

Kunnat ja laajentuva Euroopan unioni

SUOMEN KUNTALIITTO
HELSINKI
2003

TEKIJÄT

Esko Antola

Matti Kari

Helena Korpela

Elina Palola

Maria Rauman

Tuula Reiman

Perttu Vartiainen

Matti Viialainen

Reijo Vuorento

TAITTO

Eila Grym

1. painos

ISBN 951-755-807-4

© Suomen Kuntaliitto

Kuntatalon paino

Helsinki 2003

Tulostettavissa pdf-muodossa

www.kunnat.net/kirjakauppa

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Sisällys

Esipuhe	5
<i>Timo Kietäväinen, varatoimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto</i>	
Suomen alueellinen kehitys laajentuneessa Euroopan unionissa	7
<i>Perttu Vartiainen, rehtori, Joensuun yliopisto</i>	
Laajentuminen haastaa suomalaisen yhteiskuntamallin	14
<i>Matti Viialainen, johtaja, SAK</i>	
EU:n laajentumisen vaikutukset kuntien tarjoamiin hyvinvointipalveluihin ..	25
<i>Matti Kari, dosentti, ulkomaanpalvelujen päällikkö, Varma-Sampo</i>	
Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus	37
<i>Elina Palola, YTL, tutkija</i>	
<i>Maria Rauman, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto</i>	
Maahanmuutto- ja monikulttuurisuustyön haasteet kunnassa – esimerkkinä Vantaa	44
<i>Helena Korpela, monikulttuurisuusasiain koordinaattori, Vantaan kaupunki</i>	
<i>Tuula Reiman, maahanmuuttajapalveluiden johtaja, Vantaan kaupunki</i>	
EU:n laajentumisen talousvaikutukset	59
<i>Reijo Vuorento, suunnittelupäällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	
Uusi Eurooppa – Vanha Eurooppa	66
<i>Esko Antola, johtaja, Jean Monnet -oppituolin haltija ad personam,</i>	
<i>Turun yliopiston Jean Monnet -keskus</i>	

Esipuhe

Euroopan unioni valmistautuu parhaillaan historiansa vaativimpaan laajentumiseen. EU:n laajentumisella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia eri toimintasektoreihin sekä uusissa että nykyisissä jäsenmaissa. Hakijamaiden liittyminen Euroopan unioniin muuttaa unionin päätöksentekomenettelyjä ja toimintakulttuuria. Laajentuminen tarjoaa myös paljon uusia mahdollisuuksia kehittää eurooppalaista yhteistyötä.

Laajentuminen liittyy tiiviisti EU:n uudistusprosesseihin. EU:n perustuslaki on luonnollisesti tärkein vireillä oleva uudistus. Kuntien kannalta keskeisiä EU-politiikan aloja ovat tällä hetkellä myös esimerkiksi avoimen koordinaation menetelmän käytön laajentuminen kuntien peruspalvelusektoreille, samoin yleishyödyllisiä palveluja ja julkisia hankintoja koskeva sääntely. EU:n luonne on monilta osin muuttumassa samaan aikaan, kun unioni laajenee.

Suomen Kuntaliiton teettämässä selvityksessä ”Kunnat ja laajentuva Euroopan unioni” tarkastellaan EU:n laajentumista kuntien ja maakuntien kannalta. Laajentumisen vaikutuksia käsitellään eri näkökulmista. Selvityksessä pohditaan Suomen alueellista kehitystä ja suomalaisen yhteiskuntamallin tulevaisuutta. Laajentumisen talousvaikutukset ja vaikutukset kuntien tarjoamiin hyvinvointipalveluihin ovat tarkasteltavina. Kuntien on syystä valmistautua myös siihen, että maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen liittyvät tehtävät lisääntyvät. Kirjan viimeisessä luvussa hahmotetaan ”uuden Euroopan” ja ”vanhan Euroopan” tulevaisuutta.

Tämän selvityksen tarkoituksena on auttaa kuntia valmistautumaan EU:n laajentumisen aiheuttamiin muutoksiin. Toivon, että selvityksen sisältämä tausta-aineisto on omalta osaltaan hyödyksi myös muiden yhteiskuntamme toimijoiden tarkastellessa EU:n laajentumisen vaikutuksia. Kiitän selvityksen tekijöitä ansiokkaasta työstä.

Helsingissä lokakuussa 2003

Timo Kietäväinen
varatoimitusjohtaja

Perttu Vartiainen

Suomen alueellinen kehitys laajentuneessa Euroopan unionissa

EU:n laajentumisen välittömien vaikutusten arvioinnin sijasta artikkelin lähtökohtana on alueellisen kehityksen lähitulevaisuuden yleisten muutossuuntien tarkastelu, mitä vasten laajentumisen erillisvaikutuksia pyritään arvioimaan. Perusteluna tälle näkökulman valinnalle ovat integraation aiempien vaiheiden kokemukset.

Integraation eteneminen ja aluekehitys

Euroopan integraation edetessä eräänlainen aluekehityksen perusoletus on ollut integraation alueellista keskittymistä ruokkiva vaikutus. Näin oli jo EEC-vapaa-kauppasopimusta tehtäessä 1970-luvulla. Sopimuksen teon jälkeen maakuntien välinen, vaikkei niinkään sisäinen, kehitys kuitenkin tasaantui selvästi, missä yhtenä keskeisenä tekijänä oli kehitysalueiden uusteollistuminen. Joka tapauksessa vapaakaupan ei voitu ainakaan 1970-luvulla katsoa ruokkineen lisääntyvää alueellista eriarvoisuutta (Volk & Eskelinen 1982). Tosin aluekehityksen osittainen tasaantuminen tapahtui paljolti EEC-sopimuksesta riippumattomista syistä.

Suomen liittymistä EU:n jäseneksi taas valmisteltiin 1990-luvun alun talouden laman aikana, jolloin alueellinen erilaistumiskehitys oli suhteellisen vaimeaa. Kuitenkin myös EU-jäsenyyden ennako-odotuksiin liittyi pelkoja alueellisen keskittymiskehityksen voimistumisesta. Nämä pelot heijastuivat selkeästi myös suoritetussa kansanäänestyksessä; tosin huoli oli enemmänkin maaseudun ja maatalouden kuin reuna-alueiden keskusten tulevaisuudesta. Ajallisesti katsottuna EU-Suomea onkin leimannut vahva alueellinen erilaistumiskehitys. Siksi on ymmärrettävää, että voimakkaan keskittymiskehityksen keskellä tehtyyn EMU-ratkaisuun liittyi pelko syrjäseutujen heikkenevästä asemasta (Hyvärinen & Okko 1997). Jälleen kerran on kuitenkin vaikea osoittaa keskittymiskehityksen johtuneen nimenomaan EU-ratkaisusta.

Alueellisen kehityksen piirteitä 2000-luvulle tultaessa

EU:n laajentumisen näkymiä taas arvioidaan tilanteessa, jossa pahin keskittymiskehitys on ohi tai, mikäli muutos nähdään pelkästään suhdannevaihteluiden näkökulmasta, reuna-alueilla eletään ainakin jonkinlaista hengähdystaukoa.

Ensinnäkin suurten muuttovoittoisten kaupunkiseutujen välillä on selviä kehityseroja. Helsingin ulkopuolisista seuduista ääripäinä ovat Oulu (paras) ja

Turku (heikoin). Toiseksi suurten kasvukeskusten ja väestökatoalueiden rinnalla merkillepantava on suhteellisen laaja väliryhmä, johon kuuluu sekä useita pieniä tai keskisuuria kaupunkiseutuja että joitakin maaseutumaisia seutukuntia (Antikainen & Vartiainen 2003, Kuntaliitto 2002). Kolmanneksi myös suhteellisen heikon väestökehityksen takana on nähtävissä positiivisempia piirteitä esimerkiksi teollisessa kehityksessä ja matkailussa. Tosin alueellisen kehityksen vyöhykkeelliset piirteet korostuvat edelleen. Yhä heikommassa suhteellisessa asemassa olevista perifeerisistä keskuksista monet sijaitsevat pohjoisessa Suomessa (Raaha, Kajaani, Kemi-Tornio ja Rovaniemi). Toisaalta esimerkiksi Kuusamon seudun viimeaikainen positiivinen kehitys antaa lupauksia paremmasta tulevaisuudesta ainakin niillä perifeerisillä alueilla, jotka ovat myös vahvoja matkailualueita.

Näkökulmia lähitulevaisuuden aluekehitykseen

Meidän ei tulisi nähdä tulevaisuutta suoraviivaisesti nykyisyyden jatkeena (vrt. Vartiainen 1999). Ainakin tähän saakka alueellinen kehitys on ollut pikemminkin aaltomaista, ei vain suhdanteiden, vaan myös ns. pitkien aaltojen mielessä. Myös edellisessä voimakkaassa keskittymisvaiheessa eli 1970-luvulla ns. suuren muuton taitumisvaihe tuli monille ennustajille melkoisena yllätyksenä.

Henkilökohtaisesti pidän hedelmällisimpinä tulevan aluekehityksen hahmotusperustoina niitä osaamisperusteisen talouden (tietoteollisen talouden tms.) piirteitä analysoivia aluetutkimuksen suuntauksia, jotka näkevät tulevan kehityksen globaalien ja paikallisten tekijöiden vuorovaikutusprosessina (perustelummin ks. esim. Antikainen & Vartiainen 2002). Tätä kahdensuuntaista kehityskulkua voidaan kutsua *glokalisoitumiseksi*. Kansallisvaltion merkityksen heiketessä taloudellista kehitystä määräävät ensisijaisesti globaali tai vähintäänkin ylikansallinen yhdentyminen ja kilpailu, mutta toisaalta myös paikallisista ratkaisuista ja aloitteellisuudesta tulee entistä kriittisempi kilpailutekijä.

Globaalissa – tai pikemminkin globaalissa – osaamisperusteisessa taloudessa osaaminen ei käsitteellisty kapeasti (huippu)teknologiana, vaan oleellista on myös sosiaalinen ja kulttuurinen osaaminen. Lopulta menestys vaatii aina useiden tekijöiden vuorovaikutusta, mitä kuvaa myös oheisen kuvan asetelma. Menestyvistä paikkakunnista voidaankin puhua “luovina miljöinä” tai “oppivina alueina”, joissa ratkaiseva rooli on tietointensiivisten instituutioiden kuten yliopistojen, tiedepuistojen ja yritysten kehittämisyksiköiden muodostamalla vuorovaikutusjärjestelmällä.

1. Vahvat erikoistumisalat
2. Hyvä alueiden välinen saavutettavuus
3. Korkean osaamisen keskittymä
4. Luova miljöö ja sosiaalinen pääoma
5. Hyvä elinympäristö

Menestyvän alueen/paikkakunnan ulottuvuuksia

Ensiajatuksella glokaali osaamisperusteinen talous näyttäisi suosivan monipuolisia ja riittävän suuria ‘kriittisen massan’ tarjoavia metropolialueita. Näin alueellinen kehitys etenisi yhä syvenevänä keskus- ja reuna-alueiden välisenä erilaistumisena.

Tämänsuuntainen keskittymisvisio lähtee nykyisenkaltaisen tai jopa jyrkemmän keskushierarkian oletuksesta. Sen vaihtoehtona on verkottuneen ja siten madaltuvan keskushierarkian mukaisen alue- ja yhdyskuntajärjestelmän visio, jossa eri tyyppisillä alueilla on kullakin erilaiset mahdollisuudet. Tämä alueelliseksi erikoistumiseksi nimitettävä visio korostaa paikallisen erikoistumisen ja erityisosaamisen merkitystä. Tästä näkökulmasta alueellinen eriytymiskehitys luo uusia mahdollisuuksia, eikä pelkkiä uhkia, myös pienemmille ja fyysismaantieteellisessä mielessä syrjäisemmille kaupunkiseuduille ja maaseutumaisille alueille. Tällöin myös aiemmin rinta rinnan kehittyneiden naapuripaikkakuntien tai tasavahvoina pidettyjen keskusten kehitys voi olla jatkossa vahvasti eriytyvää, mikä korostaa alueellisen erilaistumisen mosaiikkimaisia piirteitä.

Maamme nykyisten menestyjäseutujen lähiajan kehitys ei ole välttämättä ristiriidatonta sekään. Niiden kehityksen pullonkaulaksi voivat muodostua yhtäältä (globaalisti) nykyisten kasvualojen hiipuminen ja toisaalta (paikallisesti) elinympäristön laatutekijät ja työvoimakustannukset. Talouden kasvu ei koske niissä välttämättä myöskään laajoja asukasryhmiä.

Toisaalta koko laajalle taantuvien seutujen joukolle on vaikea ennustaa jotain uutta vahvaa kilpailutekijää. Maatilatalouden kovin rakennemurros lienee kuitenkin pian ohi ja myös lähtevien ikäluokkien määrä hiipuu väistämättä, jolloin ainakin poismuutto vaimenee nykyisestään. Nimenomaan syrjäisen maaseudun kehitys ei olekaan enää samanlaisessa kohtalonyhteydessä maatilatalouden ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kanssa kuin vielä jäsenyyden alkuvuosina. Lievän väestökadon takaa voidaan löytää myös monia paikallisia menestystarinoita, ja syrjäisenkin maaseudun elämänrytmi voi vilkastua ainakin kausiluonteisesti loma-aikoina ja viikonloppuisin.

Nykyistä tasaisemman aluekehityksen kannalta ratkaisevin onkin suurten kasvukeskusten ja taantuvien reuna-alueiden väliin jäävä joukko, johon kuuluvat myös jotkut perinteisen kehitysalueen keskisuuret ja pienet kaupungit lähi-alueineen sekä ns. ydinmaaseudun alueet. Keskisuurten kaupunkiseutujen tai viihtyvyystekijöiden kannalta hyvien maaseutumaisien alueiden valttina on tiettyjen – myös korkeamman osaamisen – toimintojen ja elämäntyylien kannalta hyvä elin- ja toimintaympäristö. Niissä kaupunkimaisuuden etuihin yhdistyvät lyhyet välimatkat ja luonnonläheisyys. Tästä näkökulmasta maassamme onkin monia potentiaalisia korkean osaamisen keskittymiä eikä vain usein mainitut “viisi kasvukeskusta”. Toiseksi meillä on muunkin tyyppisiä kehityskelpoisia alueita kuin korkean osaamisen keskittymät (joilla usein tarkoitetaan yliopistopaikkakuntia). Kaikkien kehittyvien keskusten ei tarvitse olla myöskään ainaakaan merkittävän muuttovoiton keskuksia.

Kansallisvaltion heikkenevä aluepoliittinen rooli

Hyvinvointivaltion laajenemisvaiheen tasapainoisen alueellisen kehityksen takasi vahva kansallisvaltio. Myös kunnista tuli kiinteä osa kansallisvaltion rakenteita, jolloin niistä voitiin puhua paikallisvaltioina. Kunnat olivat hyvinvointivaltion toteuttava käsi ja samalla ne itse olivat valtion suojeluksessa. Tällä tarkoitan konkreettisesti hyvinvointipalveluiden kunnallista organisointia, valtionapujärjestelmää, vaikeuksissa olevien kuntien erityistukea, jne.

Glokalisoituvassa maailmassa yksittäisen (kansallis)valtion toimintapiiri on entistä rajatumpi, jolloin sillä ei ole enää edes periaatteellisia mahdollisuuksia entisenlaiseen vahvaan kansalliseen aluepolitiikkaan. Vastuu eksplisiittisestä (ns. pienestä) aluepolitiikasta onkin siirtynyt entistä enemmän EU:n tasolle, osaksi sen rakennerahastopolitiikkaa. Tehokkuuden ja tasa-arvon optimina määrittävää alueellisten tulo- ja kehityserojen tavoiteltavaa tasoa tarkastellaan nyt koko unionin mittakaavassa.

Glokaalissa osaamisperusteisessa taloudessa ei ole enää paluuta tähän vahvasti julkissektorivetoiseen ja ylhäältä alaspäin ohjattuun aluepolitiikkaan. Globalisaation suuntainen kehitys merkitsee kansallisvaltion ja samalla myös paikallisvaltion heikentymistä, tosin yhä vain suhteellisesti nähtynä. Menestyvälle alueelle ei riitä enää olla esimerkiksi vahva maakunnallinen tai edes ns. valtakunnanosatasen keskus osana Suomen kansallista keskusverkkoa. Tämä koskee myös pääkaupunkiseutua kansallisen keskusverkon ylimpänä hierarkiatasona.

Eräitä hypoteeseja laajentumisen vaikutuksista aluekehitykseen

Välittömin ja samalla triviaalein oletus EU:n laajenemisen vaikutuksista maamme alueelliseen kehitykseen liittyy pelkoon EU:n rakennerahastotukien loppumisesta tai ainakin oleellisesta vähenemisestä maamme reuna-alueilla. Tämä vaikutusyhteys on periaatteessa yksinkertainen tilastollinen fakta, koska laajentuneessa Euroopassa suomalaiset alueet eivät kuulu kaikkein heikoimpiin alueisiin ainakaan bruttokansantuotteella mitattuna. Vaikka tässä vaiheessa on aivan liian aikaista arvioida tulevan, viime kädessä poliittisen, rakennerahastoratkaisun lopputulosta, on ilmeistä, että monien suomalaisten seutukuntien rakennerahastotukien taso on pienenevä, vaikka mitään kertakaikkista romahdusta ainaakaan tavoite 1-alueella ei ole odotettavissa (Lönnroth 2003).

EU:n näkökulmasta oleellista on kysyä, minkälainen erityinen painoarvo unionin pohjoisten ja samalla itäisten reuna-alueiden asuttuna pitämisellä nähdään laajentuvassa Euroopassa. Kovin suurta poliittista painoarvoa itse reuna-alueiden asukkailla ei taida enää olla EU:n kokonaisuudessa. Suomen sisälläkin odotettavissa olevan poliittisen protestin maantieteellinen painopiste on pikemminkin kaupunkien lähiöissä kuin syrjäseuduilla. Sen sijaan oleellista on, nähdäänkö rakennerahastoratkaisulla myös laajempia turvallisuuspoliittisia ja pohjoisten luonnonvarojen hyödyntämiseen – tai laajemmin nähtynä: luonnonvarojen ylläpitämiseen – liittyviä vaikutuksia.

Rakennerahastotukien ilmeinen heikentyminen on ollut ennakoitavissa jo nykyisen rakennerahastokauden alusta lähtien. Siksi jatkuvien EU-tukien varassa elävät paikallistaloudet ovat väistämättä kehityksen peränpitäjiä, kun taas paremmin menestyvillä alueilla tukia pystytään hyödyntämään välttämättömässä rakenteiden uusiutumisessa. Tässä mielessä on ilmeistä, että paikalliset toimintamallit tuottavat laajenevassa Euroopassa entistä mosaiikkimaisempaa aluerakennetta.

Talouden rakenteen näkökulmasta on ilmeistä, että EU:n laajentuminen yksistään ei tuota mitään järjestyttävää suuria kansantaloudellisia vaikutuksia (Widgrén 2002). Tästä näkökulmasta on loogista, etteivät aluetaloudellisetkaan vaikutukset ole kovin suuria (Okko 2002, 22). Uusien jäsenvaltioiden taloudellinen integraatio alkoi jo 1980-luvun lopun poliittisen murroksen jälkeen, jolloin ainakin osa laajenemisen ennakoituista vaikutuksista on jo itse asiassa toteutunut.

Elinkeinorakenteen näkökulmasta laajenemisen välittömät vaikutukset koskevat erityisesti työvoimaintensiivisiä aloja, joilla voi syntyä kovenevaa kilpailua uusien jäsenmaiden kanssa. Tällaisia aloja ovat mm. rakentaminen ja kuljetustoiminta sekä eräät teollisuuden alat. Myös vaikutukset maatalouteen voivat olla merkittäviä, mitä korostavat laajenemisesta väistämättä seuraavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset. Alakohtaisen tarkastelun rinnalla on muistettava, että kokonaisten alojen sijasta muutos koskee pikemminkin yksittäisiä tuotannonvaiheita, jolloin tiettyjen tuotannonvaiheiden siirtyminen halvemman työvoiman maihin voi tukea koko alan kilpailukykyä myös Suomen ja sen eri alueiden näkökulmasta.

Laajenemisen välittömät hyödyt kohdentuvat uusiin jäsenmaihiin, joissa talouden kasvulukujen oletetaan olevan lähivuosina suhteellisen nopeaa. Keskitymisvision näkökulmasta EU:n laajeneminen merkitsee unionin ydinalueen siirtymistä entistä vahvemmin kohti Keski-Eurooppaa. Monikeskeisen aluerakenteen näkökulmasta se taas voi merkitä entistä vahvempaa Itämeren aluetta. Maamme sisäisen aluerakenteen näkökulmasta molemmat vaihtoehdot asettavat eniten haasteita eteläisen Suomen alueille. Itämeren alueen vahvistumisen koskiessa myös Luoteis-Venäjää alueen integraatio voi kuitenkin tarjota uusia mahdollisuuksia etenkin Itä-Suomelle (Eskelinen & Niiranen 2003). Pidemmällä tähtäimellä voidaan arvioida, että uusien jäsenmaiden lisääntyvän ostovoiman hyödyt voivat kohdentua matkailun kautta myös laajemmin kohti maamme reuna-alueita.

Itälaajenemiseen on liitetty Suomessa odotuksia voimistuvasta työvoiman kansainvälisestä liikkuvuudesta, koska EU-jäsenyys tuo uusien matalan tulotason maiden työvoiman vapaan liikkumisen piiriin. Lisääntyvä työvoiman alueellinen liikkuvuus vastaisi myös vakiintunutta talousteoreettista ajattelutapaa, jossa alueellinen integraatio merkitsee tulotason konvergoitumista pääoman ja työvoiman ristikkäisen alueellisen liikkuvuuden kautta. Muistettava on kuitenkin se, että Euroopan integraatio ei ole edennyt työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta tähänkään asti kovin vahvasti. Työvoima on sitoutunut edelleen vahvasti kansallisiin rakenteisiin. Asiantuntija-arvioissa liikkuvuuden onkin ennustettu jäävän ainakin lähitulevaisuudessa melko vähäiseksi (ks. esim. Widgrén

2002, Ekholm 2003). Toisaalta on muistettava, että vahvasti integroituneilla raja-alueilla liikkuvuus realisoituu myös päivittäisenä tai viikoittaisena työmatkaliikkuvuutena. Tämä on laajentuneessa EU:ssa ilmeistä etenkin Suomen ja Viron välillä. Suurin alueellinen haaste EU:n laajeneminen onkin Helsingin metropolialueelle, koska se tapahtuu aivan sen naapurissa. Tämä sisältää sekä uhkia että mahdollisuuksia. Lyhyellä tähtäimellä se voi luoda sopeutumispaineita etenkin niillä metropolialueen seuduilla, jotka ovat painottuneet työvoimavaltaisille tuotannollisille aloille. Mikäli laajenemisen pitkän ajan hyödyt realisoituvat, korostuvat mahdollisuuksien tuomat positiiviset vaikutukset. Tällöin metropolialueella voidaan hyödyntää vielä pitkään kahden keskenään toiminnallisesti integroituvan, mutta erilaisen aluetalouden hyötyjä: metropolialueella turvataan matalapalkkaisten palvelualojen työvoimatarpeet, kun taas alueen tuotannolliset yritykset voivat siirtää työvoimaintensiivisiä vaihteitaan naapurialueelle ja siten parantaa globaalia kilpailukykyään.

Tästä näkökulmasta EU:n laajenemisen aluekehitysvaikutukset voivat olla edelleen maan sisäistä keskittymistä edistäviä. Alueellisen erikoistumisen vision näkökulmasta EU:n laajeneminen voi kuitenkin tarjota uusia verkottumismahdollisuuksia myös maamme muille alueille, jolloin laajenemista voi pitää Suomen aluekehityksen kannalta suhteellisen neutraalina kehityskulkuna. EU:n sisäisen kilpailuasetelman sijasta tärkeämpi laajentuneen Euroopan aluerakennetta määrittävä tekijä onkin ehkä se, miten kukin Euroopan alue onnistuu hyödyntämään suhteellista etuaan myös unionin aluetta laajemmissa kilpailun ja yhteistyön verkostoissa.

