

Talousvaliokunnan kuulemistilaisuuteen 1.7. pyydetty lausunto\*

## **Brexit ja Suomi**

Ison-Britannian kansanäänestyksen tulos muuttaa maailmaa, vaikka välittömästi on vaikea sanoa täsmälleen, millä tavoin. Moni asia on epäselvä ja selvältäkin vaikuttava asia voi lähikuukausina muuttua radikaalisti. Joka tapauksessa Suomelle brittien päätös asettaa useita haasteita ja luo kannanmuodostustarpeita.

Välitön taloudellinen ongelma on, että Brexit on merkittävä negatiivinen makroshokki. Taloudellisia ja poliittisia seurauksia koskeva epävarmuus vähentää investointeja Isossa-Britanniassa mutta myös muualla Euroopassa. Punnan ja osakekurssien lasku heikentää brittien ostovoimaa ja kulutusta ja maa ajautunee taantumaan. Näköala Euroopan integraatiokehityksen kääntymisestä ainakin jonkinasteiseen hajaantumiseen heikentää myös pidemmän aikavälin kasvuodotuksia ja edelleen investointikannustimia. Kukaan ei tiedä vaikutusten suuruutta. EU-tasolla puhuttaneen kuitenkin vähintään prosentin BKT-menetyksestä parin vuoden kuluessa. Siten ehkä kolmannes odotetusta kasvusta pyyhkiytyy pois ja mahdollisesti paljon enemmän.

Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen aneeminen vientikehitys saa ennakoituakin vähemmän tukea vientimarkkinoiden kasvusta. Vaikutus kokonaistalouden kasvuun ei ole tavattoman suuri, koska Britannian markkinoiden suora merkitys Suomelle on pieni. Kun kasvu on kuitenkin jo lähtökohtaisesti riittämätön hallituksen työllisyystavoitteiden näkökulmasta, Brexit lisää painetta talouskasvua tukeviin toimiin.

Julkisen talouden perusteltu tasapainottamistavoite ei salli sanottavaa finanssipoliittista elvytystä. Juuri solmitun kilpailukyky sopimuksen jälkeen kustannuskilpailukykyä parantaviin nopeisiin toimiin tuskin myöskään on edellytyksiä. Jäljelle jäävät rakenneuudistukset, joilla pitäisi pystyä parantamaan Suomen edellytyksiä olla hyvä tuotannon ja työllistämisen paikka. Vaikka rakenneuudistusten varsinaiset vaikutukset toteutuvat hitaasti, usein vasta vuosien kuluessa, uskottavalla rakenneuudistuspaketilla voidaan vaikuttaa talouden ilmapiiriin ja odotuksiin. Odotukset talouden toimintaympäristön paranemisesta voivat tällöin tukea investointeja, millä voi parhaimmillaan olla merkittävä kysyntävaikutus jo lyhyelläkin aikajänteellä.

Toinen varsin akuutti linjaustarve koskee sitä, miten suhteet eroavaan Britanniaan olisi järjestettävä. Taloudellisten vahinkojen minimoimiseksi olisi pyrittävä ratkaisuihin, jotka häiritsevät mahdollisimman vähän kauppaa sekä ihmisten ja pääomien liikkumista Britannian ja jäljelle jäävän EU:n välillä. Toisaalta muiden maiden on mahdotonta hyväksyä ratkaisuja, jotka sallisivat Britannian säilyttää hyvän pääsyn EU-markkinoille, mutta olla tarjoamatta vastavuoroisia etuja EU-maiden yrityksille ja kansalaisille ja olla osallistumatta yhteisten menojen kattamiseen. "Rusinat pullasta" -ratkaisut johtaisivat väistämättä monet muut maat etsimään samanlaisia järjestelyjä. Kansallismielisten ääriliikkeiden vaatimukset omista exit-kansanäänestyksistään ovat jo osoitus näistä pyrkimyksistä. Seurauksena olisi vaikeasti hallittava hajoamisprosessi, joka heikentäisi olennaisesti jäljelle jäävää EU:ta.

