,26 (1.)	6,73 (1.)
Iso-Britannia	8,78 (9.)	3,78 (8.)	4,86 (20.)	5,52 (13.)
EU:n keskiarvo	8,60	3,34	5,82	5,41
Maailman keskiarvo	6,59	4,57	3,96	4,80

raportit tarjoavat poliitikoille runsaasti pohdittavaa. Ruotsin tilastokeskus on julkaissut ympäristöministeriön tilauksesta kattavan tarkastelun, jossa maan kestävän kehityksen toteutumista seurataan suhteessa EU:n keskiarvoiseen kehitykseen.[159] Vain yleisen peltolinnuston osalta Ruotsin kehitys oli EU:n keskiarvoa heikompaa. Yhtä kattavaa arviota ei ole Suomessa tehty.

YK:n kestävän kehityksen konferenssi Rio+20 asetti Euroopan unionille lukuisia haasteita. EU oli konferenssin valmistelevissa neuvotteluissa varsin aktiivinen ja kunnianhimoinenkin. Neuvottelujen edetessä se joutui kuitenkin peräytymään useista tavoitteistaan. Kestävän kehityksen kansainvälinen hallinta otti pieniä edistysaskeleita, kun YK:n ympäristöohjelmaa (UNEP) vahvistettiin ja perustettiin kestävän kehityksen korkean tason foorumi, mutta näillä muutoksilla ei ole kovin suurta vaikutusta. Kestävän kulutuksen ja tuotannon kymmenvuotinen puiteohjelma hyväksyttiin ja kestävän kehityksen globaaleista tavoitteista päätettiin aloittaa valmistelu. Rion konferenssin jälkeen paine eri politiikkalohkojen koordinoidumpaan yhteistyöhön on lisääntynyt. Euroopan unioni joutuu ottamaan kantaa voimistuviin kansainvälisiin luonnonvarakonflikteihin, sillä EU on erittäin riippuvainen energian ja raakaaineiden tuonnista.

Kestävän kehityksen edessä olevat haasteet ovat olennaisesti maailmanlaajuisia. Tiedeyhteisön luonnostelemat ihmiskunnan taloudenpidon globaalit reunaehdot (*planetary boundaries*), kynnysarvot, eivät vielä Rio+20-konferenssissa saaneet poliittista vahvistusta. Vihreä talous, vähähiilisyyteen ja luonnonvarojen säästävään käyttöön tähtäävä poliittinen käsite, esiintyy nyt ensimmäistä kertaa kestävän kehityksen poliittisella ohjelmalla. Kansainvälispoliittisina tavoitteina resurssi- ja energiatehokkuus, vähähiilisyys ja osallistava vihreä talous edellyttävät globalisoituneiden ainevirtojen ja tuoteketjujen maailmassa aidosti maapallonlaajuista politiikkaa – eräänlaista kestävän kehityksen suunnitelmataloutta. Tällaista ei vielä ole näkyvissä: Riossa päätettiin käynnistää neuvottelut globaaleista kestävän kehityksen tavoitteista, mutta EU:n ehdotukset tavoitteiden sisältöalueista eivät saaneet vielä kannatusta. Loppuasiakirjan viimeiset muotoilut tehtiin Brasilian johdolla, ja EU jätettiin

sivustakatsojaksi. Itse asiassa virkamiehet löivät konferenssin loppuasiakirjan sisällön lukkoon ennen kuin poliitikot edes ehtivät saapua Rioon. Euroopan unioni ei ole taloutensa suuresta koosta huolimatta kasvanut vastaavankokoiseksi kansainvälispoliittiseksi vaikuttajaksi. EU ja monet sen jäsenmaat pyrkivät olemaan kestävän kehityksen suunnannäyttäjiä ja edelläkävijöitä, mutta esimerkin näyttäminen ei kuitenkaan riitä kansainvälisessä politiikassa.

Talouden kriisi, finanssitalouden kriisi, euroalueen kriisi, laajalle levinnyt velkakriisi – ja vielä laajemmalle levinnyt kriisipuhe – eivät anna hyvää taustatukea kestävän kehityksen politiikalle. Ympäristötaloustieteilijöiden ja kansalaisjärjestöjen käynnistämä keskustelu *degrowthista*, kohtuullisuudesta ja talouskasvun kritiikistä on jäänyt marginaaliin, kun politiikkapuheen valtavirta etsii kasvulle uusia lähteitä. Vihreä talous ilmaantui poliittiseen keskusteluun YK:n ympäristöohjelman (UNEP) foorumeilla[160] vuosina 2010–2011, ja sitä käsiteltiin useiden tutkimuslaitosten ja järjestöjen raporteissa. Teollistuneiden maiden yhteisjärjestö OECD laati ajoissa ennen Rion konferenssia kaikkien komiteoidensa yhteistyön tuloksena vihreän talouskasvun strategian.[161] OECD:n strategia tähtää talouden rakenteiden muuttamiseen niin, että erityisesti ilmastopolitiikan ja luonnonvarojen hupenemisen haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan ja samalla luotaisiin talouskasvua. OECD:n linjaus on sikäli tärkeä, että siinä ympäristöhaasteisiin vastaaminen on olennainen osa talous- ja elinkeinopolitiikkaa.[162] Kehittyneet teollisuusmaat ja Euroopan unioni ovat lähteneet vahvasti ajamaan vihreän tai kestävän kasvun politiikkaa. Politiikka on teknologiapainotteista, mutta tähtää myös laajavaikutteisiin rakennemuutoksiin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus valmistelee seuraavaa hallitusta ohjeistavaa tulevaisuusselontekoa ”Suomen kestävä kasvu ja hyvinvointi 2030”. Selonteko etsii menestyksen eväitä muun muassa muuttuvasta geopoliittisesta asemasta, jonka ilmastonmuutos tuottaa pohjoisille valtioille. Arktisen alueen runsaiden luonnonvarojen hyödyntäminen tulee taloudellisesti mahdolliseksi Pohjoisen jäämeren jääpeitteen supistuessa. Uudet lyhyemmät laivareitit Euroopasta pohjoisen kautta itään avaavat kauppayhteyksiä ja luovat suomalaiselle arktiseen osaamiseen erikoistuneelle laivan-

rakennusalalle työtilaisuuksia. Runsaat vesivaramme ja metsämme tuovat suhteellista kilpailuetua ilmastonmuutoksen myötä kuivuudesta kärsiviin maihin nähden. Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekesin kymmenien miljoonien ohjelmat Tie kestävään talouteen ja Vihreä kaivostoiminta sekä Sitran kestävän kehityksen uudet strategialinjaukset tuovat hallituksen politiikkaohjelmointiin tarvittavaa tukea. Lisäksi Suomessa valmistellaan kansallista kestävän kehityksen politiikkakehikkoa Rio+20-konferenssin yleisen politiikkatavoitteen mukaisesti.

Euroopan unionin kestävän kehityksen politiikka ja sitä linjaavan strategian uudistaminen on jäänyt kasvupolitiikan vahvistamisen varjoon. Jää nähtäväksi, miten hyvin Eurooppa 2020 -strategian uudistamisessa ja tulevassa seitsemännessä ympäristöohjelmassa on otettu kestävä kehitys huomioon. Elämme nyt Rion konferenssin jälkeistä aikaa. EU joutuu linjaamaan uudelleen, miten kasvupolitiikka, ympäristöpolitiikka, kehityspolitiikka ja kestävän kehityksen politiikka sovitetaan yhteen. Yhteisön haasteet ovat kahtaalla: kuinka EU linjaa kestävyyspolitiikkaansa talouden ja ympäristön globaaleihin haasteisiin ja jäsenmaihinsa nähden.

”KOKONAAN OMA ENERGIAPIHI TALO”

Ekologisuus ei ollut **Petteri Hyypällä** ensimmäisenä mielessä, kun hän aloitti oman talon suunnittelun. Nelihenkinen perhe asui Kirkkonummella paritalossa.

”Hiljalleen teki mieli hankkia ihan kokonaan oma talo, missä on oma piha”, Hyyppä sanoo. Perhe halusi kivisen talon, missä on rapattu julkisivu.

Hyyppä oli auttanut teini-ikäisenä omaa isäänsä talonrakennuksessa ja tiesi, että nyt poika saisi isältään urakassa apua. Kun arpaonni suosi tontinjaossa, hartiapankkirakentaminen alkoi. Mutta ihan ensiksi piti päättää, mistä materiaalista talo tehdään.

Hyyppä on koulutukseltaan insinööri. Hänestä materiaalien vertaileminen oli mielekästä ja omassa talossa tärkeää oli energiankulutuksen laskeminen jo siksi, että talon kulut haluttiin pitää kurissa. Näin Hyyppä päätyi tarkastelemaan passiivitaloratkaisuja. Hänestä parempi nimitys on kuitenkin energiapihi talo.

”Päädyimme rakentamaan kokonaan oman energiapihin talon”, Hyyppä tiivistää.

Hyyppä valitsi lopulta talon materiaaliksi passiivitriploharkot, joilla hyvän lämmöneristyksen lisäksi oli toinenkin mainio ominaisuus. Ne olivat paljon tavallisia kevytbetoniharkkoja köykäisempiä. ”Kun naapurit tilasivat rakennusmailleen nostureita harkkoja nostamaan, me selvisimme isän kanssa omin voimin”, Hyyppä kertoo.

”Saunomalla myös lämmitetään taloa.”

Sitten piti päättää, miten talo lämmitetään. Alueella on mahdollisuus kaukolämpöön, mikä olisi ollut ekologisesti perusteltua. Hyyppä laski tarkkaan perheen energiankulutusta. Laskelmat osoittivat, että hinnoittelujärjestelmän vuoksi kaukolämpö tulisi turhan kalliiksi niinä kuukausina, kun lämmityskulut ovat pienet. Kokonaan sähkölämmitykseen turvautuminen ei tuntunut järkevältä. Apuun tuli puulämmitteinen sauna.

Hyyppä tutustui yritykseen, joka myy kiukaan yhteyteen asennettavaa talteenottopiippua. Se kerää savukaasujen läm-

mön talteen ja ohjaa sen talon ja käyttöveden lämmitykseen. Tämä tuntui Hyypästä paitsi järkevältä myös mukavalta ratkaisulta. Perhe pitää saunomisesta, ja nyt saunomisella saataisiin vielä vesi kiertämään lattialämmityksessä.

Hyyppä otti taas excel-taulukot esiin ja laski. Mukavalta tuntuvaa ratkaisua ei kannata toteuttaa, jos se ei myös maksa itseään takaisin. Laskelmat näyttivät, että Hyypän perheen saunomisilla oli mahdollista kattaa yli puolet talon lämmitystarpeesta. Kaupat tuli!

Aurinko on ilmaista, mutta talteenottojärjestelmät maksavat. Kunhan taloa on asuttu hieman kauemmin ja todellinen energiankulutus ja sen hinta on tiedossa, Hyyppä saattaa hyvinkin vielä investoida aurinkokeräimiin. Hän on jo katsellut, miten aurinko oman energiapihin talon kattoon osuu.

Sähköautolle paikka

Yksityisessä kulutuksessa suurimmat kasvihuonekaasujen päästöt tulevat asumisesta, henkilöliikenteestä ja ruoasta. Kestävän kehityksen kannalta ei siis ole sama, miten talo lämmitetään, kuinka liikumme ja mitä syömme.

Isoissa kaupungeissa on helppo arvostella haja-asutusalueilla liikkuvia yksityisautoilijoita. Kirkkonummen kaltaisilla haja-asutusalueilla vain on hankalaa tulla toimeen ilman. ”Meidän perhe taitaa olla tämän naapuruston ainoa, jolla on pihassa vain yksi auto”, Petteri Hyyppä sanoo. Sillä Hyypän vaimo menee aamuisin töihin.

Petteri Hyypällä on edistyksellinen IT-alan työnantaja, joka sallii alaisilleen etätyöpäivät. Niinpä energiapihin talon alakerrassa on työhuone, jossa Hyyppä useimpina päivinä tekee töitä. Harvat toimistopäivät hän taittaa junalla.

Autotallissa on silti tilaa kahdelle autolle. Petteri Hyyppä on ajatellut seurata ihan rauhassa, miten sähköautot kehittyvät. Se on tavallista polttomoottoriautoa paljon ympäristöystävällisempi. Ja toinen autohan voisi hyvin olla sellainen, jolla tehdään vain lyhyitä matkoja: käydään kaupassa, isovanhemmilla kylässä... Ja ehkäpä sähköauton voisi ladata vielä aurinkoenergialla tuotetulla sähköllä.

8.

EUROOPAN PARAS MAA?

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Euroopan integraation tiivistyminen ja siihen kytkeytyvä EU:n toimivallan laajentuminen ovat olennaisesti muuttaneet maanosamme politiikkaa. Samalla raja unionin politiikan ja kansallisen politiikan välillä on liudentunut – voidaankin puhua jäsenvaltioiden ja unionin vaiheittaisesta yhteensulautumisesta. EU:n merkitys jäsenvaltioille on voimistunut: sisämarkkinat sekä talous- ja rahaliitto ovat laajentuneet, unionin kansalaisten oikeudet ovat lisääntyneet ja toisaalta talouspoliittinen ohjaus on vahvistunut. Kun vertaa 1990-luvun alun ja 2010-luvun alun unionia, huomaa selvän laadullisen eron unionin toimintaperiaatteissa, tavoitteissa ja kysymyksenasetteluissa.