Kirjallisuus

Antikainen, Janne & Perttu Vartiainen (2002). Socio-Economic Development in Finnish Urban Regions. Teoksessa Pertti Koistinen & Werner Sengenberger (eds): Labour Flexibility. A Factor of the Economic and Social Performance of Finland in the 1990s. Tampere University Press: Tampere, 63–84.

Antikainen, Janne & Perttu Vartiainen (2003). Alueellisen kehityksen dynamiikka aluekeskuksissa. AKO-Katsaus 1/2003, 3–6.

Ekholm, Peter (2003). Tiivistävä ja hajautuva Euroopan unioni. Edita: Helsinki.

Eskelinen, Heikki & Kimmo Niiranen (2003). Itä-Suomen talouskehityksen pitkä linja ja nykyiset ongelmat. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99:1, 43–58.

Hyvärinen, Jari & Paavo Okko (1997). EMU – alueelliset vaikutukset ja kuntatalous. Kunnallisanon kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 12.

Kuntaliitto (2002). Rakennemuutoskatsaus 2002.

Lönnroth, Juhani (2003). Esitelmä seminaarissa “EU-rakennerahasto-ohjelmat – osaamista, uudistumista ja elinvoimaa”. Lahti 26.5.2003. Moniste.

Okko, Paavo (2002). Integraatioympäristön ja kasvutekijöiden muutos Suomen aluekehityksen taustavoimina. Teoksessa Alueiden tulevaisuuden haasteet. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002.

Vartiainen, Perttu (1999). Onko alueellinen keskittyminen vääjämätön kehityskulku? Teoksessa Maija Metsä (toim.): Tulevat uhat. Tilastokeskus: Helsinki, 99–107.

Volk, Raija & Heikki Eskelinen (1982). EEC-vapaakauppa 1970-luvulla. Näkökohtia toimialoittaisista ja alueittaisista vaikutuksista Suomessa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisu n:o 2.

Widgrén, Mika (2002). Itälaajenemisen taloudelliset vaikutukset. Teoksessa Tapio Raunio & Teija Tiilikainen (toim.): Euroopan rajat. Gaudeamus: Helsinki, 172–199.

Matti Viialainen

Laajentuminen haastaa suomalaisen yhteiskuntamallin

Euroopan unioni on kahden mullistuksen kynnyksellä. Unioni laajenee vappuna 2004 kymmenellä uudella jäsenmaalla. Vaikuttavinta on Puolan tulo jäseneksi, sillä maassa on liki neljäkymmentä miljoonaa asukasta. Heistä reilu viidesosa saa toimeentulonsa maataloudesta. Kolme miljoonaa on työttömänä. Suomelle läheisintä on kuitenkin naapurimme Viron jäsenyys, joka on ehtinyt liittyä myös Natoon. Laajentumisen myötä Itämerestä tulee käytännössä unionin sisävesi.

Samaan aikaan yhdentymistä syvennetään. Tähän tähtää uusi hallitusten välinen konferenssi. Se rukkaa uusiksi unionin perussopimuksia ja vallanjakoa tulevaisuuskonventin ehdotusten pohjalta. Suomen kannalta laajeneminen ja syveneminen merkitsevät suhteellisen vaikutusvaltamme vähentymistä ja nettojäsenmaksumme kasvua.

Mitä järkeä on näin ollen kannattaa kumpaakaan? Suomen eduskuntahan voisi niin halutessaan estää sekä jäsenyyssovimusten että unionin uuden perustusaillaisten sopimuksen ratifioimisen. Poliittiset näkökohdat ja Suomen yleinen etu vaatii kuitenkin, että emme asetu poikkiteloin. Silti unioniin ja sen muutoksiin ei pidä suhtautua liian sinisilmäisesti. Ongelmat on nähtävä ja niihin on varauduttava myös kunnissa.

Unionia ei toisaalta pidä syyllistää sellaisesta, johon se ei ole syypää. Kilpailun koveneminen taloudessa ja työmarkkinoilla on enemmän globalisaation tulosta kuin EU:n laajentumisen seurausta. Suomalainen työ ja tuotanto joutuvat kamppailemaan paikasta auringossa myös Kiinan ja muun Kaukoidän maiden kanssa.

Aivan näihin päiviin saakka Nokia-ilmion siivittämänä olemme hyötyneet suuresti avoimista maailmanlaajuisista pääoma- ja tavaramarkkinoista. Vapaa kauppa on ollut suuri etu pienelle Suomelle.

Mutta entä jatkossa? Karkaako lisää tuotantoa ja sen mukana työpaikkoja Suomenlahden toiselle rannalle ja kauemmaksikin? Kestääkö suomalaisten isänmaallinen mielenlaatu ja veronmaksumoraali kansainvälisen verokilpailun houkutukset vai alkaako yritysten korkeapalkkaisen henkilökunnan ja pääkonttori-toimintojenkin siirto Tallinnaan tai muualle rapauttaa kuntien ja valtion verotulopohjaa?

Laajentuminen on politiikkaa

Laajentuminen on ennen muuta poliittinen hanke. Kyse on demokratian sekä rauhan ja vakauden turvaamisesta Euroopassa. Sen minkä totalitarismi ja kylmä sota viime vuosisadalla erotti, sen unioni nyt yhdistää. Vanhat eurooppalaiset sivistyskansat palaavat sinne minne kuuluvatkin. Eurooppalaisen perheen täysivaltaisiksi jäseniksi. Paljon kärsineillä puolalaisilla, tsekeillä, balteilla ja unkarilaisilla sekä muilla tulijoilla on jäsenyyteen täysi oikeus. Vastaavasti onnekkammilla ja vauraammilla vanhoilla jäsenmailla on velvollisuus osoittaa solidaarisuutta ja avata ovi.

Laajentuminen synnyttää maailman suurimman yhtenäisen talousalueen, jossa asuu liki viisisataa miljoonaa ihmistä ja jolla on Yhdysvaltoja suurempi yhteenlaskettu kansantulo. Euron vahvistuminen ohi dollarin on tästä merkinä, vaikka “vanhan Euroopan” suuret maat rämpivätkin talousvaikeuksissa. Kaukaista utopiaa ei ole sekään amerikkalaisten pelkäämä tilanne, että öljy alettai-siinkin hinnoitella maailmalla euroissa eikä enää dollareissa. Hanketta valmistellaan jo öljyntuottajamaiden kartellin piirissä.

Laajentuminen lisää myös unionin ominaispainoa maailmanpolitiikassa. Setosin edellyttäisi, että EU onnistuisi myös puhumaan yhdellä äänellä eli tehostamaan yhteistä ulko-, turvallisuus- sekä puolustus- ja kauppapolitiikkaa. Tästä hän ennen kaikkea Ranska haaveilee. Tuhannen euron kysymys kuuluu, viekö unionin kehitys sen yhä suurempiin vastakkainasetteluihin Yhdysvaltojen kanssa ja jopa Naton hajoamiseen? Vai oliko Irakin sodan repäisemä railo suhteissa vain tilapäistä?

Koska näen eron USA:n ja Ranskan sekä Saksan välillä ennen muuta ideologisenä ja kansalliseen identiteettiin liittyvänä, en usko, että erimielisyydet mihinkään poistuvat. Uudet unionimaat eivät kuitenkaan lähde mukaan politiikkaan, jonka perimmäisenä motiivina on USA:n johtoaseman haastaminen. Ne eivät ole unohtaneet ketä ne saavat kiittää uudesta itsenäisyydestään ja vapaudesta. Juuri tästä syystä tie unionin yhteiseen ulkopolitiikkaan on kivinen ja pitkä, eikä laajentuminen sitä ainakaan helpota.

Laajentamalla Itä- ja Keski-Euroopan entisiin sosialistimaihin EU voisi edistää “eurooppalaisen” yhteiskuntamallin omaksumista koko maanosassa. Malliin kuuluu solidaarisuus heikompiosaisia kohtaan, tuloerojen tasoittaminen sekä väestöryhmien että eri alueiden välillä ja myös vakiintunut työehtosopimustoiminta ja vaikutusvaltainen ay-liike.

Tulijat ovat miltei poikkeuksetta kuitenkin omaksuneet toisenlaisen, enemmän amerikkalaisen yhteiskuntaihanteen piirteitä. Esimerkiksi Virossa on sovellettu jokseenkin johdonmukaisesti – ja varsin hyvällä menestyksellä – monetaristisia ja uusliberaaleja talousoppeja. Yhtenä esimerkkinä tästä on matala ja ei-progressiivinen verotus. Kääntöpuolena ovat jyrkät tuloerot ja harvasilmäiset sosiaaliset turvaverkot. Vähänkin sosialistiselta haiskahtava ei ole entisissä sosialistimaissa korkeassa kurssissa.

Siksi laajentuneessa unionissa ei ole luvassa törmäyksiä ainoastaan ulkosuh- teiden alalla. Myös sisäpolitiikassa tulee vähintäänkin mielenkiintoisia keskus- teluja, kunhan direktiivejä ruvetaan tehtailemaan 25 jäsenmaan voimin.

Laajentuminen haastaa myös suomalaisen yhteiskuntamallin, koska lähin EU- naapurimme Viro edustaa niin erilaista lähestymistapaa miltei kaikilla politiikan lohkoilla. Kumpi muuttaa toista enemmän kaltaiseksi, jää tulevien historioit- sijoiden mitattavaksi. Vaikka Viro on pieni sitä ei pidä aliarvioida, koska maalla on itsetuntoa ja menestymisen nälkää.

Etumatkaa kurottavana

Yli neljäkymmentä vuotta kestäneen reaalisozialismin aiheuttama jälkeenjäänei- syys Itä- ja Keski-Euroopassa on syynä siihen, että taloudelliset ja sosiaaliset erot uusien ja vanhojen EU-maiden välillä ovat suuria. Kestää vielä vuosikym- meniä ennen kuin ne saadaan kurottua umpeen. Kasvuvauhti on uusissa jäsen- maissa kuitenkin nopeampi. Esimerkiksi Latvia, Liettua ja Viro kasvavat tänä- kin vuonna 5–7 prosentin vauhtia, kun taas eräät vanhat jäsenmaat, kuten Saksa suorastaan taantuvat.

Itälaajentumista ei voi verrata mihinkään aikaisempaan uusien jäsenmaiden tuloon. Tällä kertaa yhtyvät kovin erilaiset astiat. Se käy ilmi seuraavista luvuis- ta: EU:n pinta-ala kasvaa 34 % ja väestö lisääntyy 28 % mutta yhteenlaskettu BKT kohoaa vain 5 %. Kansantulo henkeä kohden laskee EU:ssa 18 %. Miltei kaikki tulijat prahalaisia ja Kyprosta lukuun ottamatta asuvat alueilla, joiden BKT/capita on vähemmän kuin 75 % EU:n keskiarvosta. Kun jäseniksi 2007 tullevat Romania ja Bulgaria otetaan laskuissa huomioon, maatalousväestön osuus uusissa jäsenmaissa on 22 %. Vanhoissa jäsenmaissa maatalousväestön osuus on 4 %.

Bruttomääräinen keskipalkka on Suomessa noin kuusinkertainen Vieroon ver- rattuna. Suomalainen teollisuustyöntekijä ansaitsi viime vuonna keskimäärin 12 euroa tunnissa. Virossa vastaava luku oli kaksi euroa. Alustavien tietojen mu- kaan keskipalkka Virossa oli viime vuonna noin 407 euroa kuussa. Suomessa vastaava luku oli Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan 2 210 euroa.

Erojen dramaattisuutta voi osoittaa myös sillä, että Helsingissä toimeentulo- tuen perusosa oli 362 euroa kuukaudessa vuonna 2001. Suomenlahden toisella puolella keskipalkka vuonna 2000 oli 324 euroa, josta käteen jäi verojen jälkeen keskimäärin 252 euroa. Suomessa tienasi siis “sossun luukulta” paremmin kuin tekemällä töitä naapurissa. Toki elinkustannuksetkin ovat eri tasoa mutta silti asetelma on hyvä tiedostaa. Varsinkin kun muistetaan vielä Suomen asumistuki, perhe-etuudet ja muu asumisperusteinen sosiaaliturva.

Suomessa työnantajan maksettavaksi koituva keskimääräinen kokonaiskus- tannus työtunnilta on noin 24 euroa, Virossa hinta jää alle neljän euron. Eli kun palkkojen lisäksi laskuissa otetaan huomioon myös välilliset työvoimakustan- nukset, kilpailutilanteen haastavuus käy entistäkin selvemmäksi. Muista olosuh- teista puhdistetussa vertailussa suomalaisen työn tuottavuuden täytyy olla vä- hintään kuusi kertaa parempi, jotta yrityksen kannattaa toimia Suomessa.

Siirtymäkausilla lievitetään tuskaa

Saksa, Itävalta sekä komissio ja ay-liikkeen toivomuksesta myös Suomen edellinen hallitus asettuivat jäsenyysneuvotteluissa sille kannalle, että suurten elintaso- ja palkkaerojen takia työvoiman vapaata liikkuvuutta ei voida vapauttaa heti vappuna 2004. Hakijamaat eivät tästä vaatimuksesta pitäneet, koska heidän mielestään siirtymäaika merkitsee huomontavaa kohtelua uusien jäsenmaiden kansalaisille.

Suurimmalle nettomaksajalle eli Saksalle siirtymäkausijärjestelyt olivat kuitenkin täysin välttämättömiä. Onhan maassa itsessäänkin jo yli neljä miljoonaa työtöntä. Koko laajentuminen olisi vaarantunut sisäpoliittisista syistä, ellei siirtymäkausilla olisi lievitetty muutoksen aiheuttamaa tuskaa myös Itävallassa. Lipposen hallitus osoitti myös poliittisen realismin tajuja asettuessaan tukemaan siirtymäaikaa, vaikka esimerkiksi Ruotsi aikoo vapauttaa eräistä soraäänistä huolimatta liikkuvuuden heti jäsenyyden ensimmäisestä päivästä alkaen.

Siirtymäkauden järjestelyjä tarvitaan, jotta laajentuminen voidaan toteuttaa hallitusti. Eräissä uusissa jäsenmaissa, kuten Virossa on Suomeakin huomontava väestökehitys. Syntyvyys on pienempi ja väestö ikääntyy. Hallittu siirtymävaihe on uusienkin maiden etu, sillä "aivovuodolla" ei pidä aiheuttaa niiden kehitykselle vahinkoa. On parempi, että nuori ja koulutettu työvoima rakentaa omaa maataan kuin muuttaa pois pysyvästi länteen leveämmän leivän toivossa.

Työvoiman vapaalle liikkuvuudelle on tulossa joustava 2+3+2 mallin mukainen, enintään seitsemän vuoden mittainen siirtymäaika. Sen aikana uusien jäsenmaiden kansalaisilta vaaditaan edelleen työlupa, mikäli he haluavat tulla Suomeen töihin. Ensimmäinen tarkastelupiste siirtymäajan mahdolliselle lyhentämiselle on kahden vuoden kuluttua jäsenyyden alkamisesta. Viron ja Suomen yhteistyötä EU:ssa selvittäneet pankinjohtaja Esko Ollila ja suurlähettiläs Jaak Jöeruut esittävät, että siirtymäaika poistetaan 2006.

Lyhentämistä ei kuitenkaan voi pitää kirkossa kuulutettuna. Siirtymäaikaa voidaan lyhentää ainoastaan kolmikantaisen valmistelun pohjalta. Ay-liikkeellä on asiassa siis sanansa sanottavana. Lyhentämistä voidaan harkita vain, mikäli työmarkkinahäiriöitä ei esiinny ja työehtojen noudattamisen valvonta toimii myös käytännössä. Siirtymäajan lyhentämistä ei ole siksi syytä lähteä perusteetomasti ennakoimaan. Ensimmäinen on nähtävä tapahtumien kulku työmarkkinoilla ja vasta sitten on johtopäätösten aika.

Tulijoiden olisi täytettävä jäsenyyden ehdot lainsäädännön lisäksi myös käytännössä. Vaikka lait olisivatkin EU-tasolla, on siitä vielä pitkä matka siihen, että työ- ja sosiaalilainsäädäntö, työsuojelu ja esimerkiksi elintarviketurvallisuus ja ympäristönormit käytännössä toteutuvat unionin vaatimustasolla.

Ay-liikkeen näkökulmasta ongelmana on, että järjestäytymisaste, työehtosopimustoiminta ja kolmikantayhteistyö on useimmissa uusissa jäsenmaissa kovin heikkoa. Virossa liittoihin kuuluu 14 % työntekijöistä, Latviassa 20 % ja Liettuassa 11 % (Baltian Työolobarometri 2002). Jos ay-toiminnan perusta, alan valtakunnallinen työehtosopimus ja luottamusmiesjärjestelmä puuttuvat, on vaikeaa kohottaa palkkoja ja parantaa työoloja.

Jäsenyyden avulla tulisikin edistää hyvien työmarkkinakäytäntöjen vakiintumista uusissa jäsenmaissa. Se olisi työtä eurooppalaisen hyvinvointimallin puolesta ja vähentäisi myös osaltaan muuttopaineita. Ay-toiminnan vahvistuminen ja palkkatason nousu lähialueilla on suomalaisenkin palkansaajan etu. Siksi SAK ja sen jäsenliitot monin eri tavoin pyrkivät tukemaan esimerkiksi Viron ay-liikettä.

Joulukuussa 2002 Tallinnassa avattiin Suomen työelämän informaatiopiste. Uudenmaan liiton kanavoimalla Interreg-rahoituksella toteutettu hanke on osoittanut tarpeelliseksi. Toukokuun loppuun 2003 mennessä jo yli 1500 virolaista oli käynyt toimistossa tiedustelemassa kuinka voisi laillisesti työskennellä Suomessa ja millaisia ovat oikeat, työehtosopimusten mukaiset palkat ja muut työehdot.

Työvoiman ohella myös sisämaan maantiekuljetuksille, ns. kabotaasille on asetettu siirtymäaika. Järjestely on samoin joustava 2+2+1 eli enintään viiden vuoden pituinen. Tämäkin siirtymäaika oli tarpeen, sillä kuljettajien palkkojen lisäksi polttoaineen hinta, ajoneuvojen verotus ja liikenneturvallisuuden taso vaihtelevat niin paljon, että olisi ollut edesvastuutonta avata vaikkapa Etelä-Suomen tukinajo tai Oulun ja Helsingin välinen rekkaliikenne heti Baltian maiden kuljetusyrityksille.

Vuokratyö, aliurakointi ja pendelöinti lisääntyvät

Eniten päänvaivaa työmarkkinoille tulee kuitenkin aiheuttamaan se, että palvelujen vapaa liikkuvuus toteutuu välittömästi jäsenyyden alettua. Palvelut sisältävät myös vuokratyön, aliurakoinnin ja sähköisen kaupan. Työvoimaa voi palvelujen vapaan liikkuvuuden nimikkeen alla liikkua ilman työlupaa tuntuvastikin. Tällöin kyse on kuitenkin lyhytaikaisesta työskentelystä, ei pysyvästä maahanmuutosta.

1960-luvun lopulla Suomesta kahdessa vuodessa peräti 80 000 ihmistä muutti Ruotsiin "Volvoa tienamaan", kun länsinaapurissa oli työvoimalle kova kysyntä ja meiltä taas maaseudun rakennemuutoksen takia vapautui runsaasti työvoimaa. Näin suuria muuttoliikkeitä tuskin laajentumisen myötä tulemme näkemään. Mutta epäilemättä sama kysynnän ja tarjonnan laki tulee vaikuttamaan. Jos lähtömaassa on työttömyyttä sekä köyhyyttä ja tulomaassa taas työvoimapuuta, muuttoliikettä kyllä syntyy.

Käytännössä ns. pendelöinti, rajan yli työnteko tulee olemaan houkuttelevin vaihtoehto. Eli parhaan nettotulotason saavuttaa, jos kykenee yhdistämään Suomen palkkatason Viron tai Puolan elinkustannuksiin ja verotukseen. Työministeriön tutkija Kari Hietala on päätenyt laskelmissaan siihen, että omakotitalon voisi tienata Virossa noin neljän, viiden vuoden pendelöinnillä Suomeen.

Yritykset ja enenevässä määrin myös kunnat elävät verkostotalouden aikaa. Toimintoja pilkotaan, kilpailutetaan ja ulkoistetaan. Näissä tarjouskilpailussa virolainen tai Virosta käsin toimiva suomalainen yritys ovat vahvoilla, vaikka lähetettyjen työntekijöiden laki edellyttääkin, että Suomessa tehtävästä työstä maksetaan aina suomalaisen työehtosopimuksen mukainen palkka.

Vajaan vuoden kuluttua palvelualoilla ja rakennuksilla jo nyt esiintyvät epä-terveet ilmiöt voivat moninkertaistua, ellei työehtojen valvontaa saada kuntoon ennen vappua 2004.

Saksa ja Itävalta varasivat jäsenyysneuvotteluissa itselleen oikeuden rajoittaa myös palvelujen liikkuvuutta eräillä herkkillä aloilla. Rajaseuduilla esimerkiksi rakentamis- ja siivouspalvelut ovat siirtymäaikojen piirissä. Tämä on ymmärrettävää, sillä Saksan itäosien vaikeudet ovat kyllin isoja ilman puolalaisten tuomaa kilpailuakin. Mutta siirtymäkauden jälkeen rajat avautuvat ja kova hintakilpailutilanne on tosiasia. Kyse on vain ajan voittamisesta.

Suomessakin ay-liike vaati hallitukselta rajoituksia eräiden palvelujen vapaa-seen liikkuvuuteen. Viranomaiset torjuivat ehdotukset vedoten siihen, ettei Suomessa ole yhteistä maarajaa uusien jäsenmaiden kanssa. Se tosiseikka, että Helsingin ja Tallinnan välillä on kesäaikaan noin 60 eri päivittäistä yhteyttä, ei painanut harkinnassa. Eikä sekään, että nopeimmilla laivoilla matka Tallinnan keskustasta Helsingin keskustaan on lyhyempi kuin matka junalla Helsingistä Tampereelle. Helikopterista, jolla matka kestää 18 minuuttia, puhumattakaan.

Haitalliseen verokilpailuun puututtava

Laajentuminen puoltaa ja suorastaan edellyttää sitä, että EU:n päätösvaltaa ja yhteistyötä lisättäisiin erityisesti verotuksen vähimmäistasojen säätämiseksi. Euroopan unionilla on kyllä toimivalta kieltää silakanpyynti Itämerellä ja estää tien tai sataman rakentaminen muutaman liito-oravan tai pikkulepinkäisen takia mutta unioni ei mahda mitään sille, että jäsenvaltioiden joukkoon ilmestyy uusi veroparatiisi.

Suomen ja Viron pääoma-, tulo- sekä arvonlisäverokantojen välillä on huomattavat erot. Kilpailutilanne ei ole reilu yhteismarkkinoilla silloin kun verotuksen taso poikkeaa näin suuresti. Eihän sadan metrin juoksukilpailussakaan sallita sitä, että yksi tai useampi kilpailija sääntää matkaan puolimatka.

Suomenlahden toisella puolella yhtiövero on käytännössä nolla. Investoinnit ja voitot ovat verovapaita, mikäli varat pidetään yrityksessä. Ulosmaksetusta voitosta ja/tai osingoista menee 26 prosentin vero. Suomen yhtiöveroprosentti on 29, joka maksetaan jokaisesta voittoeurosta. Jäsenyysneuvotteluissa Vironnisti neuvottelemaan siirtymäajan aina vuoteen 2008 saakka ulkomaisille emoyrityksille maksettuihin osinkoihin. Viro voi verottaa niitä vastoin EU:n periaatteita samaan aikaan kun virolaisiin yrityksiin jätetyt voitot pysyvät verottomina.

Houkuttelevaksi Viron tekee myös se, että kaikille sama suhteellinen tulovero laskee uuden Jaan Partsin hallitusohjelman mukaan 26:sta 20 prosenttiin. Samalla alenee myös osinkojen vero. Suomessa ylin marginaaliveroprosentti on kotikunnasta hieman riippuen noin 60 prosenttia. Toimitusjohtaja tai huippuasi-antuntija voi parhaassa tapauksessa keventää palkkatulojensa verotusta kolmannekseen siirtämällä vakituisen asuinpaikkansa Espoosta Tallinnaan.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksesta huolta kantavien onkin syytä ristiä kätensä ja pyytää lisää isänmaallista mielenlaatua kaikille maamme

hyvätuloisille, että he pitäisivät kirjansa kotimaassa eivätkä ryhtyisi kiertämään veroja sukulaiskansan ystävällisellä myötävaikutuksella.