Vaikka Britannia on merkittävä kauppakumppani Suomelle ja monella muullakin tavalla läheinen, Suomen ensisijainen taloudellinen ja poliittinen intressi on säilyttää EU mahdollisimman vahvana ja toimintakykyisenä. Tämän vuoksi Suomen tulisi suhtautua varsin tiukasti Britannian toiveisiin markkinoille

pääsyn turvaamisesta ilman selkeää vastavuoroisuutta ja alistumista yhteisten pelisääntöjen noudattamiseen.

EU:n tiukka, mutta asiallinen linja voisi jopa tukea epätodennäköistä mutta ehkä kuitenkin mahdollista Brexit-päätöksen perumista. Jos markkinareaktiot johtavat pahaan taantumaan, isot kansainväliset yritykset alkavat siirtää toimintojaan muualle, pyrkimykset irrottautua Britanniaista vahvistuvat Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa, ja lisäksi käy selväksi, että Britannian pääsy sisämarkkinoille edellyttää Norjan ETA-ratkaisun tavoin työvoiman vapaata liikkuvuutta ja osallistumista EU:n budjetin rahoitukseen ilman mitään päätösvaltaa, ei ehkä ole mahdotonta, että Britannian kanta EU-jäsenyyteen muuttuu.

Kolmas ja kaikkien isoin Brexitin aiheuttama päätösongelma koskee laajemmin EU:n tulevaisuutta. Unionin toiseksi suurimman maan lähtö on liittokansleri Angela Merkelin sanoin käännekohta EU:n kehityksessä. Unionin pysyvyys on aidosti uhattuna. Tämä on jo johtanut kahdenlaisiin, toisiinsa nähden lähes vastakkaisiin muutosvaatimuksiin. Yhtäältä vaaditaan jäljelle jäävän unionin ja erityisesti euroalueen integraation tiivistämistä, johon vastahakoisen Englannin poistuminen Unionista antaa uusia mahdollisuuksia. Toisaalta todetaan, että Britannian äänestystulos ja myös muissa maissa vahvistunut eurokriittisyys ovat osoitus siitä, että poliittinen tuki tiiviimmälle integraatiolle on saavuttanut rajansa.

Itse uskon, että jälkimmäinen argumentti on vahvempi. Euroopassa ei ole sellaista ylikansallista yhteenkuuluvuutta, joka mahdollistaisi päätösvallan merkittävää läsiirtämistä kansalliselta tasolta EU-tasolle. Britannian kansanäänestyksen tulos ja kansallismielisten poliittisten liikkeiden kannatuksen lisäys monissa EU-maissa ovat vain uusin ilmaus tästä. Merkittävä tällaista päätelmää tukeva puheenvuoro on Saksan valtiovarainministeri Wolfgang Schäublen Spiegel-lehdelle antama haastattelu 10. kesäkuuta. Siinä EU-integraation johdonmukainen kannattaja Schäuble toteaa, ettei poliittinen vastaus Brexitiin voi olla integraation tiivistäminen, jota koskevat vaatimukset osoittaisivat, että ”poliitikot eivät vielä ole ymmärtäneet” EU-kritiikin luonnetta.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei tarvetta ja poliittisia paineita ylikansalliseen päätöksentekoon ja sen tehostamiseen ole. Yksi koskee rahoitusvakautta euroalueella. Monet Euroopan valtiot ovat pahoin velkaantuneita ja hyvin haavoittuvia erilaisille velanhoitokykyä heikentäville shokeille. Samoin pankkisektori on osin hyvin haavoittuva. Tilanne on pysynyt rauhallisena lähinnä poikkeuksellisen alhaisen korkotason ja EKP:n interventiolupausten ansiosta. Nojautuminen pelkästään EKP:hen johtaa ennen pitkää vaikeuksiin usealla tavalla. Viime vuosien kokemuksen valossa on selvää, että yksittäiset valtiot eivät omin voimin rahoitusvakautta pysty turvaamaan.