Jäsenvaltioiden ja unionin aikaisempaa vahvempi keskinäisriippuvuus näkyy myös tutkimuksessa. Viisi tai kymmenen vuotta sitten pystyi vielä suuremmitta vaikeuksitta erittelemään EU:n vaikutuksia jäsenvaltioiden politiikan eri lohkoilla.[163] Nykyisin tämänkaltainen tarkastelu on haasteellisempaa, koska syitä ja seurauksia ei voida enää yksioikoisesti erottaa toisistaan. Kansalliset politiikat ovat eurooppalaisten politiikkojen muovaamia ja päinvastoin. Euroopan valtioiden politiikat ovat eurooppalaistuneet eli samansuuntaistuneet tai samankaltaistuneet toistensa kanssa.

Euroopan yhteensulautuminen ja politiikan eurooppalaistuminen eivät tietenkään tarkoita kansallisten ja puoluepoliittisten etujen katoamista tai jonkinlaisen yhteiseurooppalaisen harmonian syntymistä. Pikemminkin toistensa kanssa jatkuvasti vuorovaikutuksessa olevat jäsenvaltiot sovittavat yhteen kansallisia etujaan entistä avoimemmassa toimintaympäristössä. Siten kansallinen

etu kytkeytyy yhä voimakkaammin yhteen Euroopan unionin uudistamisen kanssa ja EU:n uudistaminen kytkeytyy aikaisempaa vahvemmin kansallisen politiikan tulevaisuuteen. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa panosten kovenemista: jäsenvaltioilla on enemmän hävittävää ja voitettavaa EU:n neuvotteluissa.

YHTEENSULAUTUMISEN POLITIIKKA

Vaiheittainen yhteensulautuminen vaikuttaa myös jäsenvaltioiden puolueiden ja hallitusten toimintaan. Nykyajan Euroopassa yksikään huomattava kansallinen puolue ei voi rakentaa poliittista ohjelmaansa ilman EU-linjauksia. Kansallista yhteisymmärrystä EU-politiikasta ei useimmissa jäsenmaissa ole, joten puolueet joutuvat tasapainoilemaan omien kantojensa ja äänestäjien näkemysten välissä. Oman ulottuvuutensa tähän tuo kansallisten puolueiden ja niiden Euroopan tasolla toimivien europuolueiden sekä niiden Euroopan parlamentissa toimivien puolueryhmien etujen yhteensovittaminen.

Kansalliset puolueet ovat kohdanneet yhä enemmän vaikeuksia EU-politiikassa. Ongelman ytimessä on demokratiaan olennaisesti kuuluva kansan mielipiteen ja etujen huomioon ottaminen. EU:n alueen ihmisiä ei voi pitää yhteenkuuluvuuden tunteen jakavana kansakuntana. Unionin suurin ja poliittisesti tärkein ero varsinaisiin liittovaltioihin – esimerkiksi Yhdysvaltoihin tai Saksaan – verrattuna on yhteisen identiteetin sekä poliittisen yhteisöllisyyden heikkous.[164] Kansalaisten ensisijainen samastumiskohde on heidän oma jäsenvaltionsa tai jokin sen alainen alue tai yhteisö, ei EU.

Kansalaisten suhtautuminen integraatioon selittyykin enemmän EU-jäsenyydestä koituvilla hyödyillä kuin tunneperäisillä tai ideologisilla tekijöillä. Integraation kannatus on vahvempaa niiden väestöryhmien keskuudessa, jotka hyötyvät taloudellisesti tai muulla tavalla integraatiosta ja rajojen avautumisesta. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on myös painottunut kansallisten identiteettien vaikutus: mikäli kansalaiset samastuvat vahvasti jäsenvaltioonsa, he suhtautuvat varauksellisemmin integraation syvenemiseen. Tutkijat ja tiedotusvälineet ovat lisäksi viime aikoina kiinnittäneet paljon

huomiota integraation kannatuksen heikkenemiseen kansalaisten keskuudessa. Tämä kriittinen yleinen mielipide voidaan tulkita ainakin osittain nimenomaan vastareaktioksi integraation syvenemiseen.

Kansalaismielipiteen muutokset heijastuvat luonnollisesti puolueisiin. Euroopan yhdentyminen on osoittautunut vaikeaksi kysymykseksi jäsenmaiden puolueille, jotka ovat EU:n kehittämisen suhteen sisäisesti vähemmän yhtenäisiä kuin vasemmisto–oikeistoulottuvuudella. Lisäksi puolueiden ja niiden kannattajien erimielisyys integraatiosta on vain kasvanut. Vuoden 2009 Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä toteutetun kyselyn mukaan jokaisessa unionin jäsenmaassa puolueet asennoituivat integraatioon kansalaisia myönteisemmin.[165] Siten on loogista, että perinteiset valtapuolueet ovat pyrkineet välttämään julkista keskustelua integraatiosta, sillä se saattaisi heikentää puolueiden kannatusta vaaleissa. Poliittista keskustelua integraatiosta ovatkin viritelleet lähinnä EU-kriittiset puolueet, kuten perussuomalaiset Suomessa.

EU:sta on integraation tiivistymisen sekä jäsenmaiden ja unionin politiikkojen yhteensulautumisen myötä tullut aikaisempaa tärkeämpi tekijä kansalaisille ja varsinkin kansallisille puolueille. Kehitys oli havaittavissa jo ennen euroalueen kriisin alkua, mutta ymmärrettävästi euroalueen vakauttamistoimet ovat johtaneet integraation politisoitumiseen jäsenmaissa. Hallituspuolueet ympäri Eurooppaa ovat joutuneet puolustamaan epäsuosittuja ja kalliita vakauttamistoimia. Samalla tiedotusvälineissä ja poliittisessa keskustelussa on arvioitu ja arvosteltu aikaisempaa suorasukaisemmin jäsenmaiden eriäviä kansallisia rakenteita.

Kansalaisten varauksellisempi suhtautuminen integraatioon yhdistettynä EU:n kansalliseen politisoitumiseen rajoittaa aikaisempaa olennaisesti enemmän jäsenvaltioiden hallitusten liikkumatilaa EU-tason neuvotteluissa – ja tämä puolestaan heikentää unionin kykyä uudistua ja rakentaa kaikille kelpaavia ratkaisuja maanosaa kohtaaviin haasteisiin.[166] Kuten tämän teoksen johdantoluvussa esiteltiin, unionin ”perustuslain” eli perussopimusten tarkistaminen nojaa jäsenmaiden yksimielisyyteen – jokaisella jäsenvaltiolla on siis veto-oikeus perussopimusten muutoksiin. Yhteisten

ratkaisujen rakentaminen lähes kolmenkymmenen valtion kesken on haastavaa, usein jopa mahdotonta. Unionissa on aina yksi tai useampi jäsenmaan hallitus, joka asettuu ideologisista syistä tai kotimaansa poliittisten paineiden vuoksi poikkiteloin muiden maiden kanssa. Suomen kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeen esittämät kansalliset vakuusvaatimukset euroalueen tukipaketeille ovat tästä erinomainen esimerkki.

Yhteensulautuminen voikin näyttäytyä ennen kaikkea politiikan rajoitteena, joutuvathan jäsenvaltiot sopeuttamaan kansallisia toimiaan eurooppalaiseen viitekehykseen. Samalla yhteensulautuminen sisältää myös aidon vaikuttamisen mahdollisuuden, jossa taitava kansallinen puolue tai hallitus kykenee jättämään jälkensä Euroopan poliittisiin valintoihin. Tällöin avainasemaan nousee kansallisen puolueen tai hallituksen tehokas verkostoituminen ja liittolaisten haku EU:ssa. Vasemmistopuolueiden kannatuksen väheneminen eri puolilla Eurooppaa on lisännyt vuosituhannen alussa EU:n politiikan markkinavetoisuutta. Keskustaoikeistolaisilla puolueilla on ollut ideologinen värisuora EU:ssa viime vuosina: ne ovat hallinneet enemmistöä paikoista tai äänistä komissiossa, neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Näin varsinkin oikeiston puolueilla on ollut hyvät edellytykset käyttää unionia ohjelmallisten tavoitteidensa edistämiseen. Suomalaisten puolueiden kyky saavuttaa poliittisia päämääriään on yhä enemmän kiinni sekä niiden Eurooppa-tietämyksen tasosta että niiden kyvystä hankkia samanmielisiä kumppaneita EU:n instituutioissa.[167]

TAVOITTEIDEN RISTIRIITAISUUDESTA

Eräs tärkeä EU-politiikan ulottuvuus on jäsenmaiden suhteellisen aseman ja sen muutoksen analysointi. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa kunkin jäsenmaan pyrkivän sijoittumaan mahdollisimman korkealle eurooppalaisilla tuloslistoilla. Menestys palvelee kansallisesti politiikan legitimiteettiä eli oikeutusta ja EU-tasolla suuntaa eurooppalaisia politiikkoja vertaispaineen takia menestyneen jäsenmaan haluamaan suuntaan. Yhdellekään maalle ei ole eduksi, että

sen kyky toimeenpanna eurooppalaista lainsäädäntöä osoittautuu heikoksi tai sen kilpailukyky sijoittuu jäsenvaltioiden keskiarvon alapuolelle.

On selvää, että yhden jäsenmaan on vaikea sijoittua tuloslistojen huipulle kaikilla politiikan aloilla. Unionin retoriikassa näitä eri politiikkalohkojen välisiä poissulkevuusongelmia pyrittiin pitkään poistamaan korostamalla ”eri politiikkalohkojen toisiaan vastavuoroisesti vahvistavaa vaikutusta”. Tämän usein erityisesti 2000-luvun alussa esitetyn näkemyksen mukaan talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikat muodostavat ikään kuin kolmion kolme kulmaa. Kulmia vahvistamalla myös kokonaisuus vahvistuu. Ytimessä oli ajatus kansallisesta politiikkamallista, jota voidaan uudistaa eri ministeriöiden yhteistyöllä.

Kansallisen politiikkamallin ajatus oli valtapoliittisesti neutraali ja teoreettisesti perusteltavissa. Siinä yksikään politiikan osa-alue ei noussut toisen yläpuolelle, ja se loi mielikuvaa yhteen hiileen puhaltamisesta. Kukin politiikkalohko toi oman lisäarvonsa kokonaisuuteen: ne ovat kaikki tasa-arvoisesti ”tuottavia tekijöitä” tai ”sosiaalisia investointeja”. Lisäksi ajateltiin, että tiettyjen politiikkojen toimeenpanematta jättämisestä olisi seurannut vielä isompia kustannuksia.[168] Näin ollen tarvittiin lähinnä enemmän yhteistyötä ja politiikkaoppimista, eikä niinkään politiikkaa läpäiseviä ja hallinnonrajoja ylittäviä rakenteellisia uudistuksia.

Teoreettisesti tämä näkökulma perustui ajatukseen toisiaan täydentävistä ja toisiaan ehdollistavista politiikoista. Sen mukaan toistensa kanssa vuorovaikutuksessa kehittyneet politiikat voivat muodostaa kokonaisuuden, joka on enemmän kuin osiensa summa. Niinpä tämänkaltainen ”integroitu politiikkakokonaisuus”, jossa esimeriksi talous-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipolitiikat ovat kehittyneet sekä toistensa että elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden kanssa vuorovaikutuksessa, saattaa tuottaa enemmän yhteiskunnallista lisäarvoa kuin eriytyneesti kehittyneet politiikat.[169]

Vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen lähestyessä loppuaan unionin politiikan ytimeen nostettiin myös julkilausutusti kasvun ja työllisyyden edistäminen. Muut politiikkalohkot tukivat tätä tavoitetta tai päinvastoin. Lähtökohtaisesti jokainen jäsenvaltio

haluaisi olla optimaalinen menestyjä kaikilla ulottuvuuksilla. Maat tavoittelevat korkeaa kilpailukykyä, julkisen talouden kestävyyttä, tasaista tulonjakoa, hyvää maatalouspolitiikkaa, kestävää ympäristöä ja muita tärkeiksi oletettuja asioita. Kuitenkin käytännössä jäsenvaltiot joutuvat yleensä tekemään kipeitäkin valintoja priorisoimalla joitakin ulottuvuuksia toisten tavoitteiden yläpuolelle. Se, että jokin politiikkaulottuvuus – vaikkapa kasvu ja työllisyys – asetetaan jonkun toisen tavoitteen yläpuolelle, kertoo paljon jäsenmaan yhteiskunnasta ja arvomaailmasta. Mitä suuremmat erot politiikkalohkojen välillä on, sitä haasteellisempaa yhteiskunnan kehitys on pitkällä aikavälillä.

JÄSENMAIDEN SUHTEELLINEN ASEMA

Jäsenmaita voidaan vertailla monin eri tavoin. Esimerkiksi moniulotteiset kilpailukyky- ja hyvinvointimittaristot antavat tähän hyviä välineitä. Seuraavassa niiden avulla arvioidaan jäsenvaltioiden välisiä eroja. Vertailu tehdään vakiintuneilla yhdistelmäindikaattoreilla, joiden avulla pyritään arvioimaan maiden kilpailu- ja sopeutumiskykyä tai hyvinvointia.[170] Kaikki nämä käsitteet ymmärretään varsin laajasti. Indeksien yksityiskohtaiset tiedot löytyvät viitteistä. Useimmissa indekseissä on mukana suurin osa maailman maista, yleensä reilusti toista sataa. Kiinnostuksemme kohteena on nimenomaisesti unionin sisäinen kehitys, joten olemme rajanneet kaikki muut valtiot tarkastelun ulkopuolelle. Siten on mahdollista, että EU:n jäsenmaiden väliin sijoittuu muita maita. Lisäksi on luonnollista, että jotkut maailman maat voivat olla parempia kuin yksikään unionin jäsenvaltio. Toisinaan jostakin indeksistä puuttuu jokin (pieni) jäsenmaa. Tällöin indeksisijaluku on korvattu jäsenmaan muiden indeksien sijalukujen keskiarvolla.[171]

Tulokset on tiivistetty taulukkoon 1. Suomi ja Ruotsi ovat Euroopassa ylivoimaisesti vahvimmassa asemassa käytettyjen indikaattoreiden valossa. Tanska on niitä lähellä. Sen jälkeen tulevat Alankomaat, Saksa sekä Itävalta. Kärkeen sijoittuvat maat ovat kaikilla mittareilla varsin hyvin menestyviä. Toisessa ääripäässä ovat

TAULUKKO 1. EUROOPAN PARAS MAA I: GLOBAALIT INDEKSIT.