Palvelujen vapaan liikkuvuuden oloissa myös arvonlisäverokannalla on merkitystä. Se vaihtelee Virossa 0–18 prosenttiin. Pääsääntö on 18 prosentin arvonlisävero. Maan nykyinen lainsäädäntö lähtee kuitenkin siitä, ettei työn tuntihintaan tarvitse lisätä arvonlisäveroa. Kun suomalainen ja Virossa sijaitseva yritys kilpailevat samasta, Suomessa tehtävästä työstä, kilpailutilanne on tältäkin osin 22 prosenttiyksikköä suomalaisen yrittäjän tappioksi.

Yksi ajankohtainen esimerkki on pesulatoiminnot. Kun Silja keväällä 2003 kilpailutti pyykkinsä, voiton peri virolainen (suomalaisomisteinen) yritys ja ainakin 65 pesulatyöntekijää sai Suomessa irtisanomisilmoituksen. Uutiskynnyksen ylitti myös Fortumin aikomus siirtää laskujen skannaustoiminnot lahden taakse, jonka seurauksena kymmenkunta henkilöä aiotaan irtisanoa Espoossa.

Jää mielenkiinnolla seurattavaksi kuinka paljon Suomi menettää yritys-, pääoma- ja henkilökohtaisia tuloveroja vuosien varrella eteläiseen naapuriin. Irlanti, jonka yritysvero on 12,5 prosenttia, on menestynyt loistavasti EU:ssa harjoittamalla aggressiivista verokilpailua. Emme voi syyttää naapureitamme, jos he ovat valinneet saman strategian ja menestyvät sen avulla. Vika on epätäydellisissä sisämarkkinasäännöksissä, jotka sallivat haitallisen verokilpailun.

Suorat sijoitukset Suomesta Vieroon ovat olleet 1992–2002 noin 1,1 miljardia euroa. Yli tuhat suomalaista yritystä toimii jo ennen jäsenyyttä Virossa. Suomen Yrittäjien puheenjohtaja Eero Lehti sekä verotuksen huippuasiantuntija Kari S. Tikka arvioivat toukokuussa Kauppalehdessä, että virta vie jatkossakin Suomenlahden toiselle rannalle kiihtyvällä vauhdilla. Syynä ovat reippaasti alhaisemmat palkat ja edullinen verotus. Olojen vakiintuminen ja euron käyttöönotto Virossa lisäävät epäilemättä mielenkiintoa, sillä pääoman lakina on aina etsiä parasta mahdollista tuottoa.

Valtiovarainministeriö arvioi, että Suomi menettää vuoteen 2006 mennessä alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden verotuloja verokantojen vääjäämättömän alentamisen takia peräti 1,2 miljardia euroa. Toivottavasti luku on ylimitoitettu, sillä se on melkein prosentti maamme kansantulosta.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus joutui jo alentamaan maaliskuusta 2004 lähtien alkoholin verotusta. Valtion tulot oluesta, väkevistä ja viineistä putoavat vuonna 2004 noin 300 miljoonalla eurolla edellisvuoteen verrattuna. Tupakan verotus päätettiin vielä pitää ennallaan, vaikka senkin alentamiseen kohdistuu kovia paineita.

Viron tulevalla EU-jäsenyydellä on siis välitön alentava vaikutus koko julkisen sektorin verotuottoihin ja siten myös kuntien tulopohjaan. Menot sen sijaan paisuvat, koska alkoholin kulutuksen haitat juomisen lisääntymisen myötä kasvavat ja tuntuva osa lisämenoista koituu kuntien maksettavaksi. Se ei kuitenkaan ole virolaisten syy vaan ongelma on lähtöisin EU:n sisämarkkinasäännöistä, jotka eivät salli terveystieteiden petyksiä alhaisempia alkoholin ja tupakan tuontikiintiöitä.

Ellei mitään tehdä, Alkon ovi avautuu kovin harvakseltaan ainakin Salpausselän eteläpuolella, sillä ensi vapusta alkaen Tallinnasta voi kerralla hakea verova-

paasti 10 litraa viinaa, väkeviä viinejä 20 litraa ja mietoja viinejä 90 litraa sekä olutta 110 litraa. Kun hinnat ovat kolme, neljä kertaa halvempia kuin Alkossa, reissu kannattaa aina. Pelättävissä on, että halpa tuontialkoholi päätyy myös harmaille markkinoille ja ravintoloihin, ellei viinan ja oluen verotusta Suomessa tuntuvasti lasketa.

Kuntien kontolle muutoksesta aiheutuu lisäkuluja, sillä sairaus-, tapaturma- ja hoito- sekä lastensuojelukulut kasvavat sitä mukaa kuin alkoholin suurkulutus ja väärinkäyttö lisääntyvät. Alkoholiverotuksen kohdalla toivoisi hartaasti, ettei autoveroilmiö toistuisi. Valtion autoverotulothan kasvoivat, kun verotusta kevennettiin, sillä autoja myytiin entistä enemmän.

Ostovoimaa siirtyy lähinnä pääkaupunkiseudulta ja Etelä-Suomesta Tallinnan seudulle melkoisessa määrin jo nyt. Vuonna 2001 Suomesta tehtiin 1,8 miljoonaa matkaa etelänaapuriin, yöpymisiä oli 650 000. Yhteenlaskettuja ostoja oli 187,6 miljoonan euron arvosta. Koska Viron hintataso on reilusti puolet halvempi kuin Suomessa, ostos- ja palvelumatkailu tulee jatkumaan laajana. Se merkitsee myös sitä, että tuhannet palvelualojen työpaikat jäävät syntymättä lahden tälle puolelle.

Pääoma-, yritys-, arvonlisä- ja ympäristöverotus pitäisi EU-maissa harmonisoida enemmistöpäätöksillä niin, että vähimmäistasot ovat kaikille jäsenmaille yhteiset. Sama koskee sellaisten herkästi liikkuvien tavaroiden, kuten alkoholin ja tupakan välillistä verotusta. Suomen olisi ajettava ponnekkaasti lattiatasojen asettamista verotukselle EU:n tulevaisuutta koskeissa neuvotteluissa.

Miksi sitten Virossa on niin paljon matalammat verot? Kyse on paitsi ideologisesta valinnasta myös siitä, että maan julkisen sektorin työntekijöiden lukumäärä on vain reilut 50 000 henkilöä. Suomessa luku on noin kaksitoistakertainen, vaikka väkimäärä on vain vajaat neljä kertaa suurempi. Paineet kasvattaa julkista hallintoa ja palveluja tulevat Virossakin lisääntymään, joten näin alhaalla verotus tuskin voi loputtomiin jatkua. Samaan aikaan Suomi joutuu keventämään ainakin työn verotusta. Silti erot jäävät suuriksi myös jatkossa.

Enemmän voitettavaa kuin pelättävää

Laajentumisen myötä jäsenmaksumme unionille kasvavat. Vuoteen 2007 mennessä nettomaksut lisääntyvät noin 270 miljoonalla eurolla ja vuoteen 2013 mennessä lasku on jo 1,1 miljardia euroa suurempi. Nämä luvut ovat valtiovarainministeriön arvioita ja lopullinen toteutuma riippuu siitä mitä maatalous- ja rakennerahastojen pelisäännöistä aikanaan päätetään.

Suunta on kuitenkin selvä. Suomen saamat alue-, rakenne- ja maataloustuet jonkin verran vähenevät. On erittäin hyvin neuvoteltu, mikäli Suomi onnistuu säilyttämään nykyisen ykköstukialueen tasoiset tuet Itä- ja Pohjois-Suomelle myös vuoden 2007 jälkeen.

Mutta se mikä valtiontaloudessa ja osittain myös kuntapuolella menetetään, voidaan yksityisellä puolella voittaa takaisin. Ja enemmänkin. Jo tällä hetkellä Suomella on selvä vientilyijäämä uusiin jäsenmaihiin. Vuonna 2001 Suomi vei tavaroita ja palveluita hakijamaihin 3 156 miljoonalla eurolla. Tuonti oli 2 265

miljoonaa euroa. Kun vieraillee Riikassa tai Tallinnassa ei voi välttyä törmäämästä tuttuihin kyltteihin ja tuotemerkeihin. Se on hyvä, sillä laajeneville markkinoille on syytä sijoittaa ja sijoittaa.

Toivo on pantava maamme teollisuuteen ja palveluyrityksiin, joiden kilpailukyky ja osaaminen ovat korkealla tasolla. Itämeren talousalue, eräänlainen uusi Hansaliitto, on epäilemättä myös paitsi haaste myös huikeakin näköala. Jos mahdollisuuksiin osataan kunnolla tarttua, Suomen kansantalouden laajentumisesta saama taloudellinen hyöty voi hyvinkin ylittää moninkertaisesti sen mitä jäsenmaksuissa menetämme. Mutta hyöty voi toteutua vain kaupan ja investointien kasvun myötä. Se voisi tuoda lisää töitä myös suomalaiselle palkansaajalle ja sitä kautta myös verotuloja valtiolle ja kunnille.

Unohtaa ei sovi, että rajojen madaltuminen ja vilkastuva kanssakäyminen avaa tavallisille kansalaisille uusia ovia. Kulttuurivaihto, kansalaisjärjestöjen, koulujen ja kuntien välinen yhteistyö sekä matkailu helpottuvat entisestään. Kaikki tämä on omiaan rikastuttamaan eurooppalaista yhteenkuuluvuuden tunnetta ja identiteettiä. Emme saa aliarvioida laajentumisen henkisiä ja kulttuuriulottuvuuksia. Loppujen lopuksi ne tulevat painamaan loppuarviossa vähintään yhtä paljon kuin pelkät taloudelliset arvot.

Laajentumisessa samoin kuin integraation syventymisessä on siksi – ainakin vähän pidemmällä aikavälillä – enemmän voitettavaa kuin pelättävää. Vaikka laajentuminen haastaa suomalaista hyvinvointiyhteiskunnan mallia monella tapaa, on sillä myös eittämättä dynaamisia vaikutuksia.

Työehtovalvonta laitettava kuntoon, muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

Kotiläksyt on kuitenkin tehtävä hyvissä ajoin ennen tulevaa vappua. Kiireellistä on laittaa nyt pahasti vuotava työehtojen noudattamisen valvonta kuntoon. Viime tuloratkaisu ja uusi hallitusohjelma antavatkin toivoa, että Suomen työmarkkinoille ei päästetä syntymään kahden kerroksen väkeä.

Ongelmana eivät ole ulkomaalaiset työntekijät sinänsä vaan heitä riistävät välikädet. Valitettavasti halpatyövoimasta on tullut kolmas toimiala, josta järjestäytynyt rikollisuus kiskoo voittoja myös Suomessa. Muut toimialathan ovat paritus ja huumekauppa.

Rakennusliitto järjesti lokakuussa 2002 valtakunnallisen työnseisauksen kielteisten ilmiöiden kitkemiseksi. Lukuisissa työmaatarkastuksissa oli käynyt ilmi, että pahimmillaan venäläisille työntekijöille maksettiin vain euro tunnilta. Virolaisten rakennusmiesten normaalitaksa osoittautui olevan viisi euroa tunnilta pimeästi. Työehtosopimusten mukainen palkkataso olisi vähintään kaksinkertainen. Sen päälle tulisi työnantajan suorittaa lomarahat, eläkemaksut ja muut sivukulut.

Kuvaava on eräs saartoihin ja oikeuskäsittelyihinkin johtanut tapaus. Putkimiehiä välittänyt virolainen firma A oli sopinut maksavansa 1800 kruunua eli noin 115 euroa kuukausipalkkaa virolaisille putkimiehille Suomesta tehtävästä työstä. Sen päälle tuli pimeä tuntikorvaus Suomessa, viisi euroa eli asentajat

pääsivät 172 tunnin kuukausitöillä yhteensä vajaan tuhannen euron kuukausiansioihin.

Kyseisten putkimiesten työn firma A myi suomalaiselle pääurakoitsijalle hintaan 20–32 euroa tunti. Alimmalla taksalla firman katteeksi per putkimies tuli kuukaudessa 2 465 euroa ja ylimmällä taksalla 4 529 euroa. Kun työntekijöitä oli nelisenkymmentä, kokonaiskatteeksi jäi kuukaudessa vähintään 100 000 euroa. Vaikka siitä lyhennetäänkin firman yleiskulut, voitto on muhkea.

Tulopoliittisen sopimuksen mukaisesti työehtosopimuksen alittavien palkkojen maksamisesta on tulossa työsyRJintärikos. Tästä valmistui maaliskuussa yksimielinen kolmikantainen työryhmämietintö. Sisäasianministeriössä valmistelaan myös erityisen valvontayksikön perustamista huolehtimaan siitä, että ulkomaalaisia työntekijöitä kohdellaan oikeudenmukaisesti. Tulossa on myös uusi ulkomaalaislaki, joka takaa luottamushenkilöille oikeuden saada tietoja työluvista ja niiden ehdoista, jolloin ay-liikkeen mahdollisuudet osallistua valvontaan paranevat.

Valvonta on tärkeää mutta perimmiltään kyse on asenteista ja rahasta. Suomen työmarkkinajärjestöt antoivat 27.4.2001 yhteisen kannanoton, jossa ne yksissä tuumin vakuuttavat, että Suomessa tehtävästä työstä on maksettava sopimusten mukainen palkka. Järjestäytyneet työnantajat ovatkin useimmiten kiittävästi ay-liikkeen kanssa samaa mieltä siitä, että lakeja ja määräyksiä on noudatettava. Rehelliset yrittäjät kun myös kärsivät halpatyövoimaa hyväksikäyttävistä epärehellisistä kilpailijoista.

Valvontaa voitaisiin tehostaa myös sillä, että työmarkkinajärjestöillä olisi kanneoikeus työsyRJintärikoksissa. Ongelmana kun usein on, että ulkomaalainen työntekijä ei osaa tai uskalla puolustaa etujaan. Tilaajan ja/tai pääurakoitsijan vastuu siitä, että koko alihankintaketjussa noudatetaan suomalaisia työehtoja olisi myös tehokas keino kitkeä väärinkäytöksiä.

Kotiläksyjen tekoon kuuluu myös asumisperusteisen sosiaaliturvamme eräiden etuuksien tarkistaminen, josta on valmistunut työryhmämietintö. Suomeen tapahtuvan muuttoliikkeen tulee jatkossa olla työperusteista ja huoltosuhdetta vahvistavaa. Kun Suomeen tulo merkitsee töihin tulemista suomalaisilla työehdoilla ja kun tulijat eivät syrjäytä kotimaista työvoimaa kortistoon, muuttoliike on kaikin puolin tervetullutta ja vuosikymmenen lopulla jopa tarpeellista. Tämä koskee myös kuntia, joiden palvelutuotannossa on harkiten syytä myös selvittää ulkomaisen työvoiman käyttömahdollisuudet, jos suomalaista työvoimaa ei keräta kaikkiaan ole saatavilla.

Sellainen muuttoliike, jonka pääasiallisena motiivina on etuusjärjestelmiemme ja hyvinvointipalvelujemme hyväksikäyttö ilman työntekoa, ei ole toivottavaa. Siksi asumisperusteisiin järjestelmiin ja ilmeisesti myös kotikuntalakiin on tehtävä tarvittavat muutokset.

Suomalaiset ovat valmiimpia kuin luullaan hyväksymään enemmän ulkomaalaisia Suomeen ja edistämään monikulttuurisempaa yhteiskuntaa. Samojen sääntöjen on kuitenkin koskettava kaikkia ja jokaista ihmistä on kohdeltava tasavertaisesti myös työelämässä hänen kansalaisuudestaan riippumatta. Kestävää hyvinvointia syntyy vain työstä ja osaamisesta. Sen varaan Suomea on rakennettava myös laajentuvassa unionissa.

Lähteet

Itälaajentumisraportti, Matti Viialainen, SAK, 2002

Suomi ja Viro Euroopan unionissa, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2003

Tiivistyvä ja hajautuva Euroopan unioni, Peter Ekholm, Sitra, 2003

EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen, Osa 1 ja Osa 2, Työministeriö, 2001

EU:n itälaajentumisen vaikutukset Suomen elinkeinoelämälle, Etna, 2001

Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002, Ministry of Labour Finland, 2003

Eurostat

Tilastokeskus

Estonian Turist Board

Rakennusliitto

Kauppalehti

Matti Kari

EU:n laajentumisen vaikutukset kuntien tarjoamiin hyvinvointipalveluihin

Seuraavassa tarkastellaan otsikon mukaista aihetta ensinnäkin tuomalla esiin EU:n sosiaalipolitiikan erilaiset vaikutukset kuntien palveluihin ja toisaalta pohditaan, minkä muutoksen laajentuminen tähän tuo. Kuten havaitaan, vaikutukset, erityisesti laajentumisen kautta, ovat pääosin välillisiä. Toisaalta EU:n sosiaalipolitiikan viimeaikainen kehitys on tuonut varsin suoriakin vaikutuksia, jotka kuntien on hyvä ottaa huomioon.

EU:n sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaessa kysymys EU:n toimivallasta ja sosiaalipolitiikan alueen lainsäädännöstä on ensisijainen. Vaikka toimivaltaa on perinteisesti ollut varsin rajoitetusti ja se edelleenkin on selvästi EU:n ja jäsenvaltioiden välistä jaettua toimivaltaa, EU:n sosiaalipolitiikan historia voidaan kuvata hitaana toimivallan laajentumisena ja lisääntyvänä lainsäädäntönä. Sosiaaliturvajärjestelmät ja sosiaalipolitiikka ovat edelleen pääosin jäsenvaltioiden kansallisessa vallassa, mutta EU on aikojen kuluessa yhä enemmän ja enemmän saanut toimivaltaa alueella.

EU:n sosiaalipolitiikan alueen toimivalta ja sen pohjalta ns. “normaalimenetelmällä” eli EU:n instituutioiden puitteissa tehty lainsäädäntö on edelleen merkittävin EU:n sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaessa. Kuitenkin aivan viime vuosina on “normaalimenetelmän” rinnalle tullut jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien ja kansallisen sosiaalipolitiikan kannalta kaksi hyvin merkittävää vaikutuskanavaa. Sosiaalisen suojelun järjestelmien seuranta eli ns. avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen sosiaalipolitiikan alueella aloitettiin EU:ssa vuoden 1999 lopulla. Se on muutamassa vuodessa kehittynyt voimakkaasti jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin ja sosiaalipolitiikkaan puuttuvaksi toimintatavaksi. Vaikka sen puitteissa ei tehdä jäsenmaita välittömästi sitovaa lainsäädäntöä, sen poliittinen vaikutus on ilmeisen suuri. Toinen uusi alue on EU:n sisämarkkinoiden laajeneminen yhä enemmän ja enemmän sosiaalisen alueelle. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on ollut tässä kehityksessä tärkeässä asemassa, koska se yksittäisiä sosiaalialan ratkaisuja tehdessään on selvästi painottanut sisämarkkinoiden kilpailupolitiikkaa sosiaaliturvajärjestelmien kansallisen toimivallan kustannuksella.

Seuraavassa kutakin näistä alueista tarkastellaan erikseen ottaen huomioon vaikutukset kuntiin ja arvioimalla laajentumisen merkitystä.

EU:n sosiaalipolitiikka lainsäädännön valossa

EU:n sosiaalipolitiikka jaetaan seuraavassa lainsäädännöllisen toimivallan osalta seuraaviin alueisiin: sosiaaliturvan koordinointi, miesten ja naisten tasa-arvo, sosiaaliset ohjelmat, terveyspolitiikka ja syrjinnän torjuminen. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään työllisyys, työsuojelu, työelämän sääntely ja työoikeus, vaikka ne EU:ssa yleensä luetaan sosiaalipolitiikan alueeseen.

Sosiaaliturvan koordinointi

Sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnin perustanut artikla 51 oli jo alkuperäisessä Rooman sopimuksessa (voimaan 1.1.1958). Se oli osa yhteisiä eli sisämarkkinoita koskevia artikloja 48–51, jotka toteuttivat työvoiman vapaan liikkumisen jäsenvaltiosta toiseen. Artikla 51 edellytti yhteisölainsäädäntöä, jolla sosiaaliturvajärjestelmissä olevat odotusajat sosiaaliturvan saamiseksi ja rajoitukset etuuksien maksamiseksi toisiinsa maihin poistettaisiin. Päätöksenteon perustana oli yksimielisyys. Amsterdamin sopimuksessa (voimaan 1.5.1999) artiklan sisältö säilyi ennallaan, myös yksimielisyysedellytys, mutta päätökset muutettiin tehtäväksi yhteispäätösmenettelyllä Euroopan parlamentin kanssa. Uuden numeroinnin mukaan se on nyt artikla 42.

Sosiaaliturvan koordinointi perustettiin asetuksilla nro 3 ja 4 vuonna 1958. Asetukset korvattiin 1970-luvun alussa asetuksilla nro 1408/71 ja 574/72, joilla numeroilla ne edelleen tunnetaan, vaikka niitä on muutettu kymmeniä kertoja. Asetuksia pidetään ajan tasalla vuosittaisin muutoksin ja aika ajoin tehdään isompiakin uudistuksia, kun mukaan tulee uusia jäseniä erilaisin sosiaaliturvajärjestelmin tai kun koordinoitiperiaatteita katsotaan tarpeelliseksi muuttaa. Nykyään asetuksia sovelletaan EU-jäsenmaiden lisäksi myös Euroopan talousalueen (ETA) maissa (Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja Sveitsissä (vain Sveitsin ja EU:n välillä liikkuviin). Kun uudet jäsenmaat liittyvät EU:iin, niihin aletaan heti soveltaa asetuksia. Vaikka joidenkin uusien maiden osalta saattaakin vanhoilla jäsenmailla olla työvoiman vapaata liikkumista koskevia siirtymäsäännöksiä, niitä ei koskaan sovelleta sosiaaliturvajärjestelmien koordinointiin.

Sosiaaliturvan koordinointi on toistaiseksi rajoittunut vain EU/ETA-maiden kansalaisuutta oleviin työntekijöihin, mutta perheenjäsenet ovat voineet olla myös ns. kolmansien maiden kansalaisia. Rajoitus on kuitenkin poistumassa ja sen jälkeen kaikki eri kansalaisuuksia olevat ja vakinaisesti muissa jäsenmaissa (myös uusissa jäsenmaissa) työskentelevät henkilöt tulevat koordinoinnin piiriin (Tanska on kuitenkin laajennuksen ulkopuolella).

Sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi tarkoittaa sitä, että työntekijät voivat vapaasti liikkua jäsenvaltiosta toiseen ja saada sosiaaliturvaoikeuksia ilman sosiaaliturvajärjestelmissä muutoin olevia odotusaikoja ja kansalaisuusrajoituksia ja he saavat ansaitsemansa sosiaalietuudet, erityisesti eläkkeet, myös mukaansa ja maksetuksi toiseen maahan. Koordinoitilainsäädännön perusteella työntekijät ja näiden perheenjäsenet kuuluvat aina kerrallaan vain yhden jäsenmaan sosiaaliturvan piiriin ja sosiaaliturvamaksut maksetaan vain yhteen maahan. Verot sen sijaan voidaan joissakin tapauksissa joutua maksamaan toiseen

maahan kuin mistä sosiaaliturva saadaan, vaikka useissa maissa, kuten esimerkiksi Suomessa, verotuksella rahoitetaan osa sosiaaliturvaa.

Koordinoinnin piiriin kuuluvat Suomessa sairauspäivärahat ja äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat sekä sairaanhoito (sekä julkinen kansanterveysjärjestelmä että sairausvakuutuksen korvaukset), eläkkeet (kansaneläke ja perhe-eläke sekä ansioeläkkeet), lakisääteinen työtaturma- ja ammattitautiturva, työttömyys-etuudet (ei työmarkkinatuki) ja perhe-etuuksina lapsilisät ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki. Muut sosiaaliavustukset, sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut ovat koordinoinnin ulkopuolella. Muissa maissa sosiaaliturvakokonaisuus on vastaava, vaikka noudattaakin kunkin maan oman järjestelmän rakenteita.