Toinen ilmeinen yhteistä politiikkaa kaipaava alue on maahanmuutto. Kuluneen vuoden aikana koettu pakolaiskriisi osoittaa, että ilman selkeää ja tehokasta yhteistä linjaa yksittäiset maat joutuvat kestäättömiin tilanteisiin. On myös selvää, että vaikka Lähi-idästä tuleva pakolaisvirta rauhoittuisi, maahanmuuttopaine Eurooppaan säilyy suurena. Väestökehitys lähialueilla ja erityisesti Afrikassa merkitsee, että miljoonat, mahdollisesti kymmenet miljoonat ihmiset pyrkivät tavalla tai toisella etsimään parempia elinolosuhteita Euroopasta lähimmän vuosikymmenen aikana.

Kolmas yhteistä toimintaa vaativa politiikka-alue on turvallisuus. Terrorismin uhan lisääntymisen ohella Venäjän paluu vanhaan geopoliittiseen etupiirijatteluun on muuttanut perustavalla tavalla Euroopan turvallisuustilannetta. Nato on toki valtaosalle Euroopan maita sotilaallisen turvallisuuden takaaja, mutta pelkästään sen käytössä olevan keinovalikoiman varaan Euroopan laajasti ymmärrettyä

turvallisuuspolitiikkaa tuskin voidaan rakentaa. Suomen kaltaiselle Natoon kuulumattomalle maalle EU:n tarjoama turvallisuuspoliittinen tuki on ilmeisellä tavalla olennainen.

Neljänneksi, talouden globalisaatio ja globaalit ongelmat kuten ilmastonmuutos eivät katoa minnekään. Näitä asioita koskevan politiikan muovaaminen eurooppalaisten preferenssien ja Euroopan intressien mukaisesti edellyttää globaalia vaikutusvaltaa. Kuitenkin Euroopan taloudellinen painoarvo pienenee koko ajan väistämättä, kun Aasian ja Afrikan väestö kasvaa ja tuotannon taso asukasta kohden lähentyy vauraampia alueita. Ilman yhteistä kannanmuodostusta EU-maiden mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisen vaihdannan ehtoihin jäävät luonnollisesti paljon heikommiksi kuin yhtenäisesti toimittaessa. Juuri tästä syystä mm. kauppapolitiikan toimivalta on EU-maissa annettu komissiolle.

Kysymys kuuluukin, miten näistä seikoista kumpuava tarve yhteiseen päätöksentekoon pystytään sovittamaan yhteen voimistuneiden ylikansallista päätöksentekoa vastustavien poliittisten virtausten kanssa. Tällaisessa yhdistämisessä tarvitaan suurta taloudellisten ja poliittisten tosiasioiden ymmärrystä ja diplomaattista taitoa. Paine ratkaisujen hakemiseen on kova. Suomen kannalta ilmeinen ongelma on, jos ratkaisut syntyvät suurten EU-maiden keskinäisinä kompromisseina, joissa pienten, perifeerisesti sijaitsevien maiden kuten Suomen näkökohdat ovat sivuseikka. Saksan ja Ranskan ulkoministerien yhteiset lausumat ja EU:n ”perustajajäsenten” kokoontuminen pohtimaan Brexitin seurauksia ovat selviä ilmauksia tällaisesta lähestymistavasta.

Suomen intressissä on etsiä rakentavia, asia-argumentteihin pohjaavia ratkaisumalleja, joissa myös pienten maiden edut ja Suomen preferenssit tulevat otetuiksi huomioon. Tällaiseen rakentavaan rooliin on itse asiassa varsin hyvät edellytykset. Suomi on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta suhtautunut pragmaattisesti EU:n ongelmien ratkaisuun. Tämä koskee myös suhtautumista euroalueen rakenteiden kehittämiseen. Suomi on ollut valmis välttämättömiksi koettujen rahoitusvakautta turvaavien mekanismien luomiseen samalla kun se on vastustanut finanssipoliittisen toimivallan antamista euroalueen tasolle ja laajaa yhteisvastuuta.