	Least failed	Prospe-rity	Global dyna-mics	World Compe-titive-ness	News-week	Boole-arvo[a]
Suomi	1	3	1	2	1	8
Ruotsi	2	2	2	1	2	9
Tanska	3	1	6	5	5	20
Alankomaat	7	4	9	4	4	28
Saksa	8	8	4	3	6	29
Luxemburg	4	7	10	10	3	34
Itävalta	6	7	3	8	10	34
Irlanti	5	5	12	11	9	42
Ranska	10	10	5	9	8	42
Belgia	9	9	7	7	11	43
Iso-Britannia	13	6	16	6	7	48
Slovenia	11	11	11	22	14	69
Espanja	15	12	18	13	12	70
Tšekki	14	14	14	14	15	71
Portugali	12	13	19	18	17	79
Puola	19	15	13	15	18	80
Italia	20	16	17	16	13	82
Slovakia	18	17	8	24	19	86
Viro	21	18	18	12	20	89
Malta	16	19	19	21	19	93
Liettua	17	21	19	17	22	96
Unkari	22	19	15	20	21	97
Kreikka	24	20	20	27	16	107
Kypros	27	23	23	19	23	115
Latvia	23	23	23	23	23	115
Bulgaria	25	22	24	25	24	120
Romania	26	24	25	26	25	126

a) Boole-arvo saadaan siten, että kullakin mittarilla maat asetetaan paremmuusjärjestykseen ja eri mittareista saadut sijaluvut lasketaan yhteen. Mitä alhaisempi summa, sitä parempi Boole-arvo.

odotusten mukaisesti uusimmat unionin jäsenmaat Romania ja Bulgaria sekä Kreikka ja Kypros sekä ehkä hieman yllättäen Latvia.

Bulgarian ja Romanian huono sijoitus johtuu siitä, että ne ovat hitaasti reaalisosialismista nousevia maita, joita vaivaavat vanhentunut elinkeinorakenne, julkisen hallinnon heikko laatu ja poliittisen järjestelmän sisäiset jännitteet. Niiden tulevaisuus on kiinni sisäisestä uudistuskyvystä ja ulkoisesta tuesta, ennen kaikkea unionin rakennerahastoista saatavista varoista. Euroalueen ulkopuolella olevina jäsenmaina niillä on sekä enemmän sisäistä liikkumavaraa että vähemmän kannustimia kiistatta tarvittaviin uudistuksiin.

Kun tarkastellaan yksityiskohtaisemmin euroalueen kriisimaita, kuva on varsin hajanainen. Kreikka sijoittuu sinne, mihin sen voisi olettaakin kuuluvan, eli listan loppupäähän. Uudemmat aineistot pudottavat sen suhteellista asemaa edelleen. Sama koskee Kyprosta. Sen sijaan Unkari näyttää olevan paremmalla kehitysuralla. Muista kriisimaista Italia, Portugali ja Espanja eivät tässä arvioinnissa ole kaikkein huonoimmassa kastissa, ja Irlanti näyttää menestyvän varsin hyvin. Selitys on ainakin osittain siinä, että esimerkiksi Irlannissa on toki julkisen talouden kriisi, mutta sen institutionaalinen rakenne on elinkeinoelämälle myönteinen. Tämä parantaa sen tulevaisuuden näkymiä. Kreikassa sen sijaan kriisissä yhdistyvät julkisen talouden velkaantuminen ja elinkeinoelämän jäykkyydet.

Euroopan väestön kannalta edellä kuvatun kaltaisissa vertailuissa pienten maiden merkitys ylikorostuu. Suurin osan unionin väestöstä asuu muutamassa suuressa maassa, joista tärkeimmät ovat Saksa, Iso-Britannia, Ranska ja Italia. Keskiryhmään voidaan sijoittaa lisäksi Puola ja Espanja. Vain pieni vähemmistö eurooppalaisista asuu kaikkein parhaimmiksi rankatuissa maissa, mutta suurin osa eurooppalaisista asuu kuitenkin melko hyvin menestyvissä jäsenvaltioissa. Näitä ovat ennen kaikkea Saksa ja Ranska.

Suurista EU-maista suurimmat ongelmat ovat Italiassa. Tässäkin on tosin otettava huomioon Italian jakautuminen kolmeen suuralueeseen, joiden elintaso ja elämänlaatu ovat kehittyneet varsin epätahtisesti. Pohjoinen menestyy parhaiten, Keski-Italia (Rooman alue) kohtalaisesti ja etelässä on varsin vähän hyvin menestyviä alueita. Suurin piirtein samaan ryhmään Italian kanssa sijoit-

tuvat tässä vertailussa Puola ja Espanja, jossa viime aikoina on ollut voimakkaita protesteja hallituksen vakauttamistoimenpiteitä vastaan.

JÄSENMAIDEN MENESTYS KIRJAN TEEMOJEN ALUEELLA

Edellä käytetyllä menetelmällä voidaan tarkastella myös erikseen tässä teoksessa tarkasteltuja politiikan sektoreita. Niistä jokaisesta on vertailuun nostettu yksi mittari, jonka on valinnut kunkin luvun kirjoittaja. Valittujen mittareiden lisäksi yleisindikaattorina käytetään bruttokansantuotetta. Sen ottamista mukaan voi puolustaa paitsi bruttokansantuotteen hegemonisella asemalla yhteiskuntapolitiikan perusindikaattorina myös sen varsin korkealla korreloitumisella useimpiin muihin yhteiskunnallisen kehityksen mittareihin: bruttokansantuotteen taso korreloi varsin hyvin esimerkiksi elämään tyytyväisyyden, elämänlaadun ja elintason kanssa. Toisaalta keskittyminen yksinomaan bruttokansantuotteeseen antaa perustavalla tavalla vääristyneen kuvan ihmisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä ympäristön tilasta. Lisäksi se ei sisällä tietoja bruttokansantuotteen jakautumisesta eri sosioekonomisten ryhmien kesken.

Politiikkaa tarkastelleen Tapio Raunion indikaattorina on osallistuminen vaaleihin kansallisten parlamenttien vaaleissa (luku 2). Satunnaisten tekijöiden eliminoimiseksi tuo luku esitetään 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenten vaalien maakohtaisena keskiarvona. On hyvä ottaa huomioon, että joissakin maissa on äänestyspakko, mikä vääristää hieman tuloksia. Kilpailukykyä tarkastellut Jaakko Kiander valitsi työttömyysasteen (luku 3). Työttömyys on sikäli ongelmallinen mittari, että työllisen työvoiman ulkopuolella oleva työikäinen väestö jakautuu useisiin ryhmiin kuten opiskelijoihin, kuntoutettaviin, sairaslomalaisiin, varhaiseläkeläisiin ja vanhempainlomalaisiin.[172] Kuitenkin työttömyys kertoo olennaisia asioita julkisen vallan kyvystä hallita talous- ja yhteiskuntapolitiikkaansa. Mitä enemmän yhteiskunnassa on työttömiä, sitä enemmän työmarkkinoilla ja sosiaalipoliittisella järjestelmällä on vaikeuksia ihmisten sijoittamisessa eri tehtäviin.

Julkista taloutta ja sosiaalimenoja tutkinut Juho Saari valitsi indikaattoriksi julkisen talouden alijäämän (luku 4). Työttömyyden tavoin julkisen talouden alijäämää voi tulkita monilla eri tavoilla. Se voi olla suhdannesidonnainen ja tilapäinen tila tai rakenteellinen piirre, joka kertoo julkisen talouden kestävyysvajeesta. Sen yhteiskuntapoliittisen merkityksen arviointiin vaikuttavat myös alijäämästä aiheutuvat korkokulut. Samalla se kuitenkin mittaa julkisen talouden pulssia, koska hallitukset yleensä reagoivat siihen nopeasti.[173]

Tulonjakoa ja köyhyyttä tutkineet Susan Kuivalainen ja Elina Palola valitsivat indikaattoriksi köyhyysriskiluvun (luku 5). Siinä köyhyysuhan alaiseksi määritellään ihminen, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia maan keskimmäisen (mediaani) kotitalouden tulosta, kun tuota kotitalouden tuloa on painotettu kotitalouden koolla. Se on tavanomainen köyhyysmittari, joskin sitä voi kritisoida köyhyyden yksiulotteistamisesta ja supistamisesta tuloihin perustuvaksi mittariksi.[174]

Maatalouden kannattavuutta tutkinut Ilkka P. Laurila arvioi, että paras tapa mitata maatalouden menestystä on käyttää indikaattorina maatalouden kannattavuuskertoimien keskiarvoa vuosina 2005–2009 (luku 6). Lopuksi kestävää kehitystä tarkastellut Sauli Rouhinen mittasi ympäristön tilaa indeksillä, jonka on rakentanut alankomaalainen tutkimuslaitos Sustainable Society Foundation (luku 7). Indeksi on osa yhteiskunnan moniulotteista kestävyyttä kuvaavaa mittaristoa.[175] Koska indeksin taloudellisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia käsitellään muissa politiikkaindikaattoreissa, otetaan tässä huomioon vain sen ympäristöulottuvuus.

Tulokset on tiivistetty taulukkoon 2, josta riittänee pureksittavaa pidemmäksikin aikaa. Yksikään maa ei johdonmukaisesti menesty erinomaisesti kaikilla ulottuvuuksilla. Ei siis ole olemassa yhtä jäsenmaata, joka olisi pystynyt saavuttamaan kaikki nämä hyvänä pidetyt tavoitteet. Lisäksi on mielenkiintoista huomata, että yhdellä ulottuvuudella erinomaisesti menestynyt maa voi joillakin muilla ulottuvuuksilla menestyä varsin heikosti. Esimerkiksi maataloudessa erinomaisesti menestyvä Liettua menestyy vain tällä alueella, ja samalla tavalla Latvia menestyy vain ympäristön hyvinvoinnissa.

TAULUKKO 2. EUROOPAN PARAS MAA II: POLITIIKKALOHKOT.

	Talous	Politiikka	Kilpailu-kyky	Julkinen talous	Tulonjako	Maa-talous	Kestävä kehitys	
Mittari	**Brutto-kansan-tuote**	**Äänestys-aktiivi-suus**	**Työttö-myys**	**Julkisen talouden alijäämä**	**Köyhyys-riski**	**Kannat-tavuus**	**Ympäris-tön tila**	**Boole-arvo**
Itävalta	3	8	1	9	4	11	2	38
Luxemburg	1	2	2	4	11	14	18	52
Ruotsi	5	6	9	2	7	25	3	57
Suomi	9	14	10	3	8	16	13	73
Alankomaat	2	9	3	16	2	21	21	74
Saksa	7	10	4	5	14	18	16	74
Belgia	8	3	8	13	12	9	23	76
Tšekki	18	21	6	11	1	4	20	81
Malta	16	1	5	10	13	12	27	84
Unkari	22	13	18	8	5	7	12	85
Tanska	6	5	12	6	9	26	22	86
Italia	12	7	17	14	21	15	6	92
Ranska	11	23	16	19	10	10	11	100
Slovenia	15	17	13	23	6	22	7	103
Viro	21	24	15	1	15	2	25	103
Latvia	25	15	24	12	27	3	1	107
Iso-Britannia	10	20	11	24	18	20	8	111
Slovakia	20	18	22	17	3	27	9	116
Bulgaria	27	22	20	7	24	5	14	119
Portugali	19	19	25	15	20	19	5	122
Kypros	14	4	19	22	17	24	24	124
Puola	23	27	14	18	19	8	15	124
Espanja	13	12	27	25	25	6	17	125
Romania	26	25	7	20	26	17	4	125
Liettua	24	26	21	21	23	1	10	126
Kreikka	17	11	26	26	22	13	19	134
Irlanti	4	16	23	27	16	23	26	135

Vaikka maiden menestys eri osa-alueilla onkin varsin hajanaista, huonoiten menestyvät maat näyttäisivät saavan melko huonot tulokset useimmilla tai jokaisella osa-alueella. Kreikka ei oikeastaan menesty millään ulottuvuudella. Espanjassa ainoastaan maatalous menestyy kohtalaisesti ja Irlannin sijoitusta nostaa vain melko korkea bruttokansantuote. Kyprosta nostaa alimmasta ryhmästä korkea äänestysaktiivisuus ja Portugalia ympäristön varsin hyvä tila. Näiden maiden yleiskuva on kuitenkin varsin synkkä.

Euroopan parhaaksi maaksi osoittautuu Itävalta. Se on varsin tasapainoinen maa, jossa on korkea bruttokansantuote, vähän työttömiä ja köyhiä sekä erinomaisesti hoidettu ympäristö, mutta se on melko vahva myös muilla osa-alueilla. Toiseksi sijoittuu Luxemburg. Sen menestyksen takana ei kuitenkaan ole niinkään tasapainoinen kehitys kuin menestyminen neljällä ulottuvuudella – bruttokansantuotteessa, äänestyksessä, työttömyyden hillinnässä ja julkisessa alijäämässä – ja heikohko menestys muilla osa-alueilla. Luxemburgin sijoittumiseen vaikuttaa myös äänestyspakko. Bruttokansantuote on Luxemburgissa aivan omaa luokkaansa. Kun Euroopan unionin jäsenmaiden keskiarvo on 100, niin Luxemburg saa arvon 274: sitä lähimmäksi tulee Alankomaat, jonka arvo on 131 (Suomen arvo on 116, siis 16 prosenttia yli Euroopan keskiarvon). Kolmanneksi sijoittuva Ruotsi itse asiassa on Luxemburgia tasapainoisempi maa, mutta sen maatalouden surkea kannattavuus pudottaa sen pistelukua olennaisesti. Ilman sitä Ruotsi olisi Euroopan toiseksi paras maa.