Työntekijän ja perheenjäsenten kuuluessa jonkin maan sosiaaliturvan piiriin heillä on oikeus toisessa maassa oleskellessaan saada sieltä sairaanhoitoa maan julkisesta sairaanhoitojärjestelmästä. Matkailijoille ja muille lyhytaikaisesti toisessa maassa oleskeleville annetaan vain sairastumisen yhteydessä tarvittava hoito, mutta pitemmän aikaa maassa oleskelevat voivat saada sairaanhoidon myös laajempaan eli kuten maan omat ihmiset. Lisäksi sairaanhoitoa voidaan mennä hakemaan toiseen maahan, jos sitä ei saada riittävän ajoissa omasta maasta.

Yhdessä maassa työttömänä työnhakijana oleva henkilö voi myös mennä toiseen maahan hakemaan työtä kolmen kuukauden ajaksi ja saada oman maansa työttömyysetuutta. Suomessa tämä ei kuitenkaan koske työmarkkinatukea saavia.

Vaikutus kuntien kannalta

Sairauspäivärahat ja äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat sekä sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset hoidetaan Kansaneläkelaitoksessa, eikä niillä liene vaikutuksia kuntiin. Sen sijaan julkisen kansanterveys- ja sairaalapalvelujärjestelmän kautta kunnat joutuvat koordinoinnin piiriin. Toisen maan sosiaaliturvan piiriin kuuluvan työntekijän tai tämän perheenjäsenten oleskellessa Suomessa lyhyemmän tai pitemmän aikaa koordinoinnin heille antama oikeus sairaanhoitoon muissa maissa koskee Suomessa myös julkisen järjestelmän sairaanhoitoa. Tällaiset henkilöt voivat saada sairastuessaan ja pitempiä aikoja oleskellessaan myös laajemmin asianomaisilla EU-lomakkeilla (E111, E128, jne.) sairaanhoitoa terveyskeskuksista ja sairaaloista samoin ehdoin kuin kunnan asukkaat. Kunnat jäsenmaat liittyvät koordinoinnin piiriin, sairaanhoito-oikeus laajenee myös niiden sosiaaliturvaan kuuluviin henkilöihin, jotka oleskelevat Suomessa.

Toisessa maassa annettava sairaanhoito annetaan sen maan kustannuksella, jonka sosiaaliturvan piiriin kyseiset henkilöt kuuluvat, jollei toisin ole sovittu. Suomi on sopinut toisin muiden Pohjoismaiden ja Ison-Britannian kanssa eli kustannuksia ei laskuteta. Muita maita siis laskutetaan siitä hoidosta, joka niissä vakuutetuille Suomessa annetaan. Kuntien kannalta on kuitenkin huomattava, etteivät Suomen laskuttamat annetun hoidon korvaukset päädy nykykäytännön mukaan takaisin kuntiin asti. Näin järjestelmä ei toimi kunnolla, kun kuntajärjestelmän antaman hoidon ilmoittamisellekaan annetuksi ei ole mitään kannus-

tinta. Puute korostuu vielä, kun uudet jäsenmaat liittyvät mukaan järjestelmään. Jos julkisesta kansanterveysjärjestelmästä esimerkiksi virolaisille annettavaa hoitoa ei ilmoiteta annetuksi, sitä ei voida laskuttaakaan. Ja vaikka se laskutettaisiinkin, kustannuksen korvaus ei välity palvelun tuottajalle. Jos taas muiden maiden järjestelmä toimii niin, että laskutus toteutuu, Suomi maksaa toisissa maissa omille ihmisilleen annetun hoidon, mutta ei saa laskutetuksi itse antamaansa hoitoa julkisesta järjestelmästä. Kansaneläkelaitoksen korvaama hoito laskutetaan jo nyt ja sen vuoksi myös uusien jäsenmaidenkin tapauksessa.

Suomesta on lähdetty hakemaan hoitoa muista maista varsin vähän. Järjestelmän mukaan maa, josta lähdetään maksaa kustannukset.

Eläkejärjestelmien koordinointi koskee myös kunnallisia eläkkeitä. Ulkomailta asuvan hakiessa eläkettä, johon liittyy myös oikeus suomalaiseen kunnalliseen eläkkeeseen, Kuntien eläkevakuutus laskee eläkkeen määrän myös suhteessa muiden maiden eläkkeisiin ja toimii tässä yhteistyössä Eläketurvakeskuksen kanssa. Tähän ei tiettävästi liity ongelmia. Uusien jäsenmaiden liittyessä eläkejärjestelmien koordinointi laajenee niihinkin. Jos silloin ilmenee ongelmia, ne rajoittunevat muihin maihin, koska meillä on jo tarvittava rutiini asioiden hoitamisessa.

Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja työttömyysturvan alueella kunnilla ei ole huomioon otettavaa roolia koordinoinnin toteuttamisessa.

Lapsilisät ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki maksetaan Kansaneläkelaitoksesta, mutta jälkimmäiseen maksetaan useissa kunnissa lisiä. Kuntien Euroopan yhteisön tuomioistuimen päätöksen no C-333/00 (Maaheimo, 7.11.2002) perusteella on luettava koordinoitavan sosiaaliturvan piiriin ja siten maksettava myös ulkomaille, kysymys kuntien maksamien lisien kohtalosta nousi esille. Tuomioistuimen päätöstä on kuitenkin Suomessa tulkittu niin, että se koskee ainoastaan varsinaista tukea, ei kunnallisia lisiä, joita ei siten tarvitse maksaa ulkomaille, vaikka tuki maksettaisiinkin. Jos kunta kuitenkin haluaa maksaa myös lisän ulkomaille olevalle tai oleskelevalle kunnan asukkaalle, jolle varsinaisen tuki maksetaan, siihen ei liene estettä.

Lasten kotihoidontukeen verrattava etuus Euroopan tuomioistuimen päätöksissä on elatustuki, jonka osalta tuomioistuin myös päätti Itävallan etuutta (Unterhaltsvorschuss) koskevissa tapauksissa (Offermanns, C-85/99 ja Humer C-255/99), että se on sosiaaliturvaa ja maksettava myös ulkomaille. Periaatteessa päätös koskee myös Suomen vastaavaa kuntien maksamaa etuutta, jota tähän mennessä ei Suomessakaan ole luettu koordinoitavaksi sosiaaliturvaksi, eikä maksettu ulkomaille. Tähän kuitenkin jouduttaneen menemään.

Uusien jäsenmaiden liittyttyä edellä viitattujen tapausten määrä lisääntyy.

Miesten ja naisten tasa-arvo työelämässä

Alkuperäisessä Rooman sopimuksessa (voimaan 1.1.1958) oli miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä eli "samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka" koskeva artikla 119, mutta se ei antanut toimivaltaa silloiselle talousyhteisölle taata tätä, vaan edellytti jäsenvaltioiden huolehtivan periaatteen toteuttamisesta.

Kun artiklan syntyhistoriakaan ei todistanut varsinaisesta tasa-arvopyrkimyksestä, se jäi käytännössä vähäiselle huomiolle pitkäksi aikaa. Vasta 1970-luvun alkupuolella Euroopan yhteisöjen tuomioistuin teki päätöksiä yksittäisissä tasa-arvotapauksissa ja artiklaankin alettiin vedota jäsenmaita sitovana. Lisäksi alettiin tehdä direktiivejä, jotka kuitenkin jouduttiin perustamaan artiklaan 100 tai 235, koska artikla 119 ei antanut varsinaista lainsäädännöllistä toimivaltaa. Sama koski tasa-arvo-ohjelmia. EU:n sosiaalipolitiikan alana miesten ja naisten tasa-arvo syntyi tuomioistuimen päätösten ja niistä seuranneiden direktiivien ja muiden EU-tason asiakirjojen pohjalta. Amsterdamin sopimuksessa (voimaan 1.5.1999) artikla 119 liitettiin uuteen artiklaan 141 ja siihen lisättiin myös toimivaltaa EU:lle tehdä lainsäädäntöä.

Vaikutus kuntien kannalta

Tasa-arvodirektiivien ja tuomioistuimen päätösten vaatimukset koskevat työelämää kunnissa samoin kuin muutakin Suomen työelämää. Merkittävä vaatimus on esimerkiksi ollut saman eläkeiän edellyttäminen miehille ja naisille ns. täydentävissä eli lisäeläkejärjestelmissä. Vuoden 2002 syyskuussa antamassaan päätöksessä tapauksessa Niemi (C-351/00) tuomioistuin ulotti saman eläkeiän vaatimuksen koskemaan myös Suomen valtion eläkejärjestelmää, vaikka se ei olekaan lisäeläkejärjestelmä. On vielä epäselvää, olisiko päätöstä tulkittava niin, että samaa eläkeikää edellytetään myös muissa ansioeläkelaeissa, mukaan lukien kunnallisissa eläkeläissa.

Uusien jäsenmaiden liittyminen ei tuone Suomen kannalta muutosta tilanteeseen. Kuitenkin miesten ja naisten tasa-arvoa koskevan toimintaohjelman osalta vaikutukset ovat samansuuntaisia kuin alla sosiaalisia ohjelmia kuvattaessa arvioidaan.

Sosiaaliset ohjelmat

Sosiaalisilla ohjelmilla tarkoitetaan sosiaalipolitiikan alaan kuuluvia EU:n piirissä tehtyjä toimintaohjelmia, jotka saatetaan voimaan neuvoston päätöksellä eli EU-lailla ja jotka antavat mahdollisuuden pienehköjen budjettien puitteissa auttaa jäsenmaiden erilaisten toimijoiden yhteisiä projekteja tiettyjen ohjelmien alaan kuuluvien hankkeiden toteuttamiseksi. Kun toimintaohjelmat aina edellyttävät kahden tai useamman maan yhteistä projektia, jäsenmaiden toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, erilaisten hallintoyksiköiden, tms. yhteistyö on antanut lisäarvoa ohjelmien toteuttamiselle.

Toimintaohjelmia on ollut 1970-luvun lopulta alkaen miesten ja naisten tasa-arvon alueella ja lähes yhtä kauan köyhyden torjumiseksi. 1990-luvun alussa perustettiin vanhus- ja vammaisohjelmat ja työllisyysohjelma oli voimassa samoista ajoista alkaen. Työsuojeluohjelma perustettiin jo hieman aikaisemmin. Ohjelmia tehdään yleensä viideksi vuodeksi. Niille annetaan tietty kokonaisbudjetti ja määritellään toiminta-alue ja ehdot, joilla projekteja tuetaan. Ohjelmia ohjaa komission ja jäsenmaiden asiantuntijoiden yhteinen komitea.

Euroopan sosiaalirahasto voidaan lukea samaan kokonaisuuteen kuin toimintaohjelmat, vaikka sen kautta liikkuvat rahat ovatkin moninkertaiset verrattuna toimintaohjelmiin. Lisäksi sosiaalirahasto suuntaa rahansa yksittäisissä maissa toteutettaviin projekteihin, kun taas toimintaohjelmissa aina edellytetään kahden tai useamman maan toimijoiden yhteistä projektia. Sosiaalirahasto on muiden rakennerahastojen kanssa oma toimintakokonaisuutensa. Rakennerahastot muodostavat merkittävän osan koko EU:n budjetista, maatalouden jälkeen suurimman yksittäisen osuuden. Ne neuvotellaan kulloinkin viisivuotiskausiksi eteenpäin. Seuraavissa neuvotteluissa vuonna 2004 ovat mukana myös uudet jäsenvaltiot. Uusi kausi alkaa vuonna 2006.

Sosiaalialan toimintaohjelmista käytiin 1990-luvun puolivälissä poliittista kiistaa, koska erityisesti Saksan ja Ison-Britannian konservatiivihallitukset eivät katsoneet EU:n tehtäväksi huolehtia vanhuksista, vammaisista tai köyhistä. Perustamissopimuksissa ei nimittäin ollut edes mainintaa tällaisista henkilöryhmistä ja siten toimintaohjelmien ainoa toimivalta oli artikla 235. Ohjelmat jätettiinkin tasa-arvo-ohjelmaa lukuun ottamatta vuonna 1995. Amsterdamin sopimukseen (137 artiklaan) otettiin ankaran taistelun jälkeen toimivalta tehdä köyhyysohjelmia ja työllisyysohjelman jatko taattiin erillisessä työllisyyttä koskevassa luvussa. Nämä ovatkin uudelleen toiminnassa. Toisaalta myös uusi 13 artikla syrjinnän torjunnasta antoi mahdollisuuden syrjintää koskevan toimintaohjelman tekemiseksi ja tällainen ohjelma hyväksyttiinkin vuoden 2000 syksyllä. Muut toimintaohjelmat jäivät ilman toimivaltaa, mutta Nizzan sopimuksessa (voimaan 1.2.2003) asia korjattiin, kun artiklan 137 toimivalta toimintaohjelmien tekemiseen tehtiin yleiseksi.

Vaikutus kuntien kannalta

Sekä toimintaohjelmien että erityisesti rakennerahaston toiminta on kuntien kannalta merkittävää. Toimintaohjelmat liittyvät kuntiin välittömästi niiden kohteiden kautta ja toisaalta antavat mahdollisuuden osallistua niiden puitteissa tehtäviin projekteihin. Niiden kehitystä on syytä seurata tarkasti. Sosiaalirahaston käyttäminen on vielä tärkeämpää, koska sen kautta saatava rahoitus on määrällisestikin merkittävää. Toisaalta sosiaalirahaston rahoitusta on kritisoitu, että siinä kierrätetään omaa rahaa Brysselin kautta ja suunnataan se huonommin sosiaalirahaston projektien kautta kuin jos se tehtäisiin itse.

Uusien jäsenmaiden liittyminen vaikuttaa tilanteeseen yhtäältä niin, että sosiaalirahaston rahoituksen jakajia tulee lisää, mikä merkinnee Suomen osuuden vähenemistä tai jopa loppumista kokonaan. Toimintaohjelmissa voi osittain käydä samoin, mutta niissä rahoitus ei ole tärkeintä, vaan enemmänkin tietojen ja kokemusten vaihto ja yhteistyö muiden maiden toimijoiden kanssa. Nyt tällaisia toimijoita tulee lisää ja erityisesti lähimaat antanevat mahdollisuuksia haastavalle yhteistyölle.

Lisäksi kunnilla on ollut oma osuutensa EU:n muiden rahastojen ja ohjelmien toiminnassa. Rajaseutuyhteistyö Venäjän kanssa jatkunee ennallaan. Uusiin jäsenmaihiin kohdistunut Phare-ohjelma menettää merkitystään, mutta sen sijaan

Tacis-ohjelma, joka on suunnattu entiseen Neuvostoliittoon kuuluneisiin maihin, ml. Venäjä, jatkuu ennallaan tai jopa vilkastuu. Näiden kaikkien puitteissa myös sosiaali- ja terveysala on ollut tärkeässä asemassa.

Terveyspolitiikka

Terveyspolitiikan alalta on mainintoja ensimmäisissäkin perustamissopimuksissa, mutta vain ns. alkuartikloissa ilmaisemassa yhteisöjen yleisiä pyrkimyksiä ja päämääriä, ja toisaalta terveydelle vaarallisten tuotteiden kaupasta ja työterveydestä oli omia määräyksiään. Kuitenkin 1980-luvun lopulla tehtiin artiklan 100a perusteella ehdotuksia direktiiveiksi tupakan haittoja vastaan. Niistä hyväksyttiinkin tupakan televisiomainontaa, tervapitoisuutta ja pakkausmerkintöjä koskevat direktiivit ja tupakan mainontakieltoa koskevasta direktiivistä taisteltiin koko 1990-luku.

Maastrichtin sopimuksessa (voimaan 1.11.1993) hyväksyttiin kansanterveyttä koskeva artikla 129 (nykyään artikla 152), joka antoi toimivaltaa tehdä "edistämistoimia", mikä tarkoitti toimintaohjelmia kansanterveyden alalla. Kun toimintaohjelmat saatetaan voimaan neuvoston päätöksellä, joka on laki, ne tehdään komission ehdotuksesta neuvostossa ja artiklan mukaan yhteispäätösmenettelyllä Euroopan parlamentin kanssa. Ohjelmia tehtiin 1990-luvun aikana kansanterveyden eri aloilla (syöpä-, AIDS-, huumeet, terveyden edistäminen jne.) yhteensä kymmenkunta. Vuosituhannen vaihteessa erilliset ohjelmat korvattiin kansanterveyden puiteohjelmalla, jonka sisällä toiminta jatkuu.

Vaikutus kuntien kannalta

Vaikutus on periaatteessa sama kuin sosiaalialan toimintaohjelmissä eli myös kunnat ja niiden erilaiset toimijat voivat osallistua ohjelmiin kuuluvien projektien toteuttamiseen ulkomaisten kumppanien kanssa. Ohjelmien budjetit ovat varsin rajallisia, joten yhteinen oppiminen on ohjelmiin osallistumisessa tärkeintä. Uudet jäsenmaat antavat varmasti uusia haasteita ohjelmien toteuttamiseksi.

Syrjintä

Syrjinnän torjumista koskeva uusi artikla 13 hyväksyttiin Amsterdamin sopimuksessa (voimaan 1.5.1999). Sen mukaan voidaan yksimielisesti tehdä minkä tahansa laista lainsäädäntöä artiklassa luetelluin perustein (sukupuoli, rotu, etninen alkuperä, uskonto ja vakaumus, vammaisuus, ikä ja sukupuolinen suuntautuminen) tapahtuvan syrjinnän torjumiseksi, kun vain pyydetään lausunto Euroopan parlamentilta, talous- ja sosiaalikomitealta ja alueiden komitealta. Nizzan sopimuksessa (voimaan 1.2.2003) artiklaan lisättiin uusi 2. kohta, jossa todetaan että toimintaohjelmia tehtäessä voidaan erikseen miettiä, voitaisiinko asianomainen lainsäädäntö tehdä yhteispäätösmenttelyllä Euroopan parlamentin kanssa. Lisäys oli myönnytys Euroopan parlamentille, joka oli valittanut artiklan neuvostokeskeisyyttä, vaikka muilla alueilla oli yleensä siirrytty yhteis-

päätösmenettelyyn. Lisäyksen rajoittuminen vain artiklan perusteella tehtäviin toimintaohjelmiin liittyyneeseen siihen, että yksimielisyysedellytys haluttiin kuitenkin säilyttää, eikä sitä haluttu yhdistää muutoin määräenemmistö päätöksillä toimivaan yhteispäätös menettelyyn.

Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan komissio antoi vuonna 1999 neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiseksi yleisesti eli kaikilla elämänoilla ja artiklassa lueteltuihin muihin perusteisiin (paitsi sukupuoli, joka hoidettiin muihin edellä viitattuihin artikloihin perustuvilla toimivaltuuksilla) liittyvän syrjinnän torjumiseksi työelämässä. Lisäksi ehdotettiin toimintaohjelmaa tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä kaikenlaisen artiklan mukaisen syrjinnän torjumiseksi (paitsi miesten ja naisten tasa-arvo, josta on erillinen ohjelma). Direktiivit hyväksyttiin (yksimielisyysedellytys huomioiden) ennätysnopeasti ja hyvin tiukkoja vaatimuksia sisältävinä jo vuonna 2000. Myös toimintaohjelma hyväksyttiin lokakuussa 2000 ja se aloitti viisivuotiskautensa vuoden 2001 alussa.

Keväällä 2003 on erityisesti kansalaisjärjestöjen suunnasta esitetty käsityksiä, joiden mukaan työelämään rajoittunut direktiivi muun artiklassa mainitun syrjinnän torjumisesta kuin rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan olisi syytä laajentaa koskemaan myös muuta kuin työelämää.

Vaikutus kuntien kannalta

Artiklassa luetellut syrjintäperusteet liittyvät monin tavoin kuntiin ja niiden hoitamiin asioihin. Vaikutusten arviointi on vielä tässä vaiheessa vaikeaa. Kuitenkin ainakin seuraavat seikat on hyvä pitää mielessä:

Toimintaohjelman toteuttamiseen kuntien piirissä voidaan osallistua kuten muidenkin toimintaohjelmien tapauksessa. Direktiivien sisältämät vaatimukset syrjinnän torjumiseksi niin suoran kuin epäsuorankin syrjinnän tapauksessa aiheuttavat varmaan kunnissakin tulkintaongelmia, mitä kielletty syrjintä tosiasiansa tarkoittaa. Lisäksi direktiiveihin liittyvä ns. käännetyn todistustaakan vaatimus, eli syrjintää kokeneen tai sitä epäilevän ei tarvitse todistaa väitettään tai epäilyään todeksi, vaan syrjinnästä syytetyn on osoitettava, ettei syrjintää ole tapahtunut, aiheuttanee myös kunnissa kuten muuallakin aivan uudenlaisia ongelmia.

Uusien jäsenmaiden liittyminen ei lisänne Suomen ongelmia, mutta tuottaa taatusti ongelmia niille syrjinnän torjumisen vaatimusten kautta. Näissä maissa on runsaasti erilaisia etnisiä tai kielellisiä, yms. vähemmistöjä, eikä toimintakulttuurin perinne niiden oikeuksien takaamiseksi ole ollenkaan vahva.

Sosiaalisen suojelun seuranta eli avoin koordinaatio

Syksyllä 1999, Suomen puheenjohtajakaudella, perustettiin sosiaalisen suojelun seurannaksi kutsuttu toimintatapa, joka seuraavana keväänä nimettiin avoimen koordinaation menetelmäksi. Menetelmä perustettiin talouspoliittisen seurannan

ja työllisyysseurannan mallin mukaan eli jäsenvaltioilta edellytetään kansallisia raportteja, joiden pohjalta poimitaan yhteiseen raporttiin ns. parhaita käytäntöjä eli jäsenmaiden omia kokemuksia erilaisten toimien tehokkuudesta ja soveltuvuudesta. Näistä sitten muodostettiin ns. suuntaviivoja eli poliittisia linjauksia EU-tason politiikan luomiseksi. Toimintoja johtamassa olivat talouspoliittinen komitea ja työllisyyskomitea ja nyt perustettiin sosiaalisen suojelun komitea. Niissä kussakin on edustettuina jäsenmaiden asianomaisten ministeriöiden (valtiovarain-, työ- ja sosiaaliministeriöt) kaksi korkeaa virkamiestä ja komission vastaavat edustajat. Raportit ja suuntaviivat hyväksytään viime kädessä hallitusten päämiesten huippukokouksissa. Talous- ja työllisyyspolitiikassa raportointi on joka vuosi toistuvaa.

Sosiaalisen suojelun (joka Suomessa tarkoittaa samaa kuin sosiaaliturva) alueella sovittiin jo alussa neljä aluetta, joilla toiminta aloitettiin: Köyhyyden (eli sosiaalisen syrjäytymisen) torjunta, eläkejärjestelmien ja niiden rahoituksen kestävyys kun suuret ikäluokat lähtevät eläkkeelle, terveydenhuolto- ja vanhustenhuoltojärjestelmien kestävyys samoista syistä sekä ns. kannustimet eli työhön kannustavat toimet. Köyhyyden alueella tehtiin kansalliset raportit vuonna 2001, eläkkeissä vuotta myöhemmin ja terveydenhuollossa taas vuotta myöhemmin. Kannustimia koskevaan työhön ryhdyttiin taas vuotta myöhemmin ja siinä kansallisten raporttien aika koittaa vuonna 2004. Sama prosessi kaikilla alueilla jatkuu kahden vuoden kuluttua edellisestä eli köyhyyden alueella ollaan jo toisella kierroksella. Lisäksi seurannan rinnalla tehdään ns. indikaattoreita eli mitareita, joilla eri maiden erilaisia järjestelmiä voidaan vertailla entistä paremmin.

Seurantatoiminta on sovittu tehtäväksi tiiviinä kolmen alueen ja komitean yhteistyönä, sillä talous, työllisyys ja sosiaaliturva kuuluvat monin tavoin yhteen ja niiden kestävyys tai hyvä toiminta edellyttävät hyvää tulosta myös muilla alueilla.

Vaikutus kuntien kannalta

Sosiaalisen suojelun seuranta eläkkeiden alueella vaikuttaa kuntiin siten, että myös kunnallisten eläkkeiden ja niiden rahoituksen kestävyys on seurannan kohteena. Myöskään kannustimia ei rajoiteta kunnallisen alueen ulkopuolelle. Kuitenkin seurannan tärkeimmät alueet kuntien toiminnan kannalta ovat köyhyyden torjunta ja terveydenhuolto- ja vanhustenhuoltojärjestelmien kestävyys väestön vanhetessa.