Toteuttamiskelpoinen strategia voisikin rakentua periaatteelle, että (1) yksinkertaistetaan EU-tason sääntelyä ja vähennetään EU-tason toimivaltaa asioissa, joissa tällainen valta ei ole ehdottoman tärkeää ja (2) pyritään mahdollisimman tehokkaaseen EU-tason päätöksentekoon asioissa, joissa yhteisen päätöksenteko on kaikkein hyödyllisintä tai jopa välttämätöntä. Toisin sanoen otetaan läheisyysperiaate aikaisempaa vakavammin. (1)-tavoitteen osalta tällainen periaate voisi tarkoittaa esimerkiksi seuraavia asioita:

- EU-sääntelyn yksinkertaistamiseksi laaditaan uusi nykyistä kunnianhimoisempi ohjelma REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) -ohjelman sijaan tai jatkoksi.
- Jäädyytetään suunnitelmat finanssipoliittisen päätösvallan siirtämisestä jäsenmailta EU-tasolle (esim. EA:n ”fiskaalisen kapasiteetin” ja varainhoitoelimen luominen). Yksinkertaistetaan finanssipoliittikan ohjausta painottaen menokehitystä ja velkasuhdetta vaikeasti määriteltävän ja siten tulkinnanvaraisen rakenteellisen jäämän sijasta.
- Ryhdytään palauttamaan ns. no-bailout -periaatteen uskottavuutta: luodaan ohjelma, jonka lopputuloksen on valtioiden velkajärjestelymekanismi, joka mahdollistaa ylivelkaantuneiden valtioiden velkasaneeraus ilman katastrofaalisia rahoitusvakausseurauksia. Uskottava no-bailout-periaate johtaa jäsenvaltioita koskevaan markkinakuriin, joka vähentää tarvetta finanssipoliittikan säännöille ja niiden keskitetyille valvonnalle.

(2)-tavoitetta palvelisivat ennen kaikkea

- Rahoitusvakautta tukevien toimien vahvistaminen (EVM:n voimavarat, pankkien valtionriskien rajoittaminen, pankkiunionin loppuun saattaminen ja suhtaudutaan ymmärtävästi näihin liittyvään rajoitettuun riskinjakoon)
- Pääomamarkkinaunionin edistäminen mm. yritysten maksukyvyttömyystilanteita koskevan lainsäädännön harmonisoinnilla. Hyvin toimivat EU:n/EA:n laajuiset pääomamarkkinat vähentävät tarvetta valtioiden väliselle finanssipoliittiselle tasaukselle.
- EU:n ulkorajojen tehokkaampi yhteinen valvonta ja pakolaisia koskeva selkeä taakanjako
- EU:n turvallisuuspoliittisen roolin vahvistaminen

Brittien lähtö EU:sta merkitsee poliittisten voimasuhteiden muutosta EU:ssa. Iso-Britannia on kuulunut yhdessä muiden Pohjois-Euroopan maiden kanssa ryhmään, joka on suhtautunut verraten positiivisesti globalisaatioon ja vapaakauppaan ja luottanut keskimääräistä enemmän markkinoiden toimintaan. Tällaisten periaatteiden mukaisen politiikan ajaminen EU:ssa vaikeutuu. Tämä lisää tarvetta selkeään tosiasiapohjaiseen valmisteluun ja aikaisempaa tiiviimpään yhteistyöhän samanhenkisten maiden kanssa, joista tärkein on Saksa. Kun samanaikaisesti Saksan painoarvo EU:ssa edelleen kasvaa, yhteistyö Saksan kanssa korostuu entisestään.

\* Lausunto on muokattu versio Etlan kotisivulla 27.6. ilmestyneestä kolumnista.