Suomi sijoittuu tarkastelussa neljännelle sijalle. Verrattuna taulukon 1 globaaleihin kilpailukyky- ja hyvinvointimittauksiin tämä sijoitus on ehkä yllättävän alhainen. Parhaaseen mahdolliseen menestykseen viime vuosina tottuneelle kansakunnalle tämä saattaa olla hiukan karvasta kalkkia. Samalla tulos on kuitenkin sopusoinnussa aikaisempien tilastojen kanssa. Parhaiten Suomi menestyy julkisen talouden alijäämässä, mutta siinäkään se ei ole Euroopan parhaiden valtioiden joukossa. Suomessa ei myöskään ole suhteessa vähiten köyhiä. Peräti seitsemän maata on Suomen edellä, joskin jotakuta ehkä lohduttaa se, että erot maiden välillä ovat varsin pieniä. Toisaalta Suomen suhteellinen asema on varsin jyrkästi heiken-

tynyt verrattuna 1990-luvun murrosta edeltäneeseen aikaan, jolloin köyhien osuus väestöstä oli Suomessa Euroopan pienimpiä. Maiden väliset erot ovat pieniä myös bruttokansantuotteessa. Suomi on kohtalaisessa asemassa yhdeksäntenä, mutta sen edellä on varsin pienin eroin useita jäsenmaita, kuten Belgia ja Saksa. Hivenen kärjistäen voidaan sanoa, että Suomi hoitaa julkisen talouden kansantaloutta paremmin. Suomen asemaa heikentävät myös heikohko menestys työttömyyden hoidossa ja ympäristön tilassa. Sijoitusta pudottavat vielä äänestysaktiivisuuden alhaisuus ja maatalouden huono tuottavuus. Nämä kummatkin ovat tunnistettuja ongelmia.

Kolhitulle kansalliselle ylpeydelle saattaa olla lohduttavaa se, että Suomen alapuolelle tässä taulukossa jäävät Pohjoismaista usein sopeutumiskykyisimmäksi arvioitu Tanska, pienistä dynaamisista hyvinvointivaltioista Alankomaat ja Belgia sekä kaikki Euroopan suuret maat, Saksa, Italia, Ranska ja Iso-Britannia. Tanskan menestystä heikentävät maatalous ja ympäristön tila. Jos näitä osa-alueita ei otettaisi huomioon, Tanskan asema olisi selvästi vahvempi ja Suomeen verrattavissa. Sama koskee myös Alankomaita. Belgia menestyy Tanskaa ja Alankomaita paremmin maataloudessa, mutta ei ympäristön tilassa. Siellä äänestetään aktiivisesti, mikä tosin kertoo enemmän kieliryhmien ja alueiden välisistä jännitteistä kuin kansalaisten aktiivisesta osallistumisesta politiikkaan. Näitä pieniä EU-maita yhdistää korkea elintaso, energian runsas käyttö, tiivis asutus ja intensiivinen maatalous. Näille valtioille on luonteenomaista myös ympäristöresurssien voimakas ylikulutus.

Suurilla EU-mailla on kullakin omat heikkoutensa ja vahvuutensa. Saksa menestyy parhaiten työttömyyden ja julkisen talouden alijäämän hillinnässä. Muuten se on Euroopan parempaa keskikastia. Italiassa menestys rajautuu äänestysaktiivisuuteen ja ympäristön tilaan. Ranska pärjää parhaiten bruttokansantuotteessa, köyhyyden vähentämisessä, maataloudessa ja ympäristön tilassa, mutta sillä on vaikeuksia äänestysaktiivisuudessa, työttömyyden vähentämisessä tai julkisen talouden alijäämän hillinnässä. Ison-Britannian ainoat valonpilkahdukset ovat kohtalaisessa bruttokansantuotteessa, työttömien määrässä ja ympäristön tilassa, mutta muuten sen tunnusluvut ovat surullista kerrottavaa. Yksikään

suurista maista ei voi edellyttää muiden maiden kopioivan omaa malliaan hyvänä käytäntönä.

EUROOPAN TULEVAISUUS

Euroopan maiden menestyksen arviointi kertoo kahdesta asiasta. Ensiksikin se kertoo mittareiden valinnan merkityksestä. Taulukkoon 1 tiivistetyt tiedot kertoivat varsin johdonmukaista tarinaa pienten Pohjoismaiden menestyksestä. Hivenen kärjistäen voidaan sanoa, että mitä enemmän indikaattoreita käytetään ja mitä selvemmin ne kohdennetaan kilpailukykyyn ja hyvinvointiin, sitä paremmin Pohjoismaat ja muut EU:n pienet jäsenvaltiot menestyvät. Taulukon 2 tulokset puolestaan osoittavat, että kun yhteiskuntia arvioidaan moniulotteisesti, useimmilla valtioilla on muutama vahvuus, mutta yksikään niistä ei onnistu menestymään kaikilla ulottuvuuksilla.

Toiseksi, tulosten valossa Euroopan sisällä on tiettyä johdonmukaisuutta siinä, että menestyksen eväät ovat edelleen parhaat sen pohjoisissa osissa, kun taas läntinen, eteläinen ja itäinen Eurooppa näyttäisivät olevan vakavampien haasteiden edessä. EU:n jäsenmaiden välillä on huomattavan suuria eroja. Tämä herättää kysymyksen, voidaanko Euroopan yhtenäisyyttä pitää yllä, kun jäsenmaiden väliset erot näyttävät olevan vielä enemmänkin kasvussa kuin supistumassa.

Samalla taulukossa 2 heikoimmaksi sijoittuvan Irlannin surullinen kohtalo palauttaa mieliin sanonnan maallisen onnen katoavaisuudessa. Vielä viitisen vuotta sitten Irlantia ylistettiin kelttitiikeriksi, jota pidettiin hyvänä esikuvana myös muille jäsenvaltioille. Myös Suomessa Irlanti nostettiin esikuvaksi. Perää taulukossa 2 pitävät myös kaksi muuta 2000-luvun alun kasvuihmettä Portugali ja Espanja. Nämä tulokset nostavat esiin kysymyksen, miksi näitä maita pidettiin laajalti kasvu- ja työllisyyspolitiikan esikuvina, kun jälkiviisauden ikävässä hohteessa ne selvästikin kantoivat mukanaan oman romahduksensa siemeniä. Tulokset antavat myös aihetta katsoa tällä hetkellä varsin menestyksekästä Suomea aikaisempaa kriittisemmin silmin.

Tässä teoksessa on tietoisesti rajauduttu Euroopan unionin jäsenmaiden ja erityisesti Suomen aseman tarkasteluun. Samalla on kuitenkin syytä pohtia, miten EU menestyy maailmanlaajuisesti. Suuret kehityslinjat ovat hyvin tiedossa. Unionin suhteellinen osuus globaalista kansantuotteesta on hiljalleen supistunut, samalla kun globaalin talouden painopiste on vähitellen siirtymässä Aasiaan, ennen kaikkea aikaisemmin jo vaurastuneisiin Japaniin ja Etelä-Koreaan sekä Kiinaan, mutta myös muihin väkirikkaisiin maihin, kuten Intiaan, Indonesiaan ja Vietnamiin.

Samaan aikaan Eurooppa, jossa toisen maailmansodan jälkeiset suuret ikäluokat synnyttivät useimmissa maissa pienet ikäluokat 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkupuolella, harmaantuu, ja sen demografinen rakenne muodostuu julkisten talouksien kannalta ongelmalliseksi. Poikkeuksena on Ruotsi, jossa 1960- ja 1970-lukujen maahanmuuttomyönteiset politiikkavalinnat kantavat nyt runsasta hedelmää: huoltosuhde on edullinen, vaikka syntyvyys naista kohden ei olekaan Ruotsissa poikkeuksellisen korkea. Eurooppa toki menestyy edelleen mainiosti erilaisissa elämänlaadun mittareissa. Väestö on varsin tyytyväistä ja elinikä pitkä. Nämä yhdistävä niin sanottu onnellisten elinvuosien indeksi tuottaa Euroopassa erinomaisia tuloksia. Eurooppa menestyy myös varsin hyvin tutkimuksissa, joissa on käytetty lukuisilla bruttokansantuotetta täydentäviä mittareita. Globaalissa katsannossa sen asema taloudellisena mahtina ja väestökeskittymänä näyttää kuitenkin pikemminkin heikentyvän kuin vahvistuvan.

Jos politiikan lähtökohdaksi asetetaan menestyminen globaalissa valtakamppailussa, mikä on reaalipoliittisesti luonteva lähtökohta, Euroopalla on edessään varsin haasteelliset ajat. Suomella on edelleen käytössään paremmat kortit kuin useimmilla muilla EU:n jäsenmailla. Suomen institutionaalinen rakenne on toimiva ja kyky uudistaa yhteiskuntapolitiikan tavoitteita on eurooppalaisessa vertailussa toistaiseksi hyvä. Suomella on siten mahdollisuuksia,[176] mutta maamme menestys tai menestyksen puute on kuitenkin riippuvainen ennen kaikkea EU:sta. Suomen osuus maailman ja Euroopan väestöstä ja kansantuotteesta on maailman mittakaavassa yhdentekevä: jos Eurooppa ”uppoaa”, Suomi uppoaa sen mukana.

VIITTEET

1. Hooghe & Marks 2009.
2. Perussopimusten mukaan (artikla 5, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, EUVL 2010/C 83/01, 30.3.2010) unionin toimivallan käyttöä ohjaavat seuraavat perusperiaatteet. *Annetun toimivallan periaatteen* mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. *Toissijaisuusperiaatteen* mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla taikka alueellisella tai paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista tässä pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.
3. EU:n päätöksenteosta on runsaasti kirjallisuutta. Parhaan yleisesityksen tarjoaa Hix & Høyland 2011.
4. ”Eurooppalaistuminen on politiikan painopistettä ja sisältöä muokkaava asteittainen prosessi, jossa Euroopan unionista tulee osa kansallisen politiikan valmistelun ja päätöksenteon logiikkaa” (Ladrech 1994, 69). Ladrechin määritelmää on usein pidetty turhan kapeana ja tutkijat ovatkin esittäneet laveampia ja monipuolisempia määritelmiä (Radaelli 2000; Olsen 2002). Tällöin vaarana on kuitenkin käsitteellinen epämääräisyys, joka hankaloittaa eri tutkimusten vertailtavuutta.
5. Ks. Goetz & Hix 2001; Cowles, Caporaso & Risse 2001; Featherstone & Radaelli 2003; Graziano & Vink 2007; Ladrech 2010; Bulmer & Lequesne 2012.
6. Hanf & Soetendorp 1998; Bergman & Damgaard 2000; Raunio & Wiberg 2000; Raunio & Tiilikainen 2003; Raunio & Saari 2006; Tiilikainen 2006.
7. Haverland 2006.
8. Ks. Hooghe, Marks & Schakel 2010. Unionissa puhuttiin varsinkin 1990-luvulla paljon ”alueiden Euroopasta”. Maastrichtin sopimuksessa perustettiin neuvoa antava alueiden komitea, jonka tarkoituksena on

toimia valtioiden sisäisten alueiden äänitorvena EU:n päätöksenteossa. Aluepoliittisten rakennerahastojen kautta kanavoidut tuet ovat puolestaan luoneet suoria yhteyksiä unionin instituutioiden (erityisesti komission) ja eri alueiden välille. Alueiden asema vaihtelee kuitenkin jäsenvaltiossa paljonkin: eräissä jäsenmaissa, kuten Belgiassa, Espanjassa, Italiassa ja Saksassa alueilla on huomattavasti valtaa, kun taas esimerkiksi Suomessa ja useissa vuonna 2004 liittyneissä jäsenmaissa niiden asema on selkeästi heikompi. Tämä epätasapaino rajoittaa alueiden aseman vahvistumista unionissa.