Köyhyyden torjunta myös EU-tason toimintana koskee läheisesti kuntia, koska kunnat usein viime kädessä joutuvat vastaamaan toimista, joilla köyhyyttä tai sosiaalista syrjäytymistä torjutaan tai, kuten asiaa myös kutsutaan, sosiaalista inklusiota eli sosiaalista osallisuutta edistetään. Suomen osalta työtä johdetaan sosiaali- ja terveysministeriössä, mutta tiiviissä yhteistyössä erityisesti valtiovarainministeriön kanssa. Kansallinen valmistelu on EU-jaosto nro 25, jossa on edustus myös muulla alaan liittyvällä hallinnolla ja laitoksilla, työmarkkinajärjestöillä, kansalaisjärjestöillä ja myös Suomen Kuntaliitolla. Jaoston työssä

ongelma on nopea tempo, jolla asioita tulee sosiaalisen suojelun komitealta käsittelyyn. Jaostossa edustettuina olevat tahot ehtivät saada asiakirjat nähtäväkseen muutamia päiviä ennen niiden käsittelyajankohtaa, joten laajempi asioiden pohdinta tai valmistelu on useimmiten mahdotonta.

Edellä kuvattu ongelma on ehkä vieläkin suurempi terveydenhuollon ja vanhustenhuollon EU-seurannan kanssa. Kun perusteelliseen kantojen pohdintaan ei ole riittävästi aikaa, saadaan pelätä EU-tason politiikkalinjauksia, joissa ei ole riittävästi otettu huomioon Suomen erityisoloja. Kun terveydenhuollon ja vanhustenhuollon järjestämistapa ja -vastuu perustuu pitkälti lainsäädäntöön ja ne on toteutettava suurelta osin kunnissa, riittämättömät mahdollisuudet osallistua EU:ssa tehtävien politiikkalinjausten valmisteluun voivat johtaa kuntatasolla hankaliin tilanteisiin. Ja kun valtiovarainministeriö kansallisella tasolla ja kaikkien jäsenmaiden valtiovarainministeriöt EU-tasolla ovat erityisesti tällä alueella tiiviisti politiikkalinjausten luomisessa mukana, täyttä varmuutta ei tässäkään suhteessa ole tulosten sosiaalisesta sisällöstä.

Ongelmiin ei ole ilmeisesti muita ratkaisuja kuin Kuntaliiton aktiivinen seuranta jaosto 25:n työn osalta ja mahdollisimman pikainen ja tehokas puuttuminen, jos huolestuttavia linjauksia on esillä.

EU:n sisämarkkinat ja sosiaaliturva

Edellä sosiaaliturvan koordinoinnin yhteydessä viitattiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiin, joilla se on laajentanut koordinoitavan sosiaaliturvan aluetta perhe-etuuksien alueella (lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki ja elatustuki). Näissä kysymys on EU:n olemassa olevan lainsäädännön eli koordinoitiasetusten soveltamispiirin määrittelystä, mitä voidaan pitää tuomioistuimen tehtävänäkin. Sen sijaan se on mennyt muutamissa vastaavissa tapauksissa huomattavasti pitemmälle, kun se on alkanut määrittää jäsenmaiden sosiaaliturvan ulottuvuutta sisämarkkinoiden kilpailupolitiikan lähtökohdista.

Sosiaaliturva on kaikissa jäsenmaissa lähes poikkeuksetta julkista hallintoa. Sen vuoksi se ei järjestelmien koordinoitua lukuun ottamatta ole perinteisesti kuulunut sisämarkkinoiden kilpailupolitiikan piiriin, eikä palvelujen, pääomien ja tavaroiden liikkumista yli rajojen ole tällä alueella edellytetty. Kuitenkin tapauksissa Kohll (C-158/96) ja Decker (C-120/95) vuonna 1998 tuomioistuin näki palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteen menevän kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän edelle. Tapauksissa hammashoitoa ja silmälaseja oli haettu toisesta jäsenmaasta ja korvausta haettiin Luxemburgin sairausvakuutusjärjestelmästä, joka kieltäytyi korvaamasta, koska sen lainsäädännön mukaan korvausta annettiin vain omasta maasta hankituista sairaanhoitoetuuksista. Tuomioistuin oli kuitenkin sitä mieltä, että palvelujen ja tavaroiden (sille hammashoito oli palvelua ja silmälasit tavaraa) vapaa liikkuminen estyy, jos sairaanhoitojärjestelmä estää näiden hankkimisen toisesta maasta, ja korvaus oli suoritettava.

Kohll ja Decker -päätökset olivat periaatteellisesti merkittäviä, koska nyt puututtiin ensimmäistä kertaa "aina" sisämarkkinoiden ulkopuolella olleisiin

sosiaaliturvajärjestelmiin muun kuin sosiaaliturvan koordinoinnin eli työvoiman vapaan liikkumisen yhteydessä. Eikä auttanut edes se, että tapauksia yritettiin soveltaa yksinomaan hammashoitoon ja silmälaseihin, sillä pian tuli uusia vastaavia tapauksia, joissa oli kysymys muunlaisista sairaanhoitoetuksista, myös sairaalahoidosta (Vanbraekel (C-368/98) ja Geraets-Smits & Peerbooms (C-157/99)). Ja lisää tapauksia on vielä odottamassa ratkaisua. Näissä kaikissa tapauksissa sallitaan sairausvakuutuksen kansalliset määrätykset, kunhan vapaa kilpailu sisämarkkinoilla ei esty.

Edellä viitattu miesten ja naisten tasa-arvoa eli samaa eläkeikää koskeva päätös tapauksessa Niemi (ja sitä ennen vastaavassa tapauksessa Griesmar (C-366/99) marraskuussa 2001) ovat samanlaisia puuttumisia sosiaaliturvajärjestelmiin. Kun samaa eläkeikää on aiemmin edellytetty vain ns. toisen pilarin täydentävissä eläkejärjestelmissä (jotka kuuluvat markkinoiden kilpailupolitiikan piiriin), nyt vaatimus ulotettiin myös sosiaaliturvan alueelle asettamatta kyseenalaiseksi järjestelmien sosiaaliturvaluonnetta, mutta asettamalla toista pilaria koskeva eli siten markkinoiden piiriin kuuluva vaatimus koskemaan niitä. Järjestelmät ovat sosiaaliturvaa, mutta kun kysymys on samasta eläkeistä, ne luetaan sisämarkkinoihin.

Kolmas vastaava esimerkki koskee suomalaista työeläkejärjestelmää, jota kaikista muista maista poiketen hoidetaan yksityisissä vakuutusyhtiöissä. Yksityiset vakuutusyhtiöt ovat markkinoilla ja niiden palvelujen ja pääomien eli investointien on vakuutusdirektiivien mukaan saatava vapaasti liikkua jäsenvaltiosta toiseen. Toisaalta suomalainen työeläkejärjestelmä on kiistatta sosiaaliturvaa ja suojassa markkinoiden kilpailulta. Ongelma ratkaistiin Suomen liittymissopimukseen otetussa poikkeusmääräyksessä, jossa todettiin, ettei vakuutusdirektiivejä sovelleta työeläkettä hoitaviin vakuutusyhtiöihin. Sosiaaliturvaan kuuluvan lakisääteisen työtaturmavakuutuksen osalta tilanne oli sama sekä Suomessa että Belgiassa eli yksityiset vakuutusyhtiöt hoitivat sosiaaliturvajärjestelmää. Belgian tapauksessa (C-206/98) Euroopan tuomioistuin kuitenkin päätti, että vakuutusdirektiivejä on sovellettava ja vakuutuspalvelujen ja investointien vapaa liikkuminen yli rajojen on taattava, koska kysymyksessä ovat yksityiset vakuutusyhtiöt. Sillä ei ollut merkitystä, että vakuutusyhtiöiden hoitama vakuutusturva oli sosiaaliturvaa, jonka tuomioistuin myönsi. Taas kilpailupolitiikka ohitti sosiaaliturvan suojatun aseman.

Tähän samaan kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan tuomioistuimen lukuisat tapaukset ja myös EU:n komission ja muiden instituutioiden lukuisat asiakirjat siitä, mitä ovat sellaiset yleishyödylliset tai julkiset palvelut tai näitä tarjoavat laitokset tai muut toimijat, jotka ovat sisämarkkinoiden kilpailun ulkopuolella. Perinteisesti julkiset hankinnat, joiden arvo ylittää tietyn rajamäärän, on kilpailutettava EU:n sisämarkkinoiden kilpailusääntöjen mukaisesti, mutta rajanveto siihen, mikä kuuluu kilpailun piiriin, mikä on sillä tavoin yleishyödyllistä, että se voi jäädä kilpailun ulkopuolelle, etsii edelleen rajojaan. Aihepiirissä on tekeillä myös direktiivi, jonka komissio antanee vielä vuoden 2003 aikana.

Toinen samaan kokonaisuuteen kuuluva kehityskulku, joka myös osittain liittyy EU:n toimintaan, koska EU on siinä itsenäinen toimija, on kansainvälinen palvelujen vapauttamista koskeva GATS-sopimus- ja neuvotteluprosessi, jonka puitteisiin liittyy samanlainen määrittely palveluista vapaan kilpailun piirissä ja sen ulkopuolella olevasta suojatusta kansallisesta palvelusta. Jälkimmäisen osuus näyttää jäävän varsin suppeaksi eli kehitys kohti yhä laajenevia markkinoita näyttää uhkaavan siltäkin suunnalta.

Vaikutus kuntien kannalta

Markkinoiden alueen laajeneminen uhkaa pahiten juuri niitä palveluita, joita Suomessa kunnat hoitavat. Tämä pätee myös sosiaalialalla, jonka erityisongelma sekä EU:n puitteissa että GATS-neuvotteluissa on siinä, että neuvottelijat ovat kaupan ammattilaisia. Sosiaalialan erityispiirteet eivät useinkaan tule riittävästi huomioon otetuksi ja jopa vaikutustien löytäminen näyttää vaikealta, kun mitään yhteistä valmistelua ei liene olemassa. EU:ssa lisäksi Euroopan tuomioistuimen ratkaisut ohjaavat kehitystä ja ne näyttävät nojaavan enemmän markkinoiden kilpailupolitiikan toteuttamiseen kuin sosiaalialan tarpeiden huomioon ottamiseen.

Myös tällä alueella kuntien olisi pyrittävä mahdollisimman reaaliaikaisesti seuraamaan, mitä milläkin rintamalla tapahtuu. Tehtävää ei myöskään helpota EU:n syvään juurtunut tapa pitää valmisteluasiakirjat salaisina, kunnes ratkaisu on valmis. Sosiaalialalla saatetaan saada sosiaalialan valmisteluasiakirjat luettaviksi ennen lopullista lainsäädäntöä tai sopimusta, mutta sosiaalialalle ei ainaakaan EU:n käytännön mukaan anneta yleisemmin kilpailupolitiikkaa tai palvelujen vapauttamista koskevia valmisteluasiakirjoja.

Toisaalta oma kehityskulkunsa liittyy markkinoiden laajenemiseen sairaanhoitopalvelujen alueelle. Jo nyt erityisesti Belgia, jossa on korkeatasoista yksityisesti järjestettyä sairaanhoitoa, tarjoaa aktiivisesti palvelua naapurimaille. Belgian flaamilaiset sairaalat hoitavat hollantilaisia, kun kieli on sama. Belgia hoitaa myös yhä laajenevassa mitassa englantilaisia potilaita. Useat Keski-Euroopan raja-alueet rakentavat myös sairaanhoitokapasiteettiaan sen varaan, että potilaita tulee myös naapurimaasta. Toisaalta toiset maat voivat ottaa sairaanhoitojärjestelmänsä kehittämisessä ja henkilöstön kouluttamisessa huomioon sen, että tarvittava hoito tai henkilöstö on saatavissa muista maista. Suomi on kaukana EU:n keskuksista, mutta erityisesti laajenemisen jälkeen näitäkin näkökulmia on syytä miettiä. Varsinkin Viron asema Suomen sairaanhoidon suhteen voi kehittyä merkittäväksikin, kun hoidon hakeminen sieltä tulee täysin vapaaksi. Alkaako Viroon syntyä hoitolaitoksia lähtökohtaisesti suomalaisia potilaita varten, jää nähtäväksi. Tuomioistuimen päätösten pohjalta suomalaisilla olisi oikeus hakea hoitoa Virosta Suomen järjestelmän kustannuksella. Se saattaisi olla edullista kaikille niin Suomelle ja Virolle kuin potilaillekin.

Elina Palola ja Maria Rauman

Euroopan unionin maahanmuutto- politiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus

Johdanto

Siirtolaisuus ja maahanmuutto on Euroopassa nyt suurempaa kuin koskaan aikaisemmin toisen maailmansodan jälkeen. Samalla kun laillisesti Euroopan unionissa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten integroitumista yhteiskuntaan ja työmarkkinoille halutaan edistää, on toisaalla ponnisteltava laittoman maahanmuuton ja sen takana olevien tekijöiden torjumiseksi. Euroopan unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomisella on nyt kiire, sillä 25 jäsenvaltion unionissa päätöksenteko tulee olemaan nykyistäkin vaikeampaa ja laajentuminen muuttanee osaltaan myös EU:n maahanmuuttopolitiikan linjaa.

EU:n sisäisen liikkuvuuden ja maahanmuuttopolitiikan kehitysvaiheita

Henkilöiden vapaa liikkuvuus

Euroopan unionin tavoitteena on edistää jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä luomalla sisämarkkinat, joiden sisällä mm. henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet on poistettu. Henkilöiden vapaa liikkuvuus koski aluksi ainoastaan työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä palveluiden tarjoajia ja heidän perheitään, mutta yhteisöoikeuden muutoksin se on laajentunut asteittain kattamaan myös muut kuin taloudellisesti aktiiviset unionin kansalaiset. Vapaasta liikkuvuudesta on muodostunut unionin kansalaisuuteen kytkeytyvä itsenäinen oikeus eikä se tee eroa unionin jäsenmaiden eri kansalaisuuksien välillä. Tämä kansalaisuuskäsite liittyy suoraan myös kolmansien maiden kansalaisten asemaan, koska sisärajojen rajatarkastusten lakkauttamisen jälkeen kansalaisuuden tarkastaminen ei pääsääntöisesti ole enää mahdollista.

Merkittävin edistysaskel henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta on ollut kahden Schengenin sopimuksen tekeminen (sopimus vuodelta 1985 sekä sen soveltamista koskeva yleissopimus, joka tuli voimaan maaliskuussa 1995). Kun Amsterdamin sopimus tuli voimaan, Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan unionia. Säännöstön tarkoituksena on pääsääntöisesti poistaa kaikkien henkilöiden tarkastukset sisärajoilla kansalaisuudesta riippumatta. Lisäksi sii-

hen sisältyy ulkorajoilla tapahtuvia tarkastuksia tehostavia toimenpiteitä kuten yhteinen viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö sekä tietojen vaihto.

Euroopan unionin sisärajojen häviäminen on nostanut uudella tavalla esiin myös laitonta maahanmuuttoa ja oleskelua sekä laitonta työntekoa koskevat kysymykset.

Huomattava muutos Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikassa tapahtui vuonna 1999, jolloin Amsterdamin sopimus siirsi siviili-, turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat yhteisön toimivallan piiriin. Neuvoston tehtäväksi tuli säätää viiden vuoden määräajan kuluessa (1.5.2004 mennessä) tarvittavat toimenpiteet vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan politiikan alalla.

Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi sovittiin Tampereen Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 1999 neljästä pääkohdasta:

- 1) kumppanuussuhde lähtömaiden kanssa;
- 2) yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkamenettelyn kehittäminen;
- 3) kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä
- 4) maahanmuuttovirtojen hallinta.

EU:n lainsäädännön ja toimenpiteiden avulla pyritään varmistamaan, että:

- EU:n kansalaiset voivat matkustaa ja asettautua vapaasti ja turvallisesti tekemään työtä mihin tahansa EU:n jäsenvaltioon.
- Maahantuloon sovelletaan samanlaisia sääntöjä kaikilla EU:n raja-aseilla.
- Kaikki EU:n alueella laillisesti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa ja asua turvallisesti missä tahansa unionin alueella.
- Turvapaikkahakemukset käsitellään samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa ja turvapaikanhakijat saavat tilapäistä suojelua ja tiettyjä oikeuksia oleskellessaan unionin alueella.
- EU:n jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä ja pyrkivät yhdessä torjumaan järjestäytyntä rikollisuutta (esim. ihmiskauppaa) ja terrorismia.

EU-kansalaisten maahantuloa ja oleskeluoikeutta säädellään tällä hetkellä hyvin monimutkaisella säännöstöllä, johon kuuluu kaksi asetusta ja peräti yhdeksän direktiiviä. Tilanteen selkeyttämiseksi komissio antoi toukokuussa 2001 ehdotuksen direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM (2001) 257), jolla on tarkoitus korvata valtaosa nykyisistä siirtotyöläisten ja muiden EU:n kansalaisten oleskeluoikeutta koskevista teksteistä ja helpottaa heidän oikeuttaan liikkua vapaasti. Poliittinen yhteisymmärrys asiasta saavutettiin syyskuussa 2003.

“Unionin siirtotyöläisen” asema

Voimassa olevien EU-säädösten mukaan jokaisella EU:n jäsenvaltion kansalaisella on oikeus työskennellä toisessa jäsenvaltiossa. Tällaisen siirtotyöläisen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen mukaan tämä tarkoittaa kaikkia sellaisia etuja, jotka yleensä myönnetään kansallisille työntekijöille ensi sijassa heidän objektiivisen työntekijän asemansa perusteella tai pelkästään sen vuoksi, että he oleskelevat kyseisen maan alueella, ja joiden laajentamisella koskemaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia voitaisiin todennäköisesti helpottaa näiden työntekijöiden liikkuvuutta yhteisön alueella. Näihin etuihin katsotaan tuomioistuinratkaisujen mukaan kuuluvan esimerkiksi kotihoidon tuki, toimeentulotuki, julkisen liikenteen alennuskortit monilapsisille perheille ja hautausavustus.

Siirtotyöläisen perheenjäsenillä on kansalaisuudesta riippumatta oikeus asettua työntekijän kanssa toiseen jäsenvaltioon, ja siirtotyöläisten lapsilla on kansalaisuudesta riippumatta oikeus koulutukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa samoilla ehdoilla kuin tämän jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tähän sisältyy oikeus saada tukea opiskeluun samoin edellytyksin kuin kotimaisten työntekijöiden lapset, vaikka lapsi palaisikin opiskelemaan lähtöjäsenvaltioon.

Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen (ETY) 1408/71 avulla pyritään takaamaan, etteivät kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien erot vaikuttaisi haitallisesti henkilöihin, jotka käyttävät vapaata liikkumisoikeuttaan. Sen tarkoituksena on taata, että henkilöt, jotka käyttävät oikeuttaan liikkua vapaasti yhteisön alueella eivät joudu huonompaan asemaan kuin ne, jotka asuvat ja työskentelevät koko ajan samassa jäsenvaltiossa. Asetusta ollaan parhaillaan uudistamassa, ja tavoitteena on saada tämä työ päätökseen kuluvan vuoden aikana.

Uudet jäsenmaat ja vapaa liikkuvuus

Henkilöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa on laajempi käsite kuin työvoiman vapaa liikkuvuus. Liittyessään Euroopan unioniin uusista jäsenmaista tulee osa sisämarkkinoita ja henkilöiden vapaa liikkumisoikeus unionin alueella tulee koskemaan myös heitä. Tällöin osa entistä maahanmuuttoa muuttuu sisäiseksi liikkuvuudeksi.

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä sovelletaan uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin kuitenkin vasta siirtymäajan jälkeen. Nykyiset EU:n jäsenvaltiot voivat soveltaa kansallisia sääntöjä omien työmarkkinoidensa avoimuudesta kaksi vuotta uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen. Komissio tarkastelee tilannetta kahden ensimmäisen vuoden päätyttyä, minkä jälkeen nykyiset jäsenvaltiot voivat joko päättää soveltaa yhteisön sääntöjä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin tai jatkaa kansallisten sääntöjensä soveltamista vielä kolmen vuoden ajan. Viiden vuoden kuluttua liittymisestä vapaan liikkuvuuden pitäisi koskea samalla tavoin myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisia, paitsi jos tämä aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa vakavia

häiriöitä jonkin nykyisen jäsenvaltion työmarkkinoilla, jolloin tämä jäsenvaltio voi soveltaa kansallisia sääntöjään vielä kahden vuoden ajan.

Uuden jäsenvaltion kansalaisilla, jotka laillisesti työskentelevät nykyisessä jäsenvaltiossa 12 kuukauden tai sitä pidemmän työsopimuksen nojalla heidän maansa liittyessä Euroopan unioniin, on oikeus käyttää vapaasti hyväkseen työmahdollisuuksia tämän jäsenvaltion työmarkkinoilla. Lisäksi yhteisön sääntöjä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sovelletaan heti liittymispäivästä alkaen.

EU:n laajentumisen jälkeisiä työvoimavirtoja on mahdotonta ennakoida tarkasti. Pisimmillään seitsemän vuoden siirtymäaika on kuitenkin pitkä, joten sopeutumiseen jää aikaa. Asiantuntijoiden mukaan on joka tapauksessa syytä pyrkiä ennakoimaan mahdollisen siirtolaistulvan vaikutuksia.

Kolmansien maiden kansalaisten vapaa liikkumisoikeus

Kolmansien maiden työntekijöiden liikkumisoikeus

Yhteisön voimassa olevan lainsäädännön mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus ei koske kolmansien maiden kansalaisia. Jos he kuitenkin ovat sellaisen Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniä, joka on käyttänyt vapaata liikkumisoikeuttaan (josta käytetään nimitystä “unionin siirtotyöläinen”), heillä on oikeus asua ja työskennellä unionin siirtotyöläisen työskentelyvaltiossa.

Merkittävä edistysaskel kolmansien maiden kansalaisten aseman parantamisessa saavutettiin, kun neuvosto pääsi joulukuussa 2002 poliittiseen yhteisymmärrykseen asetuksesta, jolla laajennetaan sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädäntö (asetus 1408/71 ja sen toimeenpanoasetus 574/72) koskemaan kaikkia jäsenmaassa työskenteleviä, laillisesti asuvia ja yhteisön alueella liikkuvia kolmannen maan kansalaisia. Asetus koskee siten EU-maissa vakuutettuja työntekijöitä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia sekä heidän perheenjäseniään ja edunsaajiaan. Se toteuttaa Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiä siitä, että on varmistettava jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja että heidän oikeusasemaansa on lähennettävä vastaamaan EU-kansalaisten oikeusasemaa.

Komissio on tehnyt neljä direktiiviehdotusta luodakseen alueelle yhteisen säädöskehysten. Ne koskevat kolmansien maiden kansalaisten asemaa, oikeutta tulla EU-jäsenvaltioon työhön tai opiskelemaan sekä oikeutta perheen yhdistämiseen:

1. Neuvoston direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen
Direktiivi vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheen yhdistämiseen.
2. Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM (2001) 127)

Tämä ehdotus mm. antaisi mahdollisuuden yli viisi vuotta jossakin EU-maassa laillisesti oleskelleelle asettua asumaan toiseen EU-maahan.

3. Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatin-harjoittamista varten (KOM (2001) 386)

Tällä direktiiviehdotuksella pyritään yhtenäistämään kansalliset säännök-set, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten pääsyä EU:n alueelle työskentelyä varten.

4. Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten (KOM (2002) 548).

Tämän direktiiviehdotuksen tarkoitus on säätää tietyistä opiskeluun, ammatilliseen koulutukseen ja vapaaehtoistyöhön liittyvistä erityistapauksista, joita aikaisemmat ehdotukset eivät kata.

Neuvosto hyväksyi perheen yhdistämisdirektiivin syyskuussa 2003 ja samalla direktiiviehdotuksesta pitkään oleskelleiden osalta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys. Kahta muuta direktiiviä ei ole toistaiseksi hyväksytty.

Komissio haluaisi täydentää EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan säädöskehystä myös avoimella koordinaatiomenetelmällä eli yhteisten suunta-viivojen, jäsenmaiden politiikkojen koordinoinnin sekä parhaiden käytäntöjen avulla. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönotto on kuitenkin kohdannut vastustusta. Esimerkiksi Suomi on vastustanut menetelmän käyttöönottoa tällä alueella eikä asiassa ole juurikaan edetty.

Tilapäisesti EU-alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuus

EY:n perustamissopimuksen (artikla 62.3) mukaan neuvosto toteuttaa viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta "toimenpiteet niiden edellytysten vahvistamiseksi, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti matkustaa jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan". Komissio esitteli tätä koskevan direktiiviehdotuksen vuonna 2001 (KOM (2001) 388), mutta asian käsittely on edelleen kesken.

Direktiiviehdotuksen perustelutekstissä komissio katsoo, että eri säännöksiin, joissa säädetään kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella, olisi sovellettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ao. säädös koskee henkilöitä, jotka aikovat matkustaa alueella ilman sisärajoja yli kolme, mutta alle kuusi kuukautta. (Schengenin sopimuksen mukaan viisumi pidempää kuin kolmen kuukauden oleskelua varten on kansallinen viisumi, jonka kukin valtio myöntää oman lainsäädäntönsä mukaisesti).

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden vaikutukset Suomeen

Maahanmuuttajat Suomessa ja kustannusten korvaamisen problematiikka

Suomessa ulkomaalaisten määrä kasvoi koko 1990-luvun ja kasvu näyttää edelleen jatkuvan. Kansainvälisesti katsoen Suomen ulkomaalaisväestö on kuitenkin pieni. Tosin on huomattava, että Suomessa tosiasiallisesti asuu ja työskentelee suurempi määrä ulkomaan kansalaisia. Tilapäisesti maassa työskenteleviä ulkomaalaisia ei tilastoida Suomessa asuviksi. Lisäksi on otettava huomioon ulkomailla syntyneet, Suomen kansalaisuuden saaneet henkilöt.

Vuonna 1990 ulkomaalaisten määrä oli noin 26 000 henkilöä, kun se vuoden 2002 lopussa oli hieman yli 103 000 henkilöä. Tämä on kuitenkin edelleen alle 2 % väestöstä. Vuonna 2002 Suomeen muutti 17 700 henkilöä, joista EU-maista muuttaneiden osuus oli 6 600. Entisen Neuvostoliiton alueelta, lähinnä Venäjältä ja Viirosta Suomeen muutti yhteensä 1 064 paluumuuttajaa. Suojeluperusteella ja humanitäärisistä syistä vastaanotettiin vuonna 2002 yhteensä 1558 henkilöä. Vuonna 2002 Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista suurimman ryhmän muodostivat venäläiset. Heitä oli noin 24 000 henkilöä. Toiseksi suurin ryhmä oli virolaiset, joita vastaavana aikana oli reilut 12 000 henkilöä. Seuraavaksi eniten oli ruotsalaisia (noin 8 000 henkilöä) ja somalialaisia (reilut 4 000 henkilöä).

Suomen maahanmuuttopolitiikassa korostuivat 1990-luvun alussa pakolaisten vastaanotto, inkeriläisten paluumuutto ja perhesiteet. Vuosikymmenen lopulla ja vuosisadan vaihteessa työperusteinen maahanmuutto on noussut entistä tärkeämpään asemaan. Vuonna 1999 uusia työlupia myönnettiin 6 587 kappaletta ja vuonna 2002 luku oli noussut 12 429:ään. Suomessa on tällä hetkellä enemmän työn perusteella maahanmuuttaneita kuin koskaan aiemmin. Tätä muutosta tulee todennäköisesti vauhdittamaan näkyvissä oleva työvoimapula. Selvää on, että kun kotimaiset työvoimareservit on käytetty, lisätyövoimaa on saatavissa vain ulkomailta, ja tähän tulee varautua myös maahanmuuttoliittisin keinoin.

Kuntaliitto haluaa myös tässä yhteydessä kiinnittää huomiota valtion ja kuntien kustannusvastuuseen. Ongelmana on se, että maahanmuuttojärjestelmämme on valtio- ja kuntasuhteiden osalta rakennettu humanitäärisen maahanmuuton näkökulmasta. Nykyisin maahanmuuttajien enemmistö on kuitenkin muita kuin pakolaisia ja paluumuuttajia. Myös työperusteiset maahanmuuttajat tarvitsevat kotouttamispalveluja. Kuntaliitto on eri yhteyksissä ehdottanut, että nykyisen valtion korvauksen kanssa tulisi sovittaa yhteen kaikkiin ulkomaisiin maahanmuuttajiin kohdistuva korvaus, joka maksettaisiin pysyvästi kunnissa asuvien ulkomaalaisten määrän perusteella. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä järjestelmä toisi paremman tasapainon valtion ja kuntien keskinäisessä kustannusvastuussa.

Maahanmuuttajat Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä

Myös maahanmuuttajat kuuluvat Suomessa sosiaaliturvaetuuksien piiriin silloin, kun heidät katsotaan maassa asuviksi. Tämä ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993,) ja kotikuntalain perusteella. Jälkimmäisen mukaan henkilö voi saada Suomessa kotikunnan, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä vakinaisesti asumaan Suomeen, ja jos hänellä on lisäksi vähintään vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen häneltä vaaditaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin kuuluminen määräytyy kotikuntalain mukaan. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava myös kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalveluja muillekin kuin kunnassa asuville henkilöille. Samoin on asuinpaikasta riippumatta annettava kiireellinen sairaanhoito kansanterveyslain (66/1972) ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) nojalla.

Vapaan liikkuvuuden laajeneminen luo paineita muuttaa nykyistä asumisperusteista sosiaaliturvaamme. Tämä on korostunut erityisesti viimeaikaisissa EY-tuomioistuimen päätöksissä hoitoon hakeutumisen mahdollisuuksien laajentumisena sekä ns. eksportoitavien etuuksien määrän lisääntymisenä. Eksportointikysymyksen ongelmallisuutta kuvaa esimerkiksi kotihoidon tuesta annettu EY-tuomioistuimen päätös (C-333/00) viime syksyltä. Kotihoidon tuki katsottiin EY-asetuksen 1408/71 tarkoittamaksi perhe-etuudeksi. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kotihoidon tukea on maksettava ulkomaille, vaikka lapsi ei asu Suomessa, jos lapsen vanhempaan sovelletaan asetuksen 1408/71 perusteella Suomen lainsäädäntöä. EU/ETA kansalaiselle oikeus sosiaaliturvaan syntyy vähäisenkin työskentelyn perusteella, ja esimerkiksi Suomessa työsuhteessa olevalta henkilöltä ei voi edellyttää vakinaista Suomessa asumista. Lisäksi palvelujen mahdollinen ulosvienti ja eksportoinnin laajeneminen esim. palveluseteleihin tulee vaikuttamaan sosiaaliturvan rakenteisiin. Perimmiltään kysymys on vaikeudesta yhteensovittaa vakuutusperusteista ja asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää.

Helena Korpela ja Tuula Reiman

Maahanmuutto- ja monikulttuurisuus- työn haasteet kunnassa – esimerkkinä Vantaa

Maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyö on jo lähtökohdiltaan rajoja ylittävää, moniammatillista ja verkostomaisesti toimivaa. Yhteiskunnan rakenteet ovat usein reagoineet varsin hitaasti sen mukanaan tuomiin uusiin haasteisiin. EU:n laajeneminen ja globalisaatioprosessi nostavat esille taas uusia tarpeita. Työvoiman vapaa liikkuvuus ja toisaalta todennäköisesti tulossa oleva työvoimapula, uusien jäsenmaiden mukaan tulo Euroopan unioniin muovaavat maahanmuuttajatyön vaatimuksia. Ihmiset eivät ole pelkästään työvoimaa; heillä on perhe, harrastuksia, tavallista arkipäivää. Maahanmuuttajatyön täytyy ottaa huomioon ihmisten kokonaisvaltainen elämäntilanne. Haasteisiin on korkea aika alkaa varautua nyt, jotta muutos tapahtuisi joustavasti ja hallitusti.

Maahanmuuttokysymyksissä on reilussa kymmenessä vuodessa tapahtunut valtava muutos sekä Vantaan kaupungin sisällä että valtakunnallisesti. Alkuvuosien painopisteestä, pakolaisten vastaanottotoiminnasta, työkenttä on laajentunut nopeasti. Ensin vastaanoton piiriin tulivat paluumuuttajat, ja nykyisin Vantaalle tulee yhä enemmän muita, kuten avioliiton kautta tai työluvan perusteella maahan saapuvia henkilöitä. Alkuvaiheen vastaanoton järjestelyistä tehtävät ovat entistä enemmän painottuneet maahanmuuttajien pitkäjänteiseen kotouttamiseen ja vielä sitäkin pidemmälle, yhteiskunnan rakenteiden syvällekävään ja kaikkia koskettavaan monikulttuuristumiseen ja monimuotoistumiseen.

Maahanmuuttajien vastaanottotoiminta

Maahanmuuttajien vastaanottotoimintaa on Vantaalla järjestetty vuodesta 1991 alkaen. Se on aikanaan perustettu pakolaisten vastaanottoa varten, mutta myöhemmin sitä on laajennettu koskemaan myös entisen Neuvostoliiton alueelta saapuvia paluumuuttajia. Toiminnan muuttumisessa ja kehittämisessä voi nähdä useita eri vaiheita. Alkuvuosina työtä tehtiin uuden toiminnan innolla, pienillä resursseilla, ei kuitenkaan kovin kauaskantoisesti. Työtä voisi kuvata ennemminkin perustarpeiden, kuten asumisen, terveyden ja toimeentulon turvaamiseksi. Alkuvuosien jälkeen työtä kuitenkin lähdettiin arvioimaan ja etsimään sille uusia tavoitteita ja toimintamalleja.

Erilaiset projektit ovat näyttelleet merkittävää roolia toiminnan kehittämisessä, uusien toimintojen aloittamisessa ja työntekijöiden oppimisprosessissa. Projekteilla ei kuitenkaan ole ollut jatkuvuutta kaupungin organisaatiossa, vaan niiden päättyessä myös niihin varatut resurssit ovat jääneet pois käytöstä. Pro-

jekteihin ja niiden hakemiseen ei myöskään aina ole suhtauduttu kaupungissa pelkästään myönteisesti, kun hakemukset ja päätökset ovat tulleet kesken talousarviokauden ja määrärahoja on jouduttu karsimaan peruspalveluista.

Maahanmuuttajien vastaanotto toiminta oli alussa sosiaali- ja terveystoimen keskitettyä palvelua, mutta “alueellistettiin” Tikkurilan sosiaali- ja terveyskeskukseen vuonna 1995. Toiminta on ollut hyvin löyhästi sidoksissa sosiaali- ja terveystoimen muuhun toimintaan. Maahanmuuttajatyötä on kehitetty osittain intuitiivisesti, ilman selkeitä tulevaisuusnäkyviä tai sitomista sosiaali- ja terveystoimen muuhun toimintaan. Vertaisryhminä ja tärkeinä yhteistyökumppaneina ovat olleet Helsingin seudun muut maahanmuuttoyksiköt. Vantaalle on ollut ominaista kiinteä yhteistyö työvoimahallinnon kanssa erityisesti vuonna 1996 solmitun yhteis palvelusopimuksen jälkeen. Toimiston nimi muuttui samalla pakolaistoimistosta maahanmuuttajien yhteis palvelutoimistoksi.

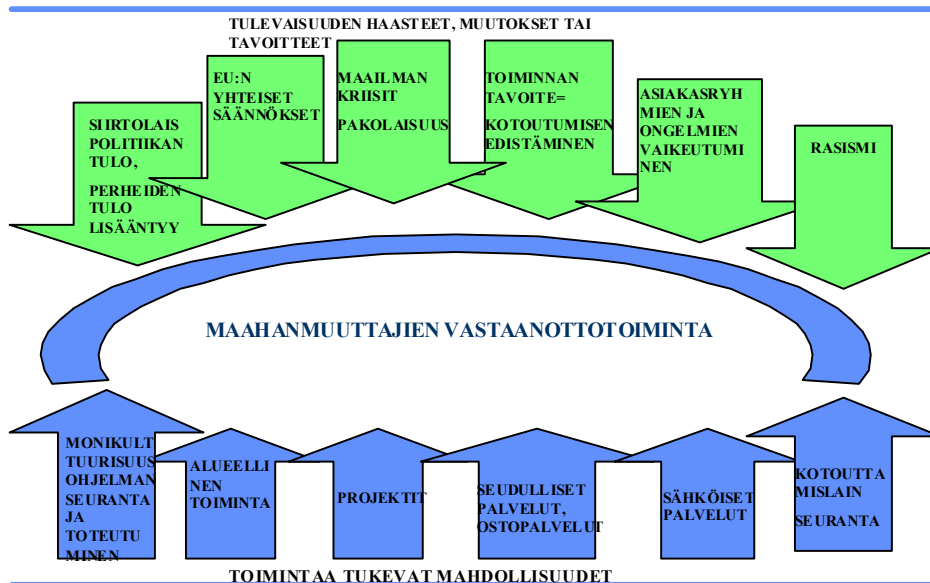
Toimintaympäristön muutokset ja haasteet

Maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan tulevaisuuden muutosnäkyviä ja haasteita on Vantaalla hahmoteltu vuosien 2002–2003 aikana. Toimintaympäristön ja nykytilan analyysien avulla on luotu maahanmuuttajien vastaanotto toiminnalle visio ja strategiset tavoitteet vuosille 2003–2005.

Maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan toimintaympäristö on erittäin laaja. Se sisältää mm. maailmanpoliittiset muutokset, YK:n tasolla tehdyt sopimukset, EU:n säädökset, suomalaisen lainsäädännön ja maahanmuuttopolitiikan, valtionhallinnon tason, seututason, kunnan poliittisen päätöksentekotason, kaupungin eri toimialat, maahanmuuttajayhteisöt ja muut yhteistyökumppanit.

Toimintaympäristössä tapahtui merkittävä muutos kotouttamislain tultua voimaan vuonna 1999. Se “laillisti” maahanmuuttajatyön ja asetti sille selkeät tavoitteet. Maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan tavoitteena kotoutumisen edistäminen menee peruspalvelujen tarjoamisesta merkittävästi pidemmälle.

YHTEENVETO TOIMINTAYMPÄRISTÖN KEHITYKSESTÄ



30.10.2008

5

Tulevaisuudessa Suomen väestö ikääntyy ja suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle. Tuolloin tarvitaan lisää työvoimaa ulkomailta paikkaamaan Suomessa syntyvää työvoimapulaa. Täällä harjoitettavalle maahanmuuttopolitiikalle syntyy uusia haasteita, kun Suomeen otetaan enenevässä määrin maahanmuuttajia työperusteisesti. Maahamme saapuu ihmisiä, joiden palvelutarpeet voivat poiketa entisistä ryhmistä, mutta ovat myös jossain määrin samanlaisia. Maahanmuuttopolitiikan on otettava kantaa mm. siihen, minkälainen vastuunjako palvelujen tarjoamisessa on työnantajien ja yhteiskunnan välillä. Työlupien perusteella maahan saapuvat eivät välttämättä ole toimeentulotuen asiakkaina, mutta heidän perheensä tarvitsevat kotoutumista edistäviä palveluja. Puolisot tarvitsevat suomen kielen opetusta ja yhteiskuntaan orientoivaa koulutusta ja heidän lapsensa tarvitsevat päivähoito- ja opetuspalveluja, jotka tukevat heidän yhteiskuntaan sijoittumistaan. Erikieliset neuvonta- ja ohjauspalvelut edesauttavat näiden ihmisten kotoutumista ja ennaltaehkäisevät epävarmuudesta ja tiedon puutteesta johtuvia ongelmia. On oletettavaa, että myös perhesiteiden perusteella tulevien maahanmuuttajien määrä lisääntyy. Tällöin kaikki perheitä ja naisia tukevat palvelut korostuvat.

Pakolaisuus tulee varmasti säilymään aina yhtenä maahanmuuton syynä. Maailman katastrofit ja sodat aiheuttavat humanitäärisen avun tarvetta, jonka täyttämistä Suomen ja muun Euroopan on tulevaisuudessakin huolehdittava. EU:n tasolla mahdollisesti tulevaisuudessa solmitaan yhteisiä "taakanjako"-sopimuksia, jotka velvoittavat Suomea ja vaikuttavat välillisesti myös kuntatasolle pakolaisten vastaanotto toimintaan. Monet muutkin EU:n säännökset voivat vaikuttaa maahanmuuttajien asemaan ja oikeuksiin eri Euroopan maissa.

Tulevaisuuden haasteita ovat maahanmuuttajaryhmien syrjäytymisuhka ja ongelmien kasautuminen sekä etninen syrjintä ja rasismi. Eri maahanmuuttajien palvelutarpeet poikkeavat toisistaan hyvinkin paljon. Vantaalla on tarkoitus kartoittaa eri palvelutarpeet asiakassegmenteittäin ja yrittää löytää asiakasryhmittäin räätälöityjä polkuja ja palveluita. Maahanmuuttajatyöntekijät pystyvät melko hyvin arvioimaan ne ryhmät, jotka tarvitsevat eniten palveluita, mutta erityis- palveluita tarvitseville ei tällaisia palveluita ole välttämättä tarjolla tarvetta vastaavasti. Tällainen ryhmä on esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat. Toinen ääripää on korkeasti koulutetut, kielitaitoiset maahanmuuttajat, joiden osaaminen tulisi voida hyödyntää yhteiskunnassa. He kykenevät usein myös omaehtoisesti hankkimaan tietoa, kunhan sitä olisi saatavilla riittävästi eri kielillä esimerkiksi sähköisessä muodossa.

Tulevaisuuden tavoitteisiin ja haasteisiin voidaan vastata hyvin toimivalla vastaanotto toiminnalla. Sen tukena ovat kotouttamislaki ja sen seuranta, kunnallinen monikulttuurisuusohjelma, järjestöt, alueelliset palvelut ja sähköiset palvelut.

Tulevaisuuden visio ja strategiset linjaukset

Toimintaympäristön muutosten tarkastelun ja nykytilan arvioinnin pohjalta on Vantaalla luotu maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan visio ja strategiset linjaukset vuosille 2003–2005.

Maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan visio vuodelle 2005 on seuraava:

“Maahanmuuttajien vastaanotto toiminta on osa moniammatillista, monikulttuurista verkostoa, joka maahanmuuttajien kanssa yhdessä toimien luo heille hyvän elämän edellytykset. Koko perheen ja yhteisön hyvinvointia edistetään asiakaslähtöisillä palveluilla ja toimivalla yhteistyöllä. Verkosto on myös tärkeä vaikuttaja maahanmuuttajien asioissa Vantaalla.”

Vision tärkeänä elementtinä on verkosto, jossa vastuu kotoutumista tukevasta palveluprosessista jakaantuu useille eri tahoille, kuten maahanmuuttajien yhteispalvelutoimistolle, alueellisille sosiaali- ja terveyskeskuksille, neuvoloille, päiväkodeille, kouluille ja työvoimahallinnolle.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on jakaantunut alueellisiin sosiaali- ja terveyskeskuksiin, joissa on neljä palvelulinjaa: lasten ja perheiden palvelulinja, päivähoidon palvelulinja, sairaanhoidon palvelulinja ja vanhusten ja vammaisten palvelulinja. Vision toteutuminen edellyttää, että jokainen palvelulinja kantaa oman vastuunsa maahanmuuttajien kotouttamisesta. Kotouttaminen ei voi olla yksinomaan maahanmuuttajien vastaanotto toiminnan vastuulla silloinkaan, kun maahanmuuttajat ovat vielä vastaanotto toiminnan asiakkaina.

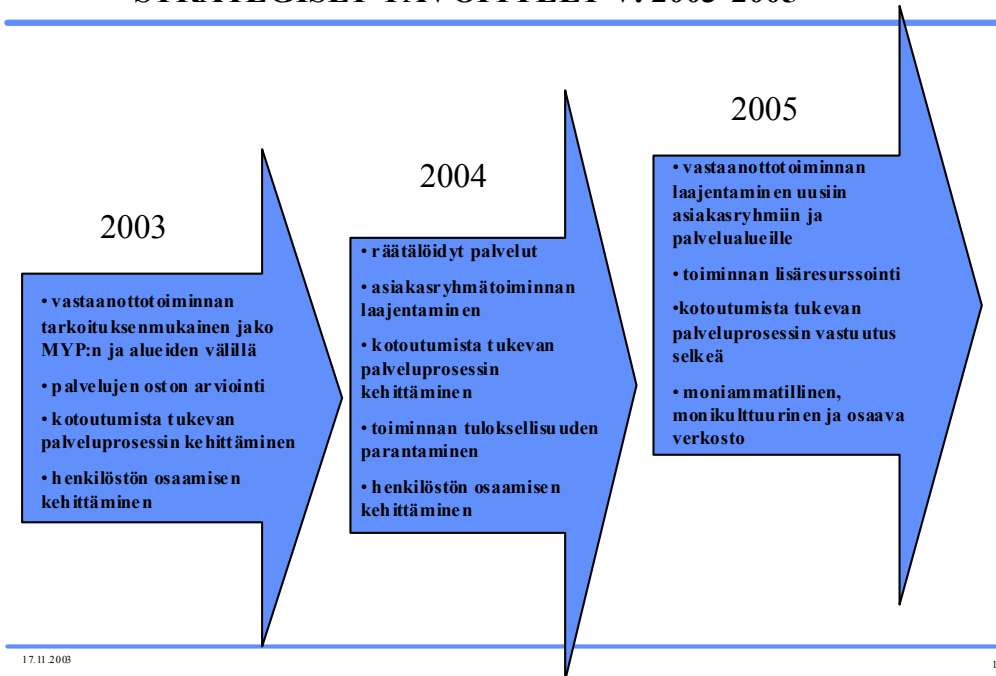
Vuosille 2003–2005 Vantaan maahanmuuttajien vastaanotto toiminnalle on laadittu strategiset tavoitteet, joilla visiota kohti suunnataan.

Yhtenä strategisena tavoitteena vuodelle 2003 on vastaanotto toiminnan tarkoituksenmukainen jako maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston ja alueiden välillä. Tämä keskustelu on käyty sosiaali- ja terveystoimen sisällä alkuvuodesta 2003 ja keskustelun tuloksena on päädytty kehittämään alueellista vastaanotto toimintaa keskitetyn maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston rinnalle. Lisäksi maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston asiakaskunta laajenee vuonna 2005 koskemaan kaikkia niitä maahanmuuttajia, joille Vantaa on ensimmäinen kotikunta Suomessa. Näin ollen mm. avioliiton perusteella maahan saapuvat sekä työperusteisesti maahan tulevat saavat palveluja maahanmuuttajien yhteispalvelutoimistosta. Alueellista vastaanotto toimintaa tarvitaan mm. muista kunnista muuttaville maahanmuuttajille ja maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston asiakkaiden siirtyessä alueille.

Kotoutumista tukevan palveluprosessin kehittäminen on strategisena linjauksena vuosina 2003 ja 2004. Palveluprosessi on tarkoitus kuvata asiakasryhmäkohtaisesti ja samalla arvioida tarve mm. maahanmuuttajajärjestöiltä ja -osuuskunnilta ostettaviin palveluihin. Prosessikuvauksen ja oston arvioinnin perusteella päästään paremmin kohdistettuihin, räätälöityihin palveluihin ja toiminnan tuloksellisuuden paranemiseen.

Strategisiin linjauksiin liittyvät resurssitarpeet on esitetty, mutta päätöksiä niistä ei vielä ole tehty.