9. http://www.beyond-gdp.eu/.
10. Tiilikainen & Palosaari 2007; Hix & Høyland 2011.
11. Hooghe & Marks 2001; Bache & Flinders 2004. Varsinkin globalisaatioon tai liittovaltioihin erikoistuneet tutkijat olivat toki jo aiemmin huomioineet päätöksentekotasojen ja politiikan sisältöjen voimistuneen keskinäisriippuvuuden.
12. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä ”pehmeä sääntely”, jonka englanninkielinen vastine on *soft law*. Sillä tarkoitetaan oikeudellisesti ei-sitovia päätöksiä, joiden tarkoituksena on yleensä ohjeistaa valtioita tai muita toimijoita ja yhdenmukaistaa niiden käytäntöjä.
13. Ks. esim. Eising & Kohler-Koch 1999; Kohler-Koch. 2003; Jordan & Schout 2006; Christiansen & Larsson 2007.
14. Avoimen koordinaation menetelmästä ja muista pehmeistä ohjauskeinoista, ks. esim. Ahonen 2003; Borrás & Greve 2004; Zeitlin, Pochet & Magnusson 2005; Tömmel & Verdun 2009; Sabel & Zeitlin 2010; Tholoniat 2010.
15. Benz & Papadopoulos 2006; Benz, Harlow & Papadopoulos 2007; Curtin, Mair & Papadopoulos 2010; Bellamy 2011.
16. Ks. Raunio & Wiberg 2000; Raunio & Saari 2006.
17. Lämpimät kiitokset Jari Holttiselle ja Hanna Wassille heidän avustaan käsikirjoituksen laadinnassa ja tilastollisen aineiston kokoamisessa.
18. Manin 1997.
19. Ks. esimerkiksi Borg 1996, 2008; Blais & Dobrzynska 1998; Martikainen & Wass 2002; Franklin 2004; Aarts & Wessels 2005; Blais & Aarts 2006; Wass 2008, 2011b; Wass & Wilhelmsson 2009; Blais 2010.
20. Euroopan parlamentin vaalit on rajattu tässä tarkastelun ulkopuolelle. Niissä äänestysvilkkaus on jäänyt olennaisesti pienemmäksi kuin kansallisissa parlamenttivaaleissa (vuoden 2009 vaaleissa 43 % äänesti) ja lisäksi niin maiden välistä kuin maakohtaista vaihtelua esiintyy huomattavasti enemmän. Pienin äänestysprosentti on Slovakian vuoden 2004 vaaleista, joissa alle viidennes käytti äänioikeuttaan. Vuoden 2009 vaaleihin otti osaa alle 30 prosenttia kansalaisista Liettuassa, Puolassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa ja Tšekissä. Suomessa korkein äänestysprosentti saavutettiin ensimmäisissä, vuonna 1996 yhtä aikaa kunnallisvaalien kanssa järjestetyissä vaaleissa (60 %). Sen jälkeen äänestysinto on ollut selkeästi laimeampaa: vuonna 1999 äänesti 31 prosenttia, 41 prosenttia vuonna 2004 ja viimeisimmissä eli vuoden 2009 vaaleissa 40 prosenttia. Ks. Wass 2011a.
21. Hirczy 1995.
22. Ks. Paloheimo 2005; Borg & Paloheimo 2009; Borg 2012. Vaaleja koskevaa tutkimustietoa on koottu Suomen vaalitutkimusportaaliin (http://www.vaalitutkimus.fi/fi/).
23. Kestilä-Kekkonen & Wass 2008; Wass, Söderlund & Rapeli 2012.

24. Mattila & Raunio 2005, 2012.
25. Van Biezen, Mair & Poguntke 2012.
26. Bull & Rhodes toim. 1997, 2007.
27. Grönlund & Setälä 2007.
28. Siisiäinen & Kankainen 2009, 117–119; Grönlund & Setälä 2012.
29. Pharr & Putnam 2000; Dalton 2004; Norris 2011.
30. Mattila & Sänkiaho 2005; Paloheimo 2006; Siisiäinen & Kankainen 2009, 117–119.
31. Easton 1965.
32. Kysymys luottamuksesta instituutioita kohtaan on sisällytetty eurobarometreihin säännöllisesti vuodesta 2003 lähtien. Taulukossa 2 raportoidaan instituutioihin luottavien kansalaisten osuus.
33. Haastateltavalta kysyttiin, oliko hän erittäin tyytyväinen, melko tyytyväinen, ei kovin tyytyväinen vai ei lainkaan tyytyväinen kansallisen demokratian toimivuuteen. Taulukossa 3 raportoidaan erittäin tyytyväisten ja melko tyytyväisten yhteenlasketut osuudet.
34. Eurobarometri 73, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_en.htm.
35. Bergman & Strøm 2011.
36. Vastuualue ylläpitää otakantaa.fi-keskustelufoorumia ja kansanvalta.fi-portaalia. Ensimmäinen ”tarjoaa keskustelufoorumin kansalaisten ja julkishallinnon väliseen vuoropuheluun”. Jälkimmäinen puolestaan ”on suomalaista demokratiaa koskevan tiedon kohtauspaikka. Sivusto palvelee kansalaisia, tutkijoita, hallinnon ammattilaisia, opetustyötä tekeviä ja muita kansanvallasta ja demokratiakysymyksistä kiinnostuneita. Sivuston päätavoitteena on tukea kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista, suomalaisen demokratian tutkimusta ja demokratiapolitiikkaa.” Lisäksi Vanhasen II hallitus julkisti helmikuussa 2010 demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen, jonka tavoitteena on luoda edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle ja näin vahvistaa demokratian toteutumista Suomessa.
37. Borg 2006; Oikeusministeriö 2009.
38. Ks. etukäteisarvioita sisämarkkinoiden luomisen vaikutuksista, Cecchini ym. 1988 sekä Smith & Venables 1988.
39. Wim Kokin johdolla laadittu arvio kritisoi strategian tavoitteiden moninaisuutta ja seurannan heikkouksia. (Ks. Kok 2004.).
40. Pisani-Ferry & Sapir (2006) on kriittinen arvio Lissabonin strategian ongelmista.
41. Kilpailukyvyn merkityksen kasvusta politiikan perusteluna, ks. esim. Heiskala & Luhtakallio 2006. Päättäjien puheenvuoroja ovat analysoineet mm. Heinonen ym. 1997 ja Kantola 2001.
42. Suomen talouden kasvumalleista, ks. esim. Pohjola 1996, Pekkarinen & Vartiainen 1992, Kiander & Vartia 1998 sekä Kiander 2005. 1800-luvulla vaikuttanut saksalainen taloustieteilijä Friedrich List suhtautui ajattelussaan skeptisesti vapaakaupan hyödyllisyyteen ja korosti kansallisen elinkeinopolitiikan merkitystä.
43. Raunio & Saari (2005) tarjoaa yleiskatsauksen Suomen sopeutumisesta EU-integraatioon.
44. Vaikutusarvioista ks. Kiander & Romppanen 2005.
45. Kiander ym. (2005) tarjoaa esimerkin eurokauden talouspoliittisesta ajattelusta, joka korostaa talouden reaalista kilpailukykyä ja joustavuutta menestystekijöinä.

46. Suomessa asiantuntijaryhmän vetäjänä oli Jukka Pekkarinen, Ruotsissa taas Lars Calmfors. (Ks. VNK 1997 ja SOU 1996.).
47. Ks. Bergholm 2011.
48. Vientiteollisuus kuitenkin hyötyi EMU-jäsenyyden ensimmäisten vuosien aikana euron ulkoisen arvon heikkoudesta.
49. Optimaalinen valuutta-alue tarkoittaa sitä, että läheiset ja samankaltaiset taloudet voivat hyötyä yhteisestä rahasta. Sen sijaan rakenteeltaan hyvin erilaisen talouden ei kannata liittyä samaan valuutta-alueeseen. EMUssa oli Suomen kannalta ongelmana juuri se, että perinteisten mittareiden kuten ulkomaankaupan rakenteen perusteella näytti siltä, että Suomi ei kuuluisi samaan optimaaliseen valuutta-alueeseen kuin Saksa ja sen naapurimaat.
50. International Institute for Management Development, Lausanne.
51. Yleisesitys Suomen taloudellisesta kehityksestä EU-jäsenyyden alkutaipaleella, ks. Kiander & Romppanen 2005.
52. Euroopan yhteisöjen (sittemmin unionin) tuomioistuin ”huolehtii siitä, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan samalla tavalla kaikissa EU-maissa. Se myös ratkaisee EU-maiden ja EU:n toimielinten välisiä riitoja. Myös yksityishenkilöt, yritykset ja muut organisaatiot voivat viedä asioita tuomioistuimeen, jos ne katsovat jonkin EU-toimielimen rikkoneen heidän oikeuksiaan”. Tässä mainituista oikeustapauksista ks. esim. Kari & Saari 2006. Kansalaisjärjestöjen näkemykset tästä sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltion yhteensovittamisen problematiikasta on tiivistetty teokseen Palola & Särkelä 2006.
53. Hagfors & Saari 2006.
54. Lainaus puheenjohtajan päätelmistä, kohta 6: ”Jäsenvaltiot ovat edelleen sitoutuneet noudattamaan keskipitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusasema on lähes tasapainossa tai ylijäämäinen vuoteen 2004 mennessä. Automaattisten vakauttajien olisi voitava toimia symmetrisesti edellyttäen, että kolmen prosentin rajaa suhteessa bruttokansantuotteeseen ei rikota laskukaudella.”.
55. VM 2006 sisältää hyvän esittelyn vakaus- ja kasvusopimuksen keskeisistä piirteistä.
56. VM 2006.
57. Erillinen, parhaillaan aktiivisen tutkimuksen aiheena oleva kysymys on, miksi lähtökohtaisesti tehokkaasti informaatiota käsittelevät markkinat ja niillä toimivat sijoittajat eivät etukäteen nähneet Kreikan talouden tulossa olevaa kriisiä. Yhden näkemyksen mukaan ne kyllä näkivät tilanteen kriisiytyvän mutta luottivat eurooppalaiseen yhteisvastuuseen: toisin sanoen ne uskoivat toisten EU-maiden väliintuloon, mikäli jotakin kriittistä tapahtuisi. Toisen näkemyksen mukaan markkinoita vaivasi kollektiivinen sokeus: toimijat kopioivat toistensa investointimalleja kukin olettaen toisilla olevan riittävästi informaatiota päätöksenteon perustana.
58. Saari 2003.
59. Kari, Kattelus & Saari 2008.
60. http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_fi.htm.
61. VN 1995; 1997.
62. ks. esimerkiksi Kiander & Romppanen 2005.
63. Saari 2001.
64. Vauhkonen 2012. Edellä oleva kuvaus pyrkii selkeyteen, mutta ei tilasyistä ota huomioon kaikkia asiaan liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia.

65. Eläkepolitiikan ja muun julkisen talouden eriseuraisuus kytkeytyy suomalaiseen valtapolitiikkaan, jossa eläkejärjestelmät ovat työmarkkinaosapuolten neuvottelujen kohteena. Toisaalta julkisen talouden kestävyyden ja työurien pidentämisen kannalta eläke- ja muun julkisen politiikan intressit ovat osittain ristiriidassa myös sisällöllisesti.
66. Myötäsyklisyys tarkoittaa menojen kasvua talouden laskusuhdanteissa. Tavanomainen esimerkki tästä on työttömyysmenojen kasvu työttömyyden lisääntyessä. Todettakoon kuitenkin, että yhteys ei ole suoraviivainen, sillä työttömyyden lisääntyminen ei välttämättä kohdistu yksinomaan työttömyysmenoihin ja kaikki työttömät eivät saa työttömyysturvaa.
67. Saari 2001, 349–365; Bergholm 2011; VN 1997.
68. KOM (2012) 55.
69. Tässä ei ole tarkoitus tarkastella julkisen talouden alijäämän lyhytaikaisia vaikutuksia taloudellisten syklien eri vaiheissa. Ne kuuluvat enemmän suhdannepolitiikan alaan. Tässä tutkitaan suhdanteista irrallaan olevaa pitkän aikavälin kehitystä, jonka taustalla on veropohjien, työmarkkinoiden ja väestörakenteiden muutokset.
70. Ennen lamaa tehdystä yhteenvedosta ks. Andersen ym. 2007. Päinvastaista kantaa edustaa Tanzi (2011), joka pitää Pohjoismaita säännön vahvistavana poikkeuksena.
71. Barr 2001. Epäsymmetrisellä informaatiolla tarkoitetaan sitä, että ihminen tietää yleensä enemmän omista riskeistään kuin vakuutuksenantaja. Niinpä rationaalisesti käyttäytyvät ihmiset hakevat vakuutusta silloin kun ne tietävät olevansa henkilöitä, joiden riski on keskimääräistä suurempi. Paradoksaalisesti tämän informaation epäsymmetrian tiedostavien vakuutusyhtiöiden ei puolestaan kannata tarjota vakuutusta niille ihmisille (ns. sitruunoille), jotka vakuutusta hakevat vaan pikemminkin tarjota vakuutusta vähäriskisille ihmisille, jotka eivät oma-aloitteisesti hae vakuutusta. Ratkaisu tähän dilemmaan on kaikille pakollinen vakuutus, jolloin valikoitumisesta aiheutuvat ongelmat vähentyvät.
72. Ks. esimerkiksi Kangas 2008. Aineistopohjaa samasta aiheesta löytyy myös julkaisusta Saari 2011 sekä tämän teoksen päättävästä luvusta.
73. Suurin piirtein laatikon keskelle on merkitty mediaani (keskimmäinen tapaus). Laatikon muodostaa ala- ja yläneljänneksen väliin sijoittuva havaintojen joukko. Viivat laatikon ylä- ja alapuolella ovat 1,5 kertaa laatikon korkeuden ulkopuolelle sijoittuvat ääriarvot. Erikseen on merkitty poikkeustapaukset (*outlier*), jotka ovat yli 1,5 laatikon korkeuden verran laatikon yläpuolella tai alapuolella olevia havaintoja.
74. Tämä oli tilanne 1.10. 2012, kun tämä käsikirjoitus valmistui. Samaan aikaan uutisoitiin, että luottoluokittajat seurasivat Suomen tilannetta.
75. Lisäksi unionin alue- ja koheesiovaroista on irrotettu vakavissa vaikeuksissa oleville tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsiville jäsenvaltioille tarkoitettuja riskinjakovälineitä, jotta nämä valtiot voivat käyttää rakennerahastovaroja kansallisen budjetin alijäämäisyydestä riippumatta.
76. ERVV:llä ei ole käytännössä lainkaan omaa tappionsietokykyä, koska sitä ei ole merkittävästi pääomitettu. Näin ollen jäsenvaltiot joutuvat kattamaan omilla varoillaan mahdolliset tappiot. Mitä suurempi on lainakapasiteetti, sitä suurempia ovat mahdolliset Suomen tappiot vastuiden langetessa maksettavaksi. Lainakapasiteettia on vaiheittain kasvatettu. EVM:llä on sen sijaan omaa (tosin jäsenvaltioilta kerättyä)

pääomaa, jolla se voi kattaa mahdolliset tappionsa. Suomen osuus EVM:n pääomasta on 1,7974 prosenttia. Suomi on maksanut pääomaa 1,44 miljardia euroa, minkä ohella Suomi on EVM-sopimuksen mukaisesti sitoutunut maksamaan tarvittaessa maksettavaa pääomaa 11,14 miljardia euroa.