STRATEGISET TAVOITTEET V. 2003-2005

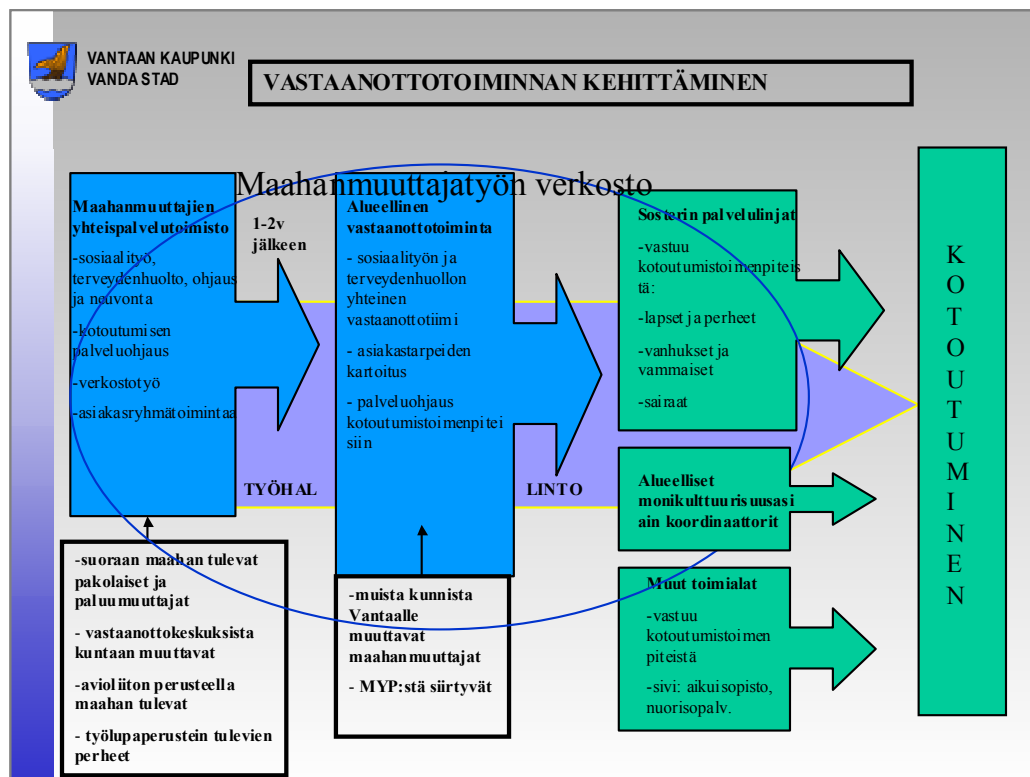


Kotouttamisvastuun jakaantuminen

Vision mukaan verkosto huolehtii maahanmuuttajien kotouttamisesta. Tämä verkosto koostuu useista eri tahoista: maahanmuuttajista ja kunnan sekä valtion viranomaisista. Verkostoon voisi tulevaisuudessa ajatella kuuluvan uusia tahoja, kuten työnantajia ja kolmannen sektorin edustajia.

Oheiseen kuvaan on koottu Vantaan ajatusmalli maahanmuuttajien vastaanottotoiminnan kehittämiseksi. Maahanmuuttajien vastaanottotoiminnalla on oma roolinsa, mutta kotouttamisen vastuu on monella eri taholla.

Keskustelu eri osapuolten vastuusta on vasta alussa. Lasten päivähoito miettii tahollaan, miten maahanmuuttajalasten kotoutumista voidaan tukea päiväko-deissa ja miten maahanmuuttajanaisten kotoutumista voidaan tukea avointen päiväkotien avulla. Myös peruskoulussa on maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumistavoite jo pitkälti sisäistetty. Sen sijaan esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvoloiden, vanhusten päiväkeskusten ja vanhainkotien tai nuorisopalvelujen kotouttamisvastuut ovat vielä hyvin epäselviä. Myös alueellisen sosiaalityön merkitys tänä päivänä on liian vähäinen. Kotouttamistavoite ei toteudu, mikäli maahanmuuttajalla on mahdollisuus asioida ainoastaan kirjallisesti toimeentulo-tuen hakijana.



Kontaktit ja yhteistyö eri kieli- ja kulttuuriryhmien kanssa

Kunnan monikulttuurisuustyön a ja o on yhteydet alueen kieli- ja kulttuuriryhmien tai etnisten vähemmistöjen kanssa. Etniset yhteisöt ovat mahdollisuus, haaste ja voimavara. Hyvin toimiva yhteistyö mahdollistaa maahanmuuttajataustaisten asukkaiden elämäntilanteen ja näkemysten seuraamisen ja heikkojenkin signaalien kuuntelun. Yhteistyö toimii eteenpäin vievänä voimana kaikine ristiriitoineen, houkuttelevana ja rikastavana, uutta luovana ja monia mahdollisuuksia sisältävänä voimana. Kehitys ei kuitenkaan toteudu itsestään. Siihen sisältyy monia oppimisen ja uudelleenajattelun paikkoja samoin kuin vuoropuhelua yhteisistä pelisäännöistä. Monikulttuurisuustyön kohtalonkysymys on, kotoutuvatko nykyiset ja uudet vähemmistömme, kehittyvätkö ne aktiivisesti toimijoiksi yhteiskunnassa vai lähteekö kehitys segregoitumisen, marginalisoitumisen tai syrjäytymisen suuntaan. Etnisten ryhmiemme voimavaraistaminen, hyvien etnisten suhteiden rakentaminen, vuoropuhelun ja ristiriitojen ehkäisyyn foorumeiden rakentaminen muokkaa koko yhteiskunnan rakenteita.

Pienessä kunnassa tunnetaan yleensä kaikki siellä asuvat maahanmuuttajat ja heidän elämäntilanteensa. Suuressa kaupungissa käy helposti niin, että keskinäiset yhteydet ovat olemattomat, satunnaiset tai tukossa. Kuinka suuressa kaupungissa ratkaistaan kontaktien rakentaminen ja yhteistyö yhteisöjen kanssa? Vantaalla, jonka 180 000 asukkaasta noin 10 600 eli 5,8 prosenttia, on ulkomaalais-taustaisia, tämä on monikulttuurisuustyön suurimpia haasteita.

Maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyön alueellistaminen

Tähän haasteeseen vastauksena on Vantaalla nähty monikulttuurisuustyön alueellistaminen, mikä on tällä hetkellä työn painopiste. Vantaa koostuu viidestä palvelualueesta, joissa jokaisessa asuu noin 30 000–50 000 asukasta. Maahanmuuttajataustaisia asukkaita on näillä alueilla 1 000–3 000, suurimmissa lähiöissä noin 12 prosenttia asukkaista. Jokaiselle alueelle on tavoitteena perustaa alueellinen vastaanottotiimi sekä asukkaiden kohtaamispaikka. Alueellinen monikulttuurisuusasian koordinaattori on välttämätön kokoamaan ja suunnittelemaan toimintaa. Ongelmat tässä, kuten niin usein muutenkin monikulttuurisuustyön kehittämisessä, ovat puuttuvat resurssit. Työ on luonteeltaan uudentyypistä, poikkihallinnollista, moniammatillista verkostotyötä, joka rikkoo monia, myös hallinnollisia rajoja. Toiminnan vaatiman rahoituksen löytäminen on vaikeaa ja liian usein projektien varassa.

Vantaan määrällisesti suurin maahanmuuttajataustainen väestö asuu Korso–Koivukylän alueilla, jotka eivät sosiaaliselta koostumukseltaan suinkaan ole helpoimpia. Näillä alueilla on muutaman vuoden ollut toimiva alueellisen työn koordinointi ja vastaava työntekijä, ja siellä on päästy tekemään pitkäjänteistä työtä. Johtopäätöksiä toiminasta voidaan jo tehdä.

Kaiken työn perusta on maahanmuuttajaväestön luottamuksen saavuttaminen. Se vaatii pitkäjänteistä ja asiaan paneutuvaa työskentelyä. Kärjistäen voi sanoa, että kun luottamus on saavutettu, voidaan tehdä mitä tahansa!

Tämä ‘mitä tahansa’ on Korso–Koivukylässä merkinnyt alueellisten kohtaamispaikkojen toiminnan kehittämistä. Kohtaamispaikoissa saa ohjausta ja neuvontaa, siellä organisoidaan yhdessä maahanmuuttajajärjestöjen ja -yhteisöjen kanssa monenlaista toimintaa, kuten perhe- ja naisten/miesten kahviloita, lasten läksypiiri- ja kerhotoimintaa, retkiä, uintia ja muuta liikuntaa – naisten jumppa onkin eräs kaikkein suosituimmista toimintamuodoista ympäri kaupunkia. Kohtaamispaikoissa kokoontuvat suomen kielen ja muut opintopiirit, siellä järjestetään ympäri vuoden juhlia niin suomalaisina kuin alueen monien kulttuurien juhlapäivinä. Monikulttuuriset elementit näkyvät nykyisin näiden alueiden kaikessa toiminnassa, nettiportalissa, aluelehdissä, alueen yhteisissä toimintapäivissä. Aluetyo on myös paras tapa tavoittaa mahdollisimman laaja kantaväestö mukaan vuoropuheluun monikulttuuristuvasta yhteiskunnasta; vuoropuhelu sisältää myös ristiriitoja ja erimielisyyksiä, mutta olennaista on luoda foorumeja niiden käsittelylle.

Hallinnollisessa verkostotyössä on kehitetty määrätietoisesti alueellisten monikulttuuritoimikuntien toimintaa. Ne yhdistävät poikki hallintorajojen kaikkia alueen toimijoita, kuten virkamiehiä, maahanmuuttajajärjestöjä, seurakuntia, poliisia ja kolmannen sektorin toimijoita. Korso–Koivukylän alueella on viime vuosien aikana perustettu useita aktiivisesti toimivia maahanmuuttaja- ja monikulttuuriyhdistyksiä. Erityisesti naisten toiminta on kehittynyt aktiiviseksi ja itsenäiseksi.

Vantaalla on nähty käytännössä, miten lisääntyneiden kontaktipintojen kautta on löytynyt ihmisiä ja ihmisryhmiä, jotka ovat joko erittäin suuressa syrjäytymisvaarassa tai jopa pitkäaikaisesti ja vaikeasti syrjäytyneitä. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi monet avioliiton kautta tulleet naiset, joilla ei ole omia suurempia yhteisöjä tai ainakaan kontaktia heihin, yleensä kotona olevat naiset, vanhukset, joilla ei ole omia lapsia lähellä, tai usein pienten kieliryhmien edustajat, joilla ei ole omia yhteisöjään tukena. Nuoret ovat yksi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevista ryhmistä, jos he eivät pääse kiinni perus- ja toisen asteen koulutukseen.

Hyvin usein maahanmuuttajat hakeutuvat omiin etnisiin yhteisöihinsä, jotka tukevat jäseniään tiedon hankinnassa ja käyttämisessä, sosiaalisissa, kulttuurisissa ja uskonnollisissa kysymyksissä. Yhteisöt voivat toisaalta olla myös sisäänpäin lämpiävä, toinen toistaan kontrolloiva piiri, jonka johtajien mielipiteistä eroavia näkemyksiä ei voida tai uskalleta esittää. Etnisten vähemmistöjen keskinäiset suhteet eivät myöskään ole ongelmattomia. Yhteisöjen kanssa on tehtävä määrätietoista, pitkän aikavälin työtä, jotta vuoropuhelu, raja-aitojen vähittäinen kaataminen ja aito monikulttuuristuminen toteutuvat. Usein edetään pienten askelten kautta.

Eri kieli- ja kulttuuriyhteisöjen voimavaraistaminen ja yhteistyön lisääminen on keskeinen kehittämisen suunta Vantaalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisia toimenpiteitä kuin järjestöjen säännöllinen kuuleminen ja yhteistyö niiden kanssa, yhteisöjen edustajien osallistuminen monikulttuurisuusasioita valmisteluvien ja niistä päättävien elinten toimintaan, yhteisöjen taloudellinen ja muu

tuki, yhteisten tilaisuuksien järjestäminen ja eri kieli- ja kulttuuritaustaisen henkilökunnan rekrytoiminen suunnitelmallisesti kaupungin henkilöstöön.

Yhteisöjen kanssa toimiminen on parhaimmillaan kaksisuuntainen prosessi. Yhteistyö tukee tiedon ja ymmärryksen lisääntymistä kunnallisessa päätöksenteossa ja palveluprosessissa sekä tuo kulttuurista rikkautta ja monimuotoisuutta; samalla se avaa vähemmistöryhmille ovia vaikuttaa omissa asioissaan, kotoutua ja osallistua yhteisten asioiden käsittelyyn, tuntee yhteiskunta ja kaupunki omakseen.

Asuminen ja arkipäivä

Asumiseen liittyvät kysymykset ovat vaikeimpia ongelmia erityisesti pääkaupunkiseudulla. Maahan muuttava väestö, olkoonpa se sitten pakolaistaustaista tai korkeasti koulutettuja asiantuntijoita, asuu ainakin alkuvaiheessa pääsääntöisesti vuokra-asunnoissa. Tarjolla olevan vuokra-asuntokannan riittämättömyys jarruttaa korkeasti koulutettujen rekrytointia. Monet tulijat muuttavat sukulaisten luo ahtaisiin oloihin, kun parempien työnsaantimahdollisuuksien ja omien etnisten yhteisöjen läheisyyden vetovoima saa aikaan selkeästi nähtävissä olevan voimakkaan muuttoliikkeen muualta maasta pääkaupunkiseudulle. Pääkaupunkiseudulla ei vielä ole tapahtunut gettoutumista, mutta jos ei pidetä huolta siitä, etteivät asuinalueet eriydy hyviin ja huonoihin, kehittyviin ja taantuviin, on tilattu ristiriitoja ja monien ongelmien syvenemistä.

Muu kuntalaisten palveluverkko kohdataan myös ensisijaisesti asuinalueella. Kuinka toimivat alueen päivähoido ja koulut, miten terveyspalvelut, ikääntyvien palvelut, muut sosiaalipalvelut? Onko siellä riittävästi henkilökuntaa, ja nimenomaan monikulttuurisesti osaavaa henkilökuntaa, kun sosiaali- ja terveydenhuollot resurssipula on hyvin tiedossa?

Asuinalueilla, lähipiirissä, arkiostarilla, taloyhtiöissä ja pihamaalla punnitaan viime kädessä alueen etnisten suhteiden ja monikulttuuristen palvelujen tila. Jos etniset suhteet ovat huonot ja palvelujen taso heikkoa, ristiriidat kärjistyvät helposti ja aiheuttavat epäluuloa, palvelujärjestelmän kuormittumista, syrjintää, suoranaisia rasistisia ilmiöitä. Toisinpäin: siellä, missä alueen kulttuurinen moninaisuus on hyväksyttyä ja palvelut monikulttuurisesti osaavia ja korkeatasoisia, on hyvät mahdollisuudet kääntää kulttuurien kirjo alueen voimavaraksi.

Monet ristiriitoja ja riitoja aiheuttavat kiistat osoittautuvat usein joko tietämättömyydestä tai kontaktien heikkoudesta, vuoropuhelun puutteesta johtuviksi. Arjen ristiriitojen ratkaisussa Vantaalla on todettu erääksi toimivaksi malliksi sosiaali-isännöinti ja asumisopastus. Hyvin erilaisista oloista tulevat, ainakin alkuvaiheessa puutteellisesti kieltä osaavat asukkaat tarvitsevat kunnollista opastusta suomalaisten asumiskäytäntöjen tuntemisessa, kodin koneiden käytössä ja erilaisten arjen kompastuskivien ratkaisussa. Kesällä 2003 aloittava Iloa arjesta -projekti, jossa kehitetään arkielämän tarpeista lähtevää toimintakeskusta Tikkurilan Silkin Porttiin, on yksi askel tähän suuntaan. Keskusteluyhteyksiä asuintalojen sisällä pyritään solmimaan ja parantamaan taloyhtiöiden yhdyshenkilöverkoston kautta.

Etniset suhteet

Turvallisuus on usein se asia, joka mainitaan eräänä suomalaisen yhteiskunnan parhaista ja houkuttelevimmista piirteistä. Meillä lapset voivat kulkea kouluun ilman saattajaa ja leikkiä pihalla, eikä turvamuureja talojen ympärillä tarvita. Turvallisuus liittyy saumattomasti hyviin etnisiin suhteisiin ja vaikeasti määriteltävään, mutta sitäkin tärkeämpään yleiseen suvaitsevaan ilmapiiriin yhteiskunnassa. Vantaalla on alueille tehty turvallisuussuunnitelmat, joita turvatalkooverkosto seuraa. Kaupungissa on myös monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnan alainen pysyvä yhdenvertaisuustyöryhmä, jossa ovat edustettuna kaikki keskeiset turvallisuus- ja syrjimättömyystyötä tekevät tahot, kuten poliisi, työsuojelu, sosiaali- ja potilasasiamies, maahanmuuttajajärjestöt, seurakunnat ja uskonnolliset yhteisöt. Ryhmässä kehitetään menetelmiä, joiden avulla seurataan kaupungin etnisten suhteiden tilaa, ja raportoidaan niistä säännöllisesti, varaudutaan puuttumaan nopeasti tarvittaessa sekä järjestetään monenlaista ennaltaehkäisevää toimintaa.

Kielitaito on avain työelämään

Maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen koulutus on onneksi ollut varsin paljon esillä viime vuosina. Tämä on merkinnyt resurssien lisääntymistä erityisesti työvoimapolitiisessa koulutuksessa. Kaikki kielikoulutusta tarvitsevat eivät kuitenkaan ole työvoimahallinnon piirissä. Kunnissa on kasvava joukko kotiaiteja, ikäihmisiä ja töissä olevia mutta koulutusta tarvitsevia ja haluavia ihmisiä. Tämä on pannut kunnat koville.

Vantaalla on sikäli erinomainen tilanne, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä on pääosin vastannut kaupungin oma Aikuisopisto. Näin on vältetty se monien suurten kaupunkien tilanne, että koulutus on hajanaista ja kokonaistarjonnasta on vaikea saada selkeää kuvaa. Kaupunginvaltuusto on jo useiden vuosien ajan osoittanut määrärahan kotoutumiskoulutukseen niille ryhmille, jotka eivät pääse työvoimapolitiisena koulutuksena järjestettävään kielenopetukseen.

Nyt Vantaalla on luotu järjestelmä, jonka runkona on yhteistyösopimus työvoimatoimiston ja sivistystoimen välillä. Opiskelijan kannalta katsottuna järjestelmän on tarkoitus vuodesta 2003 lähtien toimia siten, että eri puolilta ohjattuina opiskelijat kootaan Aikuisopistoon kartoitusjaksolle pian sen jälkeen, kun he ovat ilmoittautuneet opiskelijoiksi. Usein tämä tapahtuu samassa yhteydessä, jolloin maahanmuuttajalle tehdään kotoutumissuunnitelma. Kartoitusjakson aikana aloitetaan jo kielen opiskelu arkiselviytymisen tasolla, ja jakson aikana opiskelija ohjataan hänelle sopivalle kurssille. Kurssi voi olla joko työvoimapolitiinen tai kaupungin järjestämää kotoutumiskoulutusta. Aikuisopiston tarjonnassa pyritään pitämään noin kolmen kuukauden välein alkavat alkeiskurssit, näiden lisäksi jatkokurssit sekä erityisryhmien, kuten seniorien ja luku- ja kirjoitustaidottomien kurssit. Tavoitteena on, että kartoitusjakson alettua opiskelija pysyy opintoputkessa niin kauan, että hän saavuttaa pääpiirteissään Opetushallituksen suosituksen mukaiset opinnot tai kielen tason. Vantaalla on valmistumas-

sa kaupungin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma, jonka tarkoituksena on entisestään parantaa suunnitelmallisuutta, sisältöjen yhtenevyyttä ja seuranta maahanmuuttajien koulutuksessa.

Oleellinen osa opintoja ovat Vantaalla olleet työvalmentajien palvelut. Työvalmentajat tukevat opiskelijoiden työelämään pääsyä räätälöidyin ratkaisuin. Opiskelijat etsivät yhdessä työvalmentajien kanssa työharjoittelupaikkoja, jotka ovat osoittautuneet parhaaksi tieksi pysyvämpiin työsuhteisiin. Työvalmentajien toimintaan on tarkoituksena panostaa entistä enemmän. Yksilöllisen, räätälöidyn, perusteellisesti yhdessä puidun polun rakentaminen työelämään edellyttää aikaa ja henkilökuntaa, mutta johtaa myös parhaaseen tulokseen.

Aikuisopiston kursseja järjestetään myös kaupungin eri alueilla, koska erityisesti kotona olevien pienten lasten äitien on vaikea päästä kaupungin keskustassa järjestettävillä kursseilla. Lastenhoitokysymykset pyritään myös ratkaistaan. Tämän lisäksi opiston tarjontaan on tarvetta saada koulutusta myös niille, jotka esimerkiksi työssäkäynnin vuoksi tarvitsevat iltakursseja ja pystyvät maksamaan omaehtoisesta koulutuksesta. Tässä kysymyksessä on aiheellista haastaa myös työnantajat yhteistyöhön.

Työ on kotoutumisen ydin

Työelämän monimuotoisuus tulee lisääntymään. On varauduttava parantamaan valmiuksia toimia monikulttuurisissa ja -kielisissä työyhteisöissä, minkä tärkeä osa on syrjimättömyyden kehittäminen työelämässä yhteistyössä kaikkien osapuolten kanssa.

Suomessa asuvien maahanmuuttajien työllistyminen on kehittynyt parempaan suuntaan, mutta on yhä noin kolminkertaista kantaväestöön verrattuna. Työllistymisen esteinä ovat olleet niin puutteellinen kielitaito, erilainen ammatillinen osaaminen kuin asenteet maahanmuuttajia kohtaan. Erityisesti on huolestuttanut se, miksi usein hyvinkin korkeasti koulutettu venäläistaustainen väestö on yhä reservissä. Joskus vaikuttaa siltä, että eläisimme aivan kuin ennustettu työvoimapula ei olisi näköpiirissäkään. Nyt maassa olevan, erityisesti nuoren maahanmuuttajaväestön koulutukseen ja työhön ohjaukseen kannattaisi panostaa huomattavasti enemmän.

Kunnan erityinen haaste on toimia esimerkkinä eri kieli- ja kulttuuritaustaisten työntekijöiden rekrytoinnissa henkilökuntaan. Vantaalla heidän prosenttiosuutensa on karkeasti arvioiden noin 2 prosenttia, kolmasosa heidän osuudestaan kaupungin väestöstä. Kaupungissa ollaan laatimassa tältä osin 'Vantaan mallia'. Tarkoituksena on kartoittaa aluksi monikulttuurisen henkilökunnan tämän hetken määrää ja tulevaisuuden tarpeita. Jo tällä hetkellä valtaosa tästä henkilöstöstä työskentelee päivähoitoon, koulujen ja vanhustenhuollon piirissä. Näyttää selvältä, että henkilöstön tarve tulee lisääntymään; maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten prosentuaalinen osuus lisääntyy, ja vanhusväestö lisääntyy myös nopeasti. Tärkeä osatekijä on oikein suunnattu ja riittävä ammatillinen peruskoulutus erityisesti sosiaalialalle.

Tarvetta on myös monenlaiselle jatko- ja täydennyskoulutukselle, kuten maahanmuuttajataustaisen henkilökunnan eritasoiselle “suomi toisena kielenä” -koulutukselle ja kotoutumisohjaajien kunnolliselle lisäkoulutukselle. Vantaan monikulttuurikoulutus on muodostunut viidestä osatekijästä: uusille kunnan työntekijöille suunnatusta “Vantaa pähkinänkuoressa maahanmuuttajataustaisille työntekijöille” -koulutuksesta; “suomi toisena kielenä” -kursseista työntekijöille – erityisesti on ollut pulaa työssä tarvittavan kirjoitetun kielen kursseista; kaikille kaupungin työntekijöille tarkoitetuista, eri kulttuureja esittelevistä “kulttuurit tutuksi” -luennoista; kantaväestöön kuuluville työntekijöille avautuneesta mahdollisuudesta opiskella suurimpien maahanmuuttajakielten perusteita sekä eri hallinnonalojen omasta, räätälöidystä monimuotoisuuskoulutuksesta. Esimiesten koulutuksessa pyritään lisäämään monimuotoisuuden käsittelyä.

Sitä mukaa, kun maahanmuuttajataustaiset työntekijät lisääntyvät kaupungin henkilökunnassa, on heidän keskuudessaan noussut esille myös tarve työnohjaukseen. Tämä on uusi haaste, jonka ratkaisemiseen tullaan paneutumaan. Työnohjauksen kehittämiseen liittyy myös mentori-tyyppinen ohjaus, jota on tavoitteena tarjota tulevaisuudessa kaikille uusille työntekijöille.

Työelämän haasteisiin vastaamiseksi avainasemassa on yhteistyön kehittäminen kaupungin, työvoimahallinnon ja yritysten kanssa. Vantaalla pyritään vuosittain järjestämään työtoreja ja yritysilloja, vaikuttamaan työelämän monimuotoisuuden ja syrjimättömyyden kehittämiseen. Tässä ollaan hyvällä alulla, mutta monet toiminnot ovat projektien varassa. Työelämän monimuotoisuuden kehittämisessä voimia on yhdistetty myös koko pääkaupunkiseudulla.