77. Rahoitusmekanismien vaikutuksista Suomen kansan- ja julkiseen talouteen ei ole toistaiseksi pystytty tekemään kattavaa selvitystä. Tätä kirjoitettaessa alkusyksyllä 2012 tämänkaltaiset selvitykset olivat työn alla. Keskeisinä haasteina ovat tappioiden todennäköisen tason sekä korkotason arviointi.
78. Tämä oli tilanne elokuussa 2012. Suomalainen näkemys tilanteesta löytyy asiakirjasta Valtioneuvoston selvitys 29.6.2012 pidetyn euroalueen huippukokouksen päätöksistä, joka on päivätty 17.7.2012.
79. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11252.en12.pdf.
80. E-KIRJE VM2012-00535.
81. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf.
82. Muodollisesti ”sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta”. Aikataulun mukaan sopimus tulee voimaan aikaisintaan tammikuussa 2013 tai myöhemmin sitten, kun 12 eurovaltiota on sen ratifioinut. Lokakuussa 2012 näyttää siltä, että sopimus tulee voimaan. Sopimuksen teksti on osoitteessa: http://european-council.europa.eu/media/639155/21_-_tscg.fi.12.pdf.
83. E-KIRJE VM2012-00489.
84. Suomen tapauksessa tämä olisi reilut 160 miljoonaa euroa (v. 2011 tilanteen mukaan).
85. KOM (2011) 903.
86. KOM (2011) 712.
87. Samaan ryhmään voidaan lukea myös ns. varjopankkitoiminnan sääntely. Ks. COM (2012) 102.
88. Suvanto ym. 2001.
89. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä. Euroopan komission 28 päivänä syyskuuta 2011 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä ja direktiivin 2008/7/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio. Helsingissä 17. päivänä marraskuuta 2011. http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=U+49/2011&base=eru&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD.
90. Suomella oli tätä kirjoitettaessa lokakuussa 2012 ns. AAA-luottoluokitus. Euroopassa on levinnyt kasku, jonka mukaan suomalaiset ovat ymmärtäneet tämän luokituksen ”Ei Ei Ei”-luokitukseksi, toisin sanoen Suomen väitetään leimautuneen uudistusten vastustajaksi.
91. Lainaus on Kataisen hallituksen ohjelmasta. Linjausten toimeenpano on kuvattu asiakirjassa VNK 2011.
92. KOM (2010) 758.
93. Euroopan komissio 2009.
94. Arajärvi 2011, 64.
95. KOM (2000) 79, 5–6.
96. Palola 2010.
97. Kuivalainen & Niemelä 2009.
98. KOM (2010) 25, 11.

99. SEC 2010, 114.
100. Mt.
101. Valtiovarainministeriön julkaisuja16a/2012. Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2012.
102. KOM (2010) 2020.
103. Luvussa hyödynnetään Eurostatin verkkosivuilta saatavaa eurooppalaista tulo- ja elinolotilastoa EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). EU:n tiedontuotannolle asettamat laatukriteerit sitovat ja ohjaavat kansallista toimintaa, ja esimerkiksi Suomessa EU-SILC-tutkimus on integroitu vuodesta 1977 tehtyyn tulonjakotilastoon.
. . Kansallisesti tilastotuotannon ”eurooppalaistuminen” on tarkoittanut tilastojen tietosisältöjen, otoskokojen, laatustandardien ja jossain määrin myös julkaisemisen uudelleenarvioimista. Unionin näkökulma poikkeaa olennaisesti Suomessa vuosikymmeniä käytetystä kollektiivisesta ja universalistisesta tulonjaon tilastoinnin näkökulmasta (Ahlqvist & Okkonen 2011), ja tällä näkökulman muutoksella on vaikutuksensa paitsi tiedontuotantoon myös politiikkaan. Siirtyminen eurooppalaiseen tilastokäytäntöön on muuttanut merkittävästi kuvaa Suomen ns. virallisesta köyhyydestä.
104. Erikokoisten kotitalouksien tulojen yhteismitallistamiseksi unionissa on omaksuttu niin sanottu uusi OECD-skaala, joka korvaa aiemmin käytetyn alkuperäisen OECD-skaalan. Muokattu skaala aliarvioi perheiden köyhyyttä: muokattua skaalaa käytettäessä yksin asuvien osuus köyhistä nousee korkeammaksi, vaikka eri perhetyyppien tulot eivät muuttuisikaan. Tältäkin osin eurooppalaisella tilastointikäytännöllä on huomattava vaikutus kuvaan köyhyydestä ja tätä kautta myös köyhyyspolitiikkaan.
105. Ahonen & Bach-Ohtman 2009.
106. Laskennallinen asuntotulo kuvaa kotitalouden saamaa etua asumastaan omistusasunnosta verrattuna vastaavanlaisessa markkinahintaisessa vuokra-asunnossa asuvaan kotitalouteen.
107. Ahlqvist & Okkonen 2011.
108. Alonso & Starr 1987.
109. Copeland & Daly 2012.
110. Maîrte ym. 2012.
111. Goedemé 2011.
112. Ravallion 2011.
113. Kangas & Ritakallio 1996.
114. Maître ym. 2012.
115. Valtioneuvoston kanslian EU-vaikuttamisselvitys 2009.
116. StVL 10/2009.
117. Kuivalainen 2009.
118. Sundbäck 2006; Aunesluoma 2011, 475–489.
119. Laurila 2006, 109–110.
120. MTT 2012a.
121. Laurila 2000, 223–224; Laurila 2004, 355–358.
122. Laurila 2006, 114.
123. MTT 2012b; Niemi & Ahlstedt 2012.
124. Voutilainen ym. 2009.
125. Niemi & Ahlstedt 2012.
126. Huan-Niemi ym. 2011. Perusaineistona http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

127. Kulha 1998, 285; Perko 2005, 186–188.
128. UK Government 2011; Rintamäki & Aro-Heinilä 2012; Ahokas & Aakkula 2010.
129. MMM 2012.
130. Niemi 2011; Huan-Niemi ym. 2011; Liesivaara ym. 2012.
131. Liesivaara ym. 2012.
132. VN 2011, 18, 52–53; myös MMM 2010.
133. Avoin kirje komission puheenjohtaja José Barrosolle 18.12.2010.
134. Kahiluoto & Himanen 2012.
135. Huan-Niemi ym. 2011.
136. Huan-Niemi ym. 2010.
137. Eurostat 2011. Rio+20-konferenssin alla Eurostat julkaisi kansalaisille suunnatun indikaattorioppaan EU:n 20-vuotisesta kestävän kehityksen politiikkataipaleesta (Eurostat 2012).
138. Suomen entinen ympäristöministeri ja kestävän kehityksen toimikunnan varapuheenjohtaja Pekka Haavisto osallistui Saksaa arvioivaan ryhmään.
139. Eurostat 2011.
140. Euroopan yhteisöjen komissio 2009.
141. Sairinen ym. 2005.
142. Mt., 16–18. Muokaten ja lisäten päivittänyt S.R.
143. Lindholm 2002.
144. Sairinen ym. 2005.
145. Coming Clean: The Global Cleantech Innovation Index 2012.
146. Puheenjohtaja Barroson vastaus kysymykseen EU:n keke-strategian uudistamisesta EESC:n Rio+20-oheistapahtumassa.
147. Toisaalta vertailu lukuisilla muuttujilla, eräänlaisella mittaritaululla, johtaa helposti painotusongelmiin. Vauraan länsimaan poliitikko katsoo ja painottaa lukuja toisin kuin köyhän kehitysmaan poliitikko. Lienee parasta tukeutua sekä yhdistelmäindikaattoreihin että joukkoon erillisiä tunnuslukuja. Yhdistelmäindikaattorien tilastomatemaattinen kehitystyö tekee niiden käytöstä myös perustellumpaa.
148. Esty ym. 2005.
149. Hametner ym. 2008, 9.
150. Indikaattorijärjestelmä on hierarkkinen. Pääindikaattoreiden antamaa kehityskuvaa täydentävät tasojen 2. ja 3. indikaattorit. Kehityskuvien hahmottamista vaikeuttaa tietojen saatavuus. Aikasarjat kattavat tietoja vuodesta 2001, joskus vuosista 2002–2006 alkaen. Tietojen maakattavuudessa on myös aukkoja. Yleiskuvan saamiseksi turvaudutaan seuraavassa teoreettisesti ja metodologisesti parhaisiin yhdistelmäindikaattoreihin. Kuvaa täsmennetään muutaman EU:n kestävän kehityksen pääindikaattorin avulla.
151. Kuvaa tarkentaa yhdistelmäindeksin hajottaminen kestävän kehityksen kolmeen ulottuvuuteen. Indikaattorien tilastopohja on tuoreimmillaankin yleensä kolme vuotta vanhaa. Tarkastelu alkaa siten 1990-luvun loppupuolelta ja ulottuu parhaimmillaan vuoteen 2009. Pitkän aikavälin kestävyysvertailu on vielä varsin vaikeaa riittävien aikasarjojen puuttuessa. Ympäristöllisen kestävyyden indeksi (ESI 2001) ja kestävän yhteiskunnan indeksi (SSI 2010) tarjoavat kuitenkin kohtalaisen luotettavan kuvan maiden suhteellisen aseman muutoksista tai pysyvyydestä.
152. Eurostat 2012, 35.
153. SSF 2011; Eurostat 2011.

154. Biokapasiteetti ilmaisee, kuinka paljon uusiutuvia luonnonvaroja erilaiset maa- ja vesiekosysteemit tuottavat vuodessa. Pinta-ala on kerrottu eri maankäyttömuotojen (pelto, laidun, metsämaa, kalakannat) tuottavuuskertoimilla, jotka eroavat paljon eri maissa. Kansainvälistä vertailua varten laskelmissa on käytetty eri maankäyttömuodon keskimääräistä tuottavuutta, minkä vuoksi pinta-alat ilmaistaan globaaleina hehtaareina.
155. Laskelmissa on mukana myös metsien hakkuut eli nielujen vähenemä sekä maankäyttömuutokset. Ekologisen jalanjäljen laskennassa hiilijalanjälki poikkeaa siten muualla sovellutusta tuotannon ja tuotteiden kasvihuonekaasupäästöjen laskennasta.
156. WWF 2012, Eurostat 2011.
157. SSI-2012 indeksiraportti julkaistaan vuoden 2012 lopulla. Tähän julkaisuun on saatu käyttöön EU:n jäsenmaiden tulokset säätiön perustajalta ja puheenjohtajalta Geurt van de Kerkiltä, jolle tästä suuret kiitokset.
158. Ihmisten hyvinvointia on mitattu perustarpeiden tyydytykseen liittyvillä riittävällä ravinnolla ja juomavedellä sekä turvallisella sanitaatiolla, terveyteen liittyvillä ilman puhtaudella, veden puhtaudella ja terveillä elinvuosilla sekä henkilökohtaiseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvillä koulutustasolla, sukupuolten tasa-arvolla, tulonjaolla ja hyvällä hallinnolla. Ympäristön hyvinvointia on mitattu ympäristön ja luonnon laatuun liittyvillä ilman laadulla (luonnon näkökulmasta) ja luonnon monimuotoisuudella, luonnonvarojen riittävyyteen liittyvillä uusiutuvilla vesivaroilla ja aineellisella kulutuksella sekä ilmastoon ja energiaan liittyvillä uusiutuvien energiamuotojen osuudella ja kasvihuonekaasupäästöillä. Taloudellista hyvinvointia on mitattu rakennemuutokseen liittyvillä luomuviljelyn osuudella ja aidolla säästöllä sekä taloutta kuvaavilla bruttokansantuotteella, työllisyydellä ja julkisella velalla.
159. SCB 2012.
160. UNEP 2011.
161. OECD 2011.
162. Honkasalo 2012, 11.
163. Esim. Raunio & Saari 2006; Raunio & Wiberg 2000.
164. Raunio 2002.
165. Mattila & Raunio 2012.
166. Hooghe & Marks 2009, 2012.
167. Raunio 2008.
168. Tätä kutsuttiin The cost of non-policy -näkökulmaksi.
169. Kuvaus tästä ajattelumallista on teoksissa Saari 2006, 2010.
170. Vertailussa hyödynnetään seuraavia indeksejä: Least Failed States, Prosperity, Global Dynamism, World Competitiveness ja Newsweek. Kussakin indeksissä on lukuisia ulottuvuuksia, jotka ymmärretään latentteina muuttujina. Ulottuvuuden alla on indikaattorinippu, jotka on kalibroitu vertailukelpoisiksi. Niiden avulla rakennetaan ulottuvuuden (vaikkapa ”sosiaalinen yhteenkuuluvuus”) saama pistearvo. Ulottuvuudet painotetaan jonkin perusteellisen tekijän suhteen. Ulottuvuuksien painotettu keskiarvo on maan pisteluku.
171. Luvut esitellään järjestyslukuasteikollisina. Tämä yleensä supistaa maiden välisiä eroja, mutta toisaalta se voi myös laajentaa niitä, mikäli maat ovat varsin lähellä toisiaan. Järjestyslukuasteikon vahvuutena on maita koskevan informaation tiivistäminen. Eri indeksit mittaavat

samankaltaista kokonaisuutta, joten laskemalla yhteen indeksien järjestelylukuasteikkoon perustuvia pistemääriä voidaan lisätä mittauksen luotettavuutta. Menetelmää kutsutaan sen kehittäjän mukaan Borda-menetelmäksi (ks. Dasgupta 1993). Laatutarkistus osoittaa, että maat pääpiirteissään käyttäytyvät näiden taustaoletusten mukaisesti: yhdellä indeksillä menestyvä maa menestyy myös muilla indekseillä.

172. Aineistossa Romanian luku on epäuskottavan matala. Se on kuitenkin selitettävissä vajaatyöllistyneiden kirjaamisella työllisiksi.
173. Unkarin arvosta on puhdistettu julkisen talouden ulkopuolelle sijoittuva ns. kakkospilarin eläketuloerä, joka nostaa julkisen talouden ylijäämäiseksi ja jonka Unkari on saanut neuvoteltua Eurostatin tilastoihin. Eläkerahastosta puhdistettu alijäämä vuonna 2011 on -2,6 %. Myös Suomessa eläkejärjestelmän ylijäämä vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon. Suomen työeläkejärjestelmä sijoittuu kuitenkin selkeästi julkiseen talouteen.
174. Vaihtoehto tälle luvulle on komission kehittämä moniulotteinen köyhyysmittari. Näiden kahden välinen korrelaatio on kuitenkin 0,804, mikä ylittää multikolleriaarisuuden ala-arvon, joka on 0,6: käytännössä mittarit siis mittaavat samaa asiaa ja herkkyyslaskelma osoitti, että se ei vaikuttavat merkittävästi Borda-indeksin arvoon.
175. http://www.ssfindex.com/.
176. Näitä mahdollisuuksia ovat kartoittaneet muun muassa Penttilä ja Rehn (2012).

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

JOHDANTO

Ahonen, Pertti (2003). EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen. *Politiikka* 45:3, 223–235.

Bache, Ian & Matthew Flinders (toim.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bellamy, Richard (toim.) (2011). Symposium on Democracy and New Modes of Governance. *Government and Opposition* 46:1.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (toim.) (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.

Benz, Arthur, Carol Harlow & Yannis Papadopoulos (toim.) (2007). Accountability in EU Multilevel Governance. *European Law Journal* 13:4.

Bergman, Torbjörn & Erik Damgaard (toim.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.

Borrás, Susana & Brent Greve (toim.) (2004). The Open Method of Co-ordination: Theoretical, Empirical and Methodological Challenges for EU Studies. *Journal of European Public Policy* 11:2.

Bulmer, Simon & Christian Lequesne, Christian (toim.) (2012). *The Member States of the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.

Christiansen, Thomas & Torbjörn Larsson (toim.) (2007). *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Cowles, Maria Green, James Caporaso & Thomas Risse (toim.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.

Curtin, Deirdre, Peter Mair & Yannis Papadopoulos (toim.) (2010). Accountability and European Governance. *West European Politics* 33:5.

Eising, Rainer & Beate Kohler-Koch (toim.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. Lontoo: Routledge.

Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (toim.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Goetz, Klaus H. & Simon Hix (toim.) (2001). *Europeanised Politics? European integration and national political systems*. London: Frank Cass.
Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (toim.) (2007). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Hanf, Kenneth & Ben Soetendorp (toim.) (1998). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman.
Haverland, Markus (2006). Does the EU *Cause* Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research. *West European Politics* 29:1, 134–146.
Hix, Simon & Bjørn Høyland (2011). *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
Hooghe, Liesbet, Gary Marks & Arjan H. Schakel (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.
Jordan, Grant & Adriaan Schout (toim.) (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
Kohler-Koch, Beate (toim.) (2003). *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
Ladrech, Robert (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies* 32:1, 69–88.
Ladrech, Robert (2010). *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Olsen, Johan P. (2002). The Many Faces of Europeanisation. *Journal of Common Market Studies* 40:5, 921–952.
Radaelli, Claudio M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers* (EIoP) 4:8.
Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
Raunio, Tapio & Teija Tiilikainen (2003). *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000). *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
Sabel, Charles F. & Jonathan Zeitlin (toim.) (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.

Tholoniat, Luc (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics* 33:1, 93–117.
Tiilikainen, Teija (2006). Finland – An EU Member with a Small State Identity. *Journal of European Integration* 28:1, 73–87.
Tiilikainen, Teija & Teemu Palosaari (toim.) (2007). *Integraation teoria*. Helsinki: Gaudeamus.
Tömmel, Ingeborg & Amy Verdun (toim.) (2009). *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Boulder: Lynne Rienner.
Zeitlin, Jonathan & Philippe Pochet (toim.) & Lars Magnusson (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

1. POLIITTISET JÄRJESTELMÄT

Aarts, Kees & Bernhard Wessels (2005). Electoral turnout. Teoksessa Jacques Thomassen (toim.): *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 64–83.
Bergman, Torbjörn & Kaare Strøm (toim.) (2011). *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
Biezen, Ingrid van, Peter Mair & Thomas Poguntke (2012). Going, going,…gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51:1, 24–56.
Blais, André (2006). What effects voter turnout? *Annual Review of Political Science* 9, 111–125.
Blais, André (2010). Political participation. Teoksessa Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris (toim.): *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century*. London: SAGE, 165–183.
Blais, André & Agnieszka Dobrzynska (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research* 33:2, 239–261.
Blais, André & Kees Aarts (2006). Electoral Systems and Turnout. *Acta Politica* 41:2, 180–196.
Borg, Sami (1996). *Velvollisuus vaikuttaa: tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalien äänestysprosentin laskusta*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 491. Tampere: Tampereen yliopisto.
Borg, Sami (2008). *Hiljaa hyvää tulee: Puheenvuoro äänestysprosenteista ja vaaliaktivoinnista*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 71.
Borg, Sami (toim.) (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.
Borg, Sami (toim.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 16/2012.
Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.) (2009). *Vaalit yleisödemokratiassa: Eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press.

Bull, Martin & Martin Rhodes (toim.) (1997). Crisis and Transition in Italian Politics. *West European Politics* 20:1.
Bull, Martin & Martin Rhodes (toim.) (2007). Italy: A Contested Polity. *West European Politics* 30:4.
Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenge, Democratic Choice: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
Easton, David (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
Franklin, Mark N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
Grönlund, Kimmo & Maija Setälä (2007). Political Trust, Satisfacction and Voter Turnout. *Comparative European Politics* 5:4, 400–422.
Grönlund, Kimmo & Maija Setälä (2012). In Honest Officials We Trust: Institutional Confidence in Europe. *The American Review of Public Administration* 42:5, 523–542.
Hirczy, Wolfgang (1995). Explaining near-universal turnout: The case of Malta. *European Journal of Political Research* 27:2, 255–272.
Kestilä-Kekkonen, Elina & Hanna Wass (2008). Representation of the work-related immigration issue: positions of the Finnish electorate and MP candidates in the 2003 parliamentary elections. *Ethnopolitics* 7:4, 425–444.
Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
Martikainen, Tuomo & Hanna Wass (2002): *Äänettömät yhtiömiehet: osallistuminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Vaalit 2002:1. Helsinki: Tilastokeskus.
Mattila, Mikko & Tapio Raunio (2005). Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
Mattila, Mikko & Tapio Raunio (2012). Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
Mattila, Mikko & Risto Sänkiaho (2005). Luottamus poliittiseen järjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo: WSOY, 73–87.
Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
Oikeusministeriö (2009). *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2009/5.
Paloheimo, Heikki (toim.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo: WSOY.
Paloheimo, Heikki (2006). Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. Teoksessa Sami Borg (toim.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2006/1, 128–153.

Pharr, Susan J. & Robert D. Putnam (toim.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
Siisiäinen, Martti & Tomi Kankainen (2009). Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. Teoksessa *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2009/5, 90–137.
Wass, Hanna (2008). *Generations and turnout: Generational effect in electoral participation in Finland*. Acta Politica 35. Helsinki: Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
Wass, Hanna (2011a). Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät. *Politiikka* 53:1, 30–46.
Wass, Hanna (2011b). Äänioikeus on poliittisen kansalaisuuden perusta. *Hyvinvointikatsaus* 3, 15–20.
Wass, Hanna & Niklas Wilhelmsson (2009). Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. Teoksessa *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2009/5, 20–89.
Wass, Hanna, Peter Söderlund & Lauri Rapeli (2012). Äänestäneiden ja äänestämättä jättäneiden mielipideyhteneväisyys ja poliittinen edustus. Teoksessa Sami Borg (toim.): *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 16/2012, 116–125.

2. TALOUS, TYÖLLISYYS JA KILPAILUKYKY

Bergholm, Tapio (2011). Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.): *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 46–68.
Cecchini, Paolo, Michel Catinat & Alexis Jacquemin (1988). *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
Goetschy, Janine (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations* 5:2, 117–137.
Heinonen, Visa, Juri Mykkänen & Mika Pantzar (1997). Suljettu sektori avoimen sektorin kakulla – valtionvarainministereiden budjettiesitelmät 1974–1994. *Janus* 5:1, 26–47.
Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.)(2006). *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.
Kiander, Jaakko (2005). Julkinen sektori, verotus ja talouskasvu. Teoksessa Ari Hyytinen & Petri Rouvinen (toim.): *Mistä talouskasvu syntyy?* Helsinki: Taloustieto.
Kantola, Anu (2001). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-kirjat

Kiander, Jaakko, Jukka Pekkarinen, Pentti Vartia & Pekka Ylä-Anttila (2005). *Suomi maailmantaloudessa. Uuden ajan talouspolitiikkaa*. Helsinki: Edita.
Kiander, Jaakko & Antti Romppanen (toim.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
Kiander, Jaakko & Pentti Vartia (1998). *Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto.
Kok, Wim (2004). Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report fro a High-Level Group. European Commission.
Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen (1993). *Suomen talouspolitiikan pitkä linja.* Helsinki: WSOY.
Pisani-Ferry, Jean & Andre Sapir (2006). Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief 2. Brussels: Bruegel.
Pohjola, Matti (1996). *Tehoton pääoma*. Helsinki: WSOY.
Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
Smith, Adam & Anthony J. Venables (1988). Completing the internal market in the EC: some industry simulations. *European Economic Review* 32, 1501–1525.
SOU (1996). Calmforsrapporten. Statens offentliga utredningar 158, Stockholm.
VN [Valtioneuvosto] (1997). Talous- ja rahaliitto. Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.5.1997.
Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet & Lars Magnusson (toim.) (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

3. JULKINEN TALOUS JA SOSIAALIMENOT

Andersen, Torben M. & Bengt Holmström & Seppo Honkapohja & Sixten Korkman & Hans Tson Söderström & Juhana Vartiainen (2007). *The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks.* Helsinki: Taloustieto.
Barr, Nicholas (2001). *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State.* Oxford University Press.
Bergholm, Tapio (2011). Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 46–68.
KOM (2011) 712. Kaksinkertainen verotus sisämarkkinoilla. Bryssel 11.11.2011.
KOM (2011) 903. Euroopan väestön demografisia tietoja koskevista tilastoista. Bryssel 20.12.2011.
KOM (2012) 55. Valkoinen kirja – Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. Bryssel 16.2.2012.

KOM (2012) 102. Vihreä kirja. Varjopankkitoiminta. Bryssel 19.3.2012.
Hagfors, Robert & Juho Saari (2006). Social Policy in the Economic and Monetary Union – Social Expenditures and Public Indebtedness in 15 EU Countries. Helsinki: Kela, Social Security and Health Reports 72.
Kari, Matti & Juho Saari (2006). Sosiaali- ja terveyspolitiikka – Nopeasti muuttunut politiikkalohko. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen – Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 140–180.
Kari, Matti, Mervi Kattelus & Juho Saari (2008). *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa*. Helsinki: Eurooppa-tiedotus.
Kangas, Olli (2008). Pohjoismaat – Maailman paras kolkka. *Yhteiskuntapolitiikka* 73: 4, 357–367.
Kiander, Jaakko & Antti Romppanen (toim.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
Palola, Elina & Riitta Särkelä (toim.) (2006). *Welfare United – FC Internal Market – Fair Play*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health.
Saari, Juho (2001). *Reforming Social Policy – A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s.* Helsinki: Publications of Social Policy Association 56.
Saari, Juho (2003). *Uusi aikakausi – Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: STKL.
Saari, Juho (toim.) (2011). *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.
Suvanto, Antti ym. (2001). *Selvitys kansainvälisten pääomanliikkeiden vakautta edistävistä toimista*. Helsinki: Valtionvarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 1/2001.
Tanzi, Vito (2011). *Government versus Markets – The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
Vauhkonen, Jussi (2012). Yhteistyö ja kilpailu. Teoksessa Hannikainen, Matti & Jussi Vauhkonen: *Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: SKS, 349–385.
VM [Valtionvarainministeriö] (2006). *Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistaminen*. Helsinki: Valtionvarainministeriön julkaisuja 4/2006.
VN [Valtioneuvosto] (1995). Suomen EU-politiikan suuntaviivat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 14.2.1995.
VN [Valtioneuvosto] (1997). Talous- ja rahaliitto. Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.5.1997.
VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2011). Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

Ahlqvist, Kirsti & Kaisa-Mari Okkonen (2011). EU, tilastot ja köyhyyspolitiikka. *Hyvinvointikatsaus* 3, 72–77.

Ahonen, Kati & Jarna Bach-Ohtman (2009). *Vanhuusköyhyyden jäljillä – kotitalouden rakenteen merkitys sukupuolten välisiin köyhyysriski-eroihin kahdeksassa EU-maassa*. Keskustelualoitteita 8. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Alonso, William & Paul Starr (toim.) (1987). *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.

Arajärvi, Pentti (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Helsinki: Talentum.

Copeland, Paul & Daly, Mary (2012). Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. Journal of European Social Policy 22: 273–287.

Euroopan komissio (2009). Barometer Survey on Poverty and Social Exclusion 2009. http://www.enothe.eu/cop/docs/eurobarometer_poverty.pdf. – Katsottu 20.5.2012.

Eurooppa 2020 -strategia (2012). Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2012. Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2012.

Eurooppa 2020 -strategian sosiaalinen ulottuvuus (2011). Sosiaalisen suojelun komitean raportti. Yhteenveto.

EU-vaikuttamisselvitys (2009). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.

Goedemé, Tim (2011). How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators. *Social Indicators Research* 8:19, 1–21.

Kangas, Olli & Veli-Matti Ritakallio (1996). *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes.

KOM (2000) 79: Komission tiedonanto. Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa.

KOM (2010) 25: Komission tiedonanto. Ehdotus sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevaksi vuoden 2010 yhteiseksi raportiksi.

KOM (2010) 758: Komission tiedonanto. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle.

KOM(2010) 2020: Komission tiedonanto. Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia.

Kuivalainen, Susan & Mikko Niemelä (2009). Universalismista selektivismiin? Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. SoPhi 113. Helsinki: Minerva.

Kuivalainen, Susan (2009) Kerjääminen sosiaalipoliittisena kysymyksenä. Teoksessa Virpi Mäkinen & Anne Birgitta Pessi (toim.) Kerjääminen ja kaupustelu kielletty. Vastapaino: Tampere.

Maître, Bertrand, Brian Nolan & Christopher T. Whelan. (2012). *Reassessing the EU 2020 Poverty Target an Analysis of EU-SILC 2009*. Discussion paper 13. Dublin: UCD Geary Institute.

Ravallion, Martin (2011). *On Multidimensional Indices of Poverty*. Policy Research Working Paper 5580. Washington DC: World Bank.

Palola, Elina (2010). Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. Teoksessa Sakari Hänninen, Elina Palola & Maija Kaivonurmi (toim.): *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. THL/Teema 7, 27–52.

SEC(2010)114 Commission staff working document: Lisbon Strategy evaluation document.

StVL (2009). vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. 10/2009.

5. MAATALOUS

Ahokas, Ira & Jyrki Aakkula (2010). Viisi skenaariota Suomen maa- ja elintarviketalouden tulevaisuudesta. Teoksessa Jyrki Niemi & Pasi Rikkonen (toim.): *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi. Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 106–124.

Aunesluoma, Juhana (2011). *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsinki: SKS.

Euroopan komissio (2012). 50 vuotta YMP:tä. http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/index_fi.htm. – Katsottu 16.6.2012.

Eurostat (2012). Statistics. European Commission. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables. – Katsottu 30.7.2012.

Huan-Niemi, Ellen, Janne Niemi & Jyrki Niemi (2010). Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutus maatalouteen: yleinen tasapainomalli. Teoksessa Jyrki Niemi &6 Pasi Rikkonen (toim.): *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 32–43.

Huan-Niemi, Ellen, Michael Kull, Petri Liesivaara & Jyrki Niemi (2011). *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin?* MTT Raportti 17. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus

IEEP (2012). Debating the Future of the Common Agricultural Policy. The Institute for European Environmental Policy. http://cap2020.ieep.eu/member-states. – Katsottu 10.8.2012.

Kahiluoto, Helena & Sari Himanen (toim.) (2012). *Monimuotoisuudesta sopeutumiskykyä. Ruokaketju uusille raiteille?* MTT Raportti 43. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Kulha, Keijo K. (1998). *Mahtitalonpoika. Heikki Haaviston matkassa yleislakosta EU:hun*. Helsinki: Edita.

Laurila, Ilkka P. (2000). Maatalous – pieni maatiloja suosivasta politiikasta suuruuden tavoitteluun. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.): *EU ja Suomi – unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan.* Helsinki: Edita, 221–242.

Laurila, Ilkka P. (2004). Maatalouden EU-aika. Teoksessa Pirjo Markkola (toim.): *Suomen maatalouden historia III: Suurten muutosten aika – jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen.* unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Helsinki: SKS, 349–401.

Laurila, Ilkka P. (2006). Maatalous: Rajun rakennemuutoksen kautta mahdollisuuksien toimialaksi. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon.* Helsinki: Gaudeamus, 108–139.

Liesivaara, Petri, Ellen Huan-Niemi, & Jyrki Niemi (2012). *Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013.* MTT Raportti 40. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus

MMM (2010). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – yhteinen maatalouspolitiikka kohti vuotta 2020. E-jatkokirje MMM2010-00899. 26.11.2010. http://www.mmm.fi/attachments/maatalous/cap2020/5z4EagSk5/E-jatkokirje_CAP_FI_ja_SV.pdf. Maa- ja metsätalousministeriö. – Katsottu 10.8.2012.

MMM (2012). CAP 2020. Maa- ja metsätalousministeriö. http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/cap2020.html. – Katsottu 10.8.2012.

MTT (2012a). Taloustohtori. MTT:n taloustutkimus. https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori. – Katsottu 16.6.2012.

MTT (2012b). Maatalousyrittäjille ei työkorvausta vuonna 2011. https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/ajankohtaista/Uutisarkisto/2012. – Katsottu 24.5.2012.

Niemi, Jyrki (2011). CAP 2013-uudistus Suomen näkökulmasta. Teoksessa Jyrki Niemi & Jaana Ahlstedt (toim.): *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2011.* MTT Taloustutkimus, julkaisuja 111. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 50–51.

Niemi, Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2005). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005.* MTT Taloustutkimus, julkaisuja 105. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Niemi, Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2012). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012.* MTT Taloustutkimus, julkaisuja 112. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Niemi, Jyrki & Pasi Rikkonen (toim.) (2010). *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Perko, Touko (2005). *Valio ja suuri murros.* Helsinki: Otava.

Rintamäki, Heidi & Esa Aro-Heinilä (2012). *Kansainvälinen bioenergiakauppa – biopolttoainetavoitteiden vaikutukset maatalouteen*

ja viljelyalan käyttöön. MTT Raportti 45. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
Sundbäck, Veli (2006). Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen loppusuora. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989–2003.* Helsinki: Tammi, 33–73.
Tike (2012). Matilda-maatilatilastot. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. http://www.maataloustilastot.fi. – Katsottu 16.6.2012.
UK Government (2011). *Foresight. The Future of Food and Farming.* Executive Summary. London: The Government Office for Science.
VN (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf. – Katsottu 11.8.2012.
Voutilainen, Olli, Hilkka Vihinen & Olli Wuori (2009). *Maatalous, maaseutu ja tukien kohdentuminen.* MTT Kasvu 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
Zahrnt, Valentin (2011). A guide to CAP reform politics: Issues, positions and dynamics. ECIPE (European Centre for International Political Economy) Working paper 3/2011. http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/. – Katsottu 8.8.2012.

6. KESTÄVÄ KEHITYS

CEC (Commission of the European Communities) (1996). Progress Report on the Implementation of The European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development. "Towards Sustainability". COM(95) 624. Brussels: Commission of the European Communities.
Coming Clean: The Global Cleantech Innovation Index 2012. Cleantech Group & WWF.
Council of the European Union (2006). *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy.* 10917/06. Brussels, 26 June 2006.
Endl, Andreas, Gerald Berger & Michal Sedlacko (2012). *Renewing the commitment for SD: Stocktaking of international and European SD objectives and goals pre-Rio+20.* ESDN Quarterly Report, 24. Vienna: European Sustainable Development Network.
Esty, D.C., M.A. Levy, T. Srebotnjak, A. de Sherbinin (2005). *Environmental Sustainability Index.* New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy.
European Communities (1997). *Agenda 21. The First Five Years. European Community progress on the implementation of Agenda 21, 1992 – 1997.* Luxembourg.
Euroopan komissio (2010). *Eurooppa 2020. Älykkään, Kestävän ja osallistavan kasvun strategia.* Bryssel 3.3.2010. Komission tiedonanto. KOM (2010) 2020 lopullinen.

Euroopan yhteisöjen komissio (2005). *EU:n kestävän kehityksen strategian uudelleentarkastelu. Vuoden 2005 tilannekatsaus ja suuntaviivat tulevalle.* Bryssel 09.02.2005. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. KOM (2005) 37 lopullinen.

Euroopan yhteisöjen komissio (2009). *Kestävän kehityksen valtavirtaistaminen EU:n politiikoissa: Euroopan unionin kestävän kehityksen strategian tarkastelu vuonna 2009.* Bryssel 24.7.2009. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. KOM (2009) 400 lopullinen.

Eurostat (2011). *Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Eurostat Statistical books. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Eurostat (2011). (2012). *Figures for the future. 20 years of sustainable development in Europe? A guide for citizens.* Luxembourg: Publication Office of the European Union

Hametner, Markus & Reinhard Steurer (2008). *Objectives and Indicators of Sustainable Development in Europe: A Comparative Analysis of European Coherence*. ESDN Quarterly Report December 2007. Vienna: European Sustainable Development Network.

Honkasalo, Antero (2012). *Vihreä talous ja vihreät työt. Ekoinnovaatiot ja työperäiset riskitekijät.* Suomen ympäristö 22. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Iglesias, Sol and Grazyna Pulawska (toim.) (2012). *Asia-Europe strategies for the ´Rio+20 Earth Summit´2012; Global Architectures for Sustainable Development Delivery.* Singapore: Asia-Europe Foundation.

Lindholm, Arto (2002). *Finland in EU Environmental Policy*. The Finnish Environment 551. Helsinki: Ministry of the Environment.

Lyytimäki, Jari, Janne Rinne, Petrus Kautto & Timo Assmuth (toim.) (2011). *Using indicators to assess sustainable development in the European Union, Finland, Malta and Slovakia.* The Finnish Environment 4. Helsinki: Finnish Environment Institute.

Lyytimäki, Jari (2012). Evaluation of sustainable development strategies and policies: The need for more timely indicators. *Natural Resources Forum* 36, 101–108. United Nations.

Niestroy, Ingeborg (2006). Achievements and Challenges for National Sustainable Development Strategies in the EU: A Governance Perspective. Teoksessa Marc Pallemaerts & Albena Azmanova (toim.) (2006). *The European Union and Sustainable Development. Internal and External Dimensions.* Brussels: Institute for European Studies, 129–156.

Pallemaerts, Marc & Albena Azmanova (toim.) (2006). *The European Union and Sustainable Development. Internal and External Dimensions.* Brussels: Institute for European Studies.

Sairinen, Rauno & Arto Lindholm (2004). The Europeanization of Finnish Environmental Policy: a realistic pragmatist. Teoksessa

Andrew Jordan & Duncan Liefferink (toim.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy.* London: Routledge, 64–80.
Sairinen Rauno, Mikael Hildén, Arto Lindholm, Jukka-Pekka Jäppinen, Petrus Kautto & Jukka Similä (2005). *Taustaselvitys EU:n epävirallista ympäristöministerikokousta varten 18.9.2005.* Helsinki: Ympäristöministeriö.
SCB [Statistiska centralbyrån] (2012). *Utvärdering av Sveriges status med EU:s hållbarhetsindikatorer. En genomgång utförd av SCB på uppdrag av Miljödepartementet.* SCB, avdelningen för regioner och miljö.
SSF [Sustainable Society Foun dation] (2011). *Sustainable Society Index 2010, SSI-2010.* www.ssfindex.com. – Luettu 15.10.2012.
UNDP [YK:n kehitysohjelma] (2011). *Inhimillisen kehityksen raportti 2011 tiivistelmä. Kestävyys ja tasavertaisuus: Parempi tulevaisuus kaikille* (engl. alkuteos http://hdr.undp.org).
UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication.* http://www.unep.org/greeneconomy. Luettu 22.10.2012.
WWF (2012). *Living Planet Report 2012.* WWF. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin kestävän kehityksen korkean tason paneelin loppuraportti. *Sisukkaat ihmiset, kestävä maailma: valitsemisen arvoinen tulevaisuus.* New York: Yhdistyneet kansakunnat.
YM [Ympäristöministeriö] (1995a). *Kestävä kehitys. Lähivuosien toimenpiteitä Suomessa ja Suomen kansainvälisessä yhteistyössä.* Suomen kestävän kehityksen toimikunta. Helsinki.
YM [Ympäristöministeriö] (1995b). *Ympäristöohjelma 2005*. Helsinki.

EUROOPAN PARAS MAA?

Dasgupta, Partha (1993). *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Oxford University Press.
Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2012). Politicization. Teoksessa Erik Jones, Anand Menon & Stephen Weatherill (toim.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 840–853.
Mattila, Mikko & Tapio Raunio (2012). Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
Penttilä, Risto E. J. & Alf Rehn (2012). *Suunnaton Suomi – Suomen suunnattomat mahdollisuudet*. Helsinki: Otava.
Raunio, Tapio (2002). *Liittovaltiot: Federalismin teoria ja arki*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio (2008). Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (toim.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY, 185–207.

Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000). *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

Saari, Juho (toim.) (2006). *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino.

Saari, Juho (toim.) (2010). *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Eduskunta, tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 5/2010.

KIRJOITTAJAT

Jaakko Kiander, VTT, johtaja, Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen; kansantaloustieteen dosentti, Helsingin yliopisto.

Susan Kuivalainen, VTT, tutkimusprofessori, Vähimmäisturva-yksikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Ilkka P. Laurila, MMT, kehitysjohtaja, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Susanna Niinivaara, toimittaja, Pantterimedia, Helsinki.

Elina Palola, VTT, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tapio Raunio, FT, valtio-opin professori, Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto.

Sauli Rouhinen, HTL, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö; pääsihteeri, Suomen kestävän kehityksen toimikunta.

Juho Saari, VTT, professori, Kuopion hyvinvointitutkimuskeskuksen johtaja, yhteiskuntatieteiden laitos, Kuopion kampus, Itä-Suomen yliopisto.