Kielet ja kulttuurit päiväkodeissa ja kouluissa

Hyvin toimiva päivähoido- ja kouluverkosto on keskeisimpiä perheiden hyvinvointiin ja alueiden houkuttelevuuteen vaikuttavia tekijöitä. Samalla lisääntyvä kulttuurien ja kielten kirjo on suuri haaste kunnan päivähoido- ja koulutusjärjestelmälle. Kouluissa pitäisi maahan muuttavien lasten ja nuorten vastaanottojärjestelmän, valmistavien luokkien, olla riittävän kattava ottamaan vastaan joustavasti kaikki uudet koululaiset. Vantaalla tämä järjestelmä on toiminut varsin hyvin, ja lähes kaikki vanhemmat käyttävät mahdollisuutta saada koululaiselle kunnollinen startti uuteen kieleen, kulttuuriin ja kouluympäristöön.

Tämä ei kuitenkaan riitä. Mitä kaukaisemmasta kulttuurista perhe tulee, sitä enemmän erilaista ja uutta on kohdattava. Lasten ja nuorten kotoutumiselle on erittäin tärkeää, että he löytävät koulun lisäksi vapaa-ajanviettomahdollisuuksia ja myös sitä kautta väyliä solmia ystävyssuhteita ikätovereihinsa, onhan ystävyys elämän kantava voima kaikille, mutta erityisesti lapsille ja nuorille. Tämän vuoksi Vantaalla on ryhdytty rakentamaan mallia lasten ja nuorten kotoutumissuunnitelmille, joita aiemmin on tehty vain satunnaisesti. Malli kostuu kolmesta kivijalasta. Yksi on lasten ja nuorten opintojen suunnittelu ja vapaa-ajan tukeminen. Toinen on työnimellä ‘vanhempien koulu’ kulkeva suunnitelma vanhempien tutustuttamisesta suomalaisen koulun tavoitteisiin, menetelmiin ja opetuksen sisältöihin. Tämä toiminta on parhaimmillaan yhteistä vuoropuhelua kasva-

tuksesta ja kasvamisesta suomalaisessa yhteiskunnassa ja yhteisestä vastuusta lasten kielellisen ja muun kehityksen tukemisessa. Kolmas kivijalka on vanhempien, koulun, kotoutumista tukevien viranomaisten ja kolmannen sektorin pitkäjänteinen yhteistyö suunnitelmien teossa ja seurannassa.

Koulujen merkitys kotouttajina on merkittävä. Tietoisesti ja suunnitelmallisesti koulujärjestelmäämme on kuitenkin käytetty kotouttamistyöhön hyvin vähän. Lähes käyttämättä on suuri voimavara, oman äidinkielen opettajat. Siellä, missä järjestelmä on edes jossain määrin kattava, kuten suurissa kaupungeissa, äidinkielen opettajat toimivat tärkeänä verkostona ja kulttuuritulkkeina viranomaisten ja kieli- ja kulttuuriryhmien välillä. Vantaalaisissa käytännöissä pyritään entistä systemaattisemmin saamaan oman äidinkielen opettajista muodostuva kotouttamisen voimavara käyttöön.

Kielten opetus ja kulttuurinen tuki on sitä tuloksellisempaa, mitä aikaisemmin se aloitetaan, mitä kattavampi verkosto on ja mitä kiinteämmin se on osa opetusta ja kasvatusta. Päivähoidossa “suomi toisena kielenä” -tuki on vielä satunnaista, ja vielä sitäkin enemmän sattumanvaraista on lasten oman äidinkielen ja kulttuurin tuki. Päiväkoti-ikäiset lapset luovat kuitenkin kielellisen kehityksensä perustaa, minkä vuoksi eri kieli- ja kulttuuritaustaisten lasten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet tulisi turvata. Nykyisellään tämä on täysin kunnan toimenpiteiden varassa. Vantaalla tähän on kiinnitetty huomiota. Joissakin päiväkodeissa on pyritty ratkaisemaan resurssipulaa esimerkiksi siten, että kun maahanmuuttajalapset ovat puoli vuotta ns. kahdenpaikkalaisia, siihen varattu resurssi onkin käytetty omakielisen kulttuurinvälittäjän tai avustajan palkkaukseen.

Vantaalla on useissa kouluissa 20–40 prosenttia oppilaista maahanmuuttajataustaisia. Koulut ovat luonteva paikka kasvaa aidosti monien kulttuurien keskeillä, ymmärtämään ja suvaitsemaan moninaisuutta. Itsestään tämäkään ei tapahdu. Kouluissa keskeistä on saada turvattua “suomi toisena kielenä” -opetus ja oman äidinkielen opetus edes jossakin määrin, vaikka aivan kattavasti näin ei ole pystytty tekemään. Vantaa osoittaa kuitenkin huomattavia määrärahoja tähän opetukseen omassa budjetissaan. Valtiovallan tulisi kantaa selkeästi suurempi vastuu tästä opetuksesta. Koulujen opetussuunnitelmien perusteissa jo näkyvä monikulttuurisuus on tavoitteena saada läpäisevästi koulujen opetuksen arkipäivään ja ainekohtaisiin suunnitelmiin. Riittävä tukioetus maahanmuuttajataustaisille lapsille ja nuorille on kuin kultavarantoa kasvattaisi; syrjäytyminen jatko-opinnoista käy kalliiksi niin yksilölle kuin yhteiskunnallekin.

Lisääntyvää tarvetta on viime vuosina ollut myös englanninkielisistä koulutuspalveluista. Erityisesti maahan lyhytaikaisesti tulevat asiantuntijat etsivät lapsilleen kansainvälisiä koulunkäyntimahdollisuuksia. Vantaalla kaupungin kansainvälinen koulu ja peruskouluissa toimivat englanninkieliset luokat vastavat tähän tarpeeseen.

Kouluissa nivelkohdat ovat usein kriittisiä, erityisesti peruskoulusta toiselle asteelle siirryttäessä. Nuorena maahan tulevilla maahanmuuttajilla on lisäksi usein repussa keskeytynyt tai vähäinen koulunkäynti, eivätkä luku- ja kirjoitustaidottomat nuoret ole harvinaisuus. Mahdollisten putoajien saamiseksi ajois-

sa tukitoimien piiriin on Vantaalla kehitetty yhtäältä omaura- ja pienryhmäopetusta Avoimessa oppimiskeskuksessa, toisaalta oppilaanohjausta sekä Vantaan ammatillisessa koulutuskeskuksessa, jossa on oma koordinoiva maahanmuuttajaopo, että lukioissa.

Projektipätkistä pitkäjänteiseen kehittämistyöhön

Projektit ovat erinomainen keino kehittää jotakin uutta, kokeilla ja tutkia. Pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen monikulttuurisuustyöhön pitää kuitenkin saada pysyviä rakenteita. Yksi osa työtä ovat visiot, strategiat ja ohjelmat. Kehittämistyötä on tärkeätä tehdä ylhäältä alas ja alhaalta ylös. Vantaalla moni asia on lokshtanut paikoilleen ohjelmatyötä tehtäessä. Perustana on luonnollisesti kotouttamislaki, joka on luonut hyvät puitteet kuntakohtaiselle työlle. Samalla se on velvoittanut työhön, ja erityisesti sentyyppisessä uudessa toiminnassa, jota maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyö on, tarvitaan tällaista selkärankaa.

Vantaan ensimmäinen kotouttamisohjelma valmistui pitkän työstämisen jälkeen vuonna 2000. Ohjelmassa ehdotettiin neuvottelukunnan asettamista ja koordinaattorin toimen perustamista viemään ohjelmaa käytäntöön. Maahanmuuttaja-asiain neuvottelukunta aloittikin kaksivuotisen toimikautensa v. 2001 alusta, ja samalla perustettiin maahanmuuttajakoordinaattorin toimi.

Hallinnollisissa malleissaan kunnat ovat päätyneet hyvin erilaisiin ratkaisuihin. Vantaalla pohdittiin tarkkaan, miten ratkaistaan neuvottelukunnan kokoonpano, sen työskentelytapa ja koordinaattorin hallinnollinen viitekehys. Nyt voidaan sanoa, että malli on koettu erinomaiseksi.

Neuvottelukunta on kaupunginhallituksen asettama toimielin, joka koostuu eräänlaisella kolmikantaperiaatteella luottamushenkilöistä, asiantuntijoista ja virkamiehistä. Koordinaattori, joka toimii keskushallinnossa, on neuvottelukunnan sihteeri. Luottamushenkilöiden kautta neuvottelukunnalla on läheinen linkki kaupunginvaltuustoon ja -hallitukseen sekä puheenjohtajan, kansanedustaja Kimmo Kiljusen, kautta myös eduskuntaan. Asiantuntijat, poliisin, työvoimahallinnon, KELA:n ja poliisin edustajat tuovat tarpeellista laaja-alaisuutta. Virkamieskunta edustaa maahanmuuttajien vastaanottoa, kaupunginkansliaa, sivistys-, sosiaali- ja teknistä tointa. Neuvottelukunta perusti useita työryhmiä, joiden tehtäväksi annettiin tarkastella silloista kotouttamisohjelmaa ja päivittää ohjelma. Näiden työryhmien kautta neuvottelukunnan työhön osallistui runsaat sata asiantuntijaa, ja kaikissa ryhmissä oli mukana maahanmuuttajataustaisia jäseniä.

Neuvottelukunta teki työryhmineen mittavan työn, jonka lopputuloksena kaupunginhallitus ja -valtuusto hyväksyivät v. 2003 lopulla uuden, huomattavasti laajentuneen ohjelman nimeltään "Vantaan monikulttuurisuusohjelma – maahanmuuttajien kotouttaminen, kulttuurisen monimuotoisuuden kehittäminen sekä rasmin ja etnisen syrjinnän vastainen toiminta". Ohjelmaa toteuttamaan nimettiin v. 2003 uusi neuvottelukunta, johdonmukaisesti nyt nimeltään monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta, ja vastaavan muutoksen koki koordinaattorin työnimike.

Tämä kuvastaa maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyön kentän nopeaa ja perustavalaatuista muuttumista. Maahanmuuttajien vastaanotto ja kotouttaminen on edelleen keskeinen tehtävä, mutta monikulttuurisuustyö on laajentunut koskemaan kaikkia, uusia ja vanhoja kieli- ja kulttuuriryhmiä, koko kaupungin palvelujärjestelmää läpäisyperiaatteella sekä työtä rasismia ja etnistä syrjintää vastaan.

Kunnat eivät voi toimia yksin. Pääkaupunkiseudulla on kehittynyt kiinteä yhteistyö sekä eri toimialojen että maahanmuuttajatyöntekijöiden välille. Maahanmuuttaja- ja vastaavaa työtä tekevien koordinaattoreiden valtakunnallinen toiminta on käynnistynyt. Edunvalvonnassa ja tiedonhankinnassa tärkeä yhteistyökumppani on Suomen Kuntaliitto. Pääkaupunkiseudulla juuri aloittanut Monikulttuurinen tietopalvelukeskus Selma on merkittävä toimija viranomaisten yhteistyön ja informaation välittäjänä.

Monikulttuurisuus kuuluu meille

Neuvottelukunnan työnä on viedä ohjelma nyt käytäntöön. Tätä työtä tehdään tarkasteltaessa kaupungin visioita ja strategioita kaikilla toimialoilla. Luottamushenkilöt ovat keskeisiä toimijoita; neuvottelukunta järjestääkin yhteisiä kokouksia eri lautakuntien kanssa ohjelman tavoitteiden tarkastelemiseksi. Työryhmien kirjo on laaja, mainittakoon vain etnisiä suhteita käsittelevä yhdenvertaisuusryhmä, mielenterveyskysymyksiä pohtiva työryhmä, vanhustyöryhmä, koulutus- ja työllisyystyöryhmät, järjestöjen yhteinen foorumi. Työryhmien kautta toteutetaan keskeisiä toimintaperiaatteita: laajaa verkottumista, hallintorajat ylittävää yhteistyötä ja kansalaisosallistumisen edistämistä. Ohjelman periaatteita ja konkreettisia toimenpiteitä toteutetaan kulttuurielämässä, liikuntatoiminnassa, nuorten parissa. Ohjelman toteutumisesta raportoidaan vuosittain kaupunginhallitukselle.

Punaisena lankana on, että kaikki toimialat tarkastelevat ohjelman esiin nostamia kysymyksiä omassa työssään, sisällyttävät monikulttuurisuustyön toimintaansa ja kouluttavat henkilökuntaansa monikulttuurisuus- ja monimuotoisuus-kysymyksissä. Silloin ollaan pitkällä, kun tullaan johtopäätökseen: monikulttuurisuustyö kuuluu meille. Monikulttuurisuus kuuluu minulle.

EU:n laajentumisen talousvaikutukset

EU on maailman suurin kauppaa-alue, jossa jäsenmaiden kauppa on noin neljännes koko maailman kaupasta. Laajentumisen myötä kauppaa-alue laajenee ja periaatteessa sillä on myönteinen vaikutus tämän talousalueen potentiaaliin mahdollisuuksiin. Uudet jäsenmaat tarvitsevat investointeja ja niiden talouden kehittymistä markkinatalouteen. Tämä tuo vanhoille jäsenmaille, kuten Suomelle, mahdollisuuksia mutta myös haasteita. Hinta- ja palkkataso on uusissa maissa alhaisempi, mikä vapaan liikkuvuuden oloissa luo paineita tuotannon siirtämiseksi näihin maihin. Toisaalta työvoiman liikkuvuus voi luoda uusia haasteita eri maiden palkkatasolle. Uusien maiden verotus- ja muut talouden järjestelmät ovat myös käymistilassa. Selvää on, että siirtymävaiheessa tulee ongelmia, mutta tarkoituksena on aikaa myöden saattaa myös uudet maat EU:n yhteisten talouspoliittisten linjanvetojen piiriin niin, että koordinaatio voi toimia ja Eurooppa mennä yhtä raidetta eteenpäin. Kehittymätön sosiaaliturva voi myös alkuvaiheessa tuoda ongelmia, jotka kohdistuvat ns. vanhoihin EU-maihin. Akuutein ongelma julkisen talouden kannalta on kuitenkin se, kuinka EU:n sisäiset rahoitussuhteet järjestyvät laajentumisen edetessä.

Kuntatalouden kannalta laajentumisen vaikutukset tulevat välillisesti, mikäli valtion talous kiristyy EU:n rahoitussuhteiden muuttuessa. Laajentuminen saattaa tuoda lisäpainetta myös verotuksen keventämiseen. Työvoiman mahdollinen liikkuvuus tuo palkkapaineensa ja sosiaaliturvan exportointi oman lisänsä kuntatalouteen.

EU:n laajentuminen kymmenellä maalla merkitsee arvioiden mukaan runsaan 40 miljardin euron kokonaiskustannuksia vuosina 2004–2006. Uudet jäsenmaat maksavat tästä noin 5 miljardia euroa vuodessa, joten vanhojen jäsenmaiden nettomenot kasvavat em. ajanjaksolla noin 25 miljardia euroa. EU:n laajentumisen kokonaiskustannukset on arvioitu olevan noin 0,2–0,3 % EU:n yhteisestä BKT:stä. Täysimääräiset budjettikustannukset realisoituvat vasta EU:n tulevilla rahoituskaudella vuoden 2006 jälkeen. Arvioiden mukaan laajentuminen kasvattaa EU:n menoja 15–18 miljardia euroa vuoteen 2003 verrattuna. Suomen nettoasema heikkenee valtiovarainministeriön arvion mukaan 110–260 miljoonaa euroa ja Suomen nettomaksu nousisi 600–850 miljoonaan euroon, mikä vastaa 0,3–0,4 % kansantuotteestamme. Uusien jäsenmaiden osuus EU:n menoista olisi vuonna 2006 noin 15 % ja vuonna 2013 noin 30 %. Nämä laskelmat on tehty olettaen EU-maiden keskimääräiseksi talouskasvuksi 2,5 % vuodessa vanhoissa jäsenmaissa ja 4 % uusissa.

Suomen nettoasemaan vaikuttavat luonnollisesti EU-maksun lisäksi unionilta saamamme tuet – erityisesti rakennerahasto- ja maataloustuet. Jo nyt näyttää selvältä, että rakennerahastotuki tulee alenemaan siitä, mitä meneillään olevalla kaudella saamme. Maatalouden tuki näyttäisi pysyvän korkeana. Kun maataloustuki on merkittävin EU:n tukimuoto ja rakenneuudistuksia tullaan edesauttamaan, jouduttaneen EU:n maatalouspolitiikkaa jossain vaiheessa tarkastelemaan uudelleen.

Paineita kuntapalveluihin

Euroopassa oikeus sosiaaliturvaan syntyy työsuhteen kautta. Suomi on poikkeus ja oikeus syntyy asumisen perusteella. Toisesta EU-maasta Suomeen tulevan työntekijän oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan alkaa heti kun aloittaa työskentelynsä Suomessa. Pääsääntöisesti työskentelyvaltio on vastuussa työntekijän ja hänen perheensä sosiaaliturvasta riippumatta siitä minkä jäsenvaltion alueella työntekijä asuu. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, että eräitä sosiaaliturvatuja joudutaan toimittamaan muihin EU-maihin ns. exportointiperiaatteen mukaisesti. Esimerkiksi lapsilisä ja kunnallinen kotihoidontuki ja ilmeisesti myös lapsen elatusturva ja vammaisille maksettavat rahakorvaukset ovat tällaisia etuuksia. Myös toimeentulotuesta voi tulla uusia tulkontoja. Jos palvelusetelillä ryhdytään korvaamaan kansalaisten yksityisiltä hankkimia palveluja, nekin saatetaan joutua maksamaan myös ulkomailla olevien perheenjäsenten tarvitsemien palvelujen järjestämiseen.

Muiden perheenjäsenten oleskelu- ja työnteko-oikeus syntyy perheenjäsenyyden kautta. Yhden työntekijän tullessa Suomeen mukana saattaa seurata suuriakin perhe, jolle tulee oikeus sosiaaliturvaan ja luonnollisesti myös kunnallisiin palveluihin. Tämä nostaa kunnallisten palveluiden kysyntää ja myös kustannuksia.

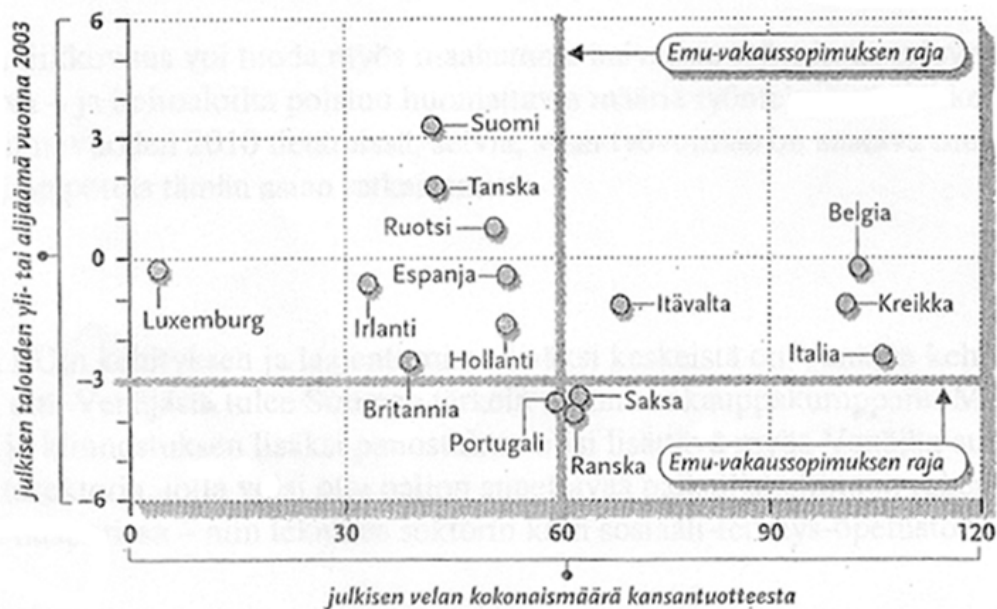
EU:n talouspolitiikan ja muu koordinointi

EU:n talouspolitiikan koordinaation ytimen muodostavat rahaliiton lisäksi vakaussopimus ja talouspolitiikan ns. laajat suuntaviivat. Vuonna 2002 valtiovarainministeriön esityksessä Suomen kannanotoiksi esitettiin erillisen valvontaeliimen perustamista kuntatalouden vakauden seuraamiseksi. Kun kuntatalous on huomattava osa julkista talouttamme, on tärkeätä, että myös kuntatalous on osa kansallista talouspolitiikkaamme. Suomen Kuntaliitto vastusti tällaista esitystä eduskunnan talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa ja totesi, että kuntien taloutta koordinoidaan jo nyt sängen laajasti ja että kunnilla on lakisääteinen velvollisuus mahdollisten alijäämien kattamiseen taloussuunnittelukaudella. Tämä osoittaa kuitenkin sen, että kuntatalous nähdään EU-kontekstissa valtion talouden jatkeena ja valtion halu ohjata ja säädellä paikallista julkista taloutta on huomattava. Monissa maissa julkisen talouden alijäämäisyys johtuu huomattavalta osin paikallishallinnon kehityksestä ääriesimerkkinä Saksa, jossa Berliinin kaupungin jättimäinen budjettivaje heiluttaa osaltaan koko Saksan uskotta-

vuotta. Saksan yritykset saada EU mukaan Berliinin osavaltion talouden kuntoon saamiseen eivät ole onnistuneet vaan EU:n kanta on, että se on Saksan sisäinen asia. Näin asia on tietenkin myös Suomessa ja valtiovarainministeriön velvollisuutena on katsoa julkisen talouden eri sektorien talouskehitystä. Suomen tilanne julkisen talouden yli-/alijäämän ja julkisen velan suhteen on EU-maiden paras ja olemmekin todellinen mallioppilas, jolla on vähän julkista velkaa ja julkinen talous kokonaisuudessaan – sosiaaliturvarahastot mukaan lukien – on tasapainossa.

Suomi johtaa EU-valtioiden velkaliigaa

► EU-komission ennuste vuodelle 2003



LV / HS

Lähde: Valtiokonttori

EU:n talouspolitiikan suuntaviivoissa Suomea on jatkuvasti kehoitettu alentamaan tuloverotustaan, lisäämään kilpailua hyvinvointipalveluissa, erityisesti terveydenhuollossa ja uudistamaan sosiaaliturvaansa ja työmarkkinoitaan nykyistä kannustavampaan ja joustavampaan suuntaan.

Kuntaliitto on lausunnoissaan ollut osin kriittinen ja todennut muun muassa, että korkeamman verotuksen Pohjoismaat ovat maailman kilpailukykyisimpiä, niissä on myös alhainen työttömyys ja korkea työllisyysaste Suomea lukuun ottamatta ja laaja kansalaisten tuki nykyjärjestelmälle. Tarkempia selvityksiä tulisivatkin tehdä verotuksen, sosiaaliturvan ja palvelujen järjestämisen vastuusuhteista ja niiden vaikutuksista kansalliseen kilpailukykyyn. Ilmeistä on, että mekaaniset väittämät eivät reaali maailmassa päde, vaan erilaisille mielipiteillä löytyy vahvistusta eri maista.

Pohjoismainen yhteisvastuun kuntavetoinen palvelujärjestelmä on ilmeisen tehokas ja kokonaistaloudellinen, mutta laajemmassa eurooppalaisessa piirissä

osin vieläkin outo. Suurten maiden näkemykset saavat usein ehkä tarpeettomankin suurta jalansijaa. Keskeistä kuitenkin on, että tuloverotuksen harmonisointia ei ole näköpiirissä, vaikkakin EU-konventin työn valmistelussa tämäkin oli esillä. Myös sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmät ovat vielä pitkälti kansallisissa käsissä vaikka tässäkin koordinaatio on etenemässä ns. avoimen koordinaation muodossa vähän samaan tapaan kuin työllisyyspolitiikassa. Kilpailupolitiikan osalta EU:n taholta ei paineita ns. pakkokilpailuttamiseen pitäisi olla. Näyttääkin siltä, että kuntiin kohdistuvat paineet tulevat usein kansallisilta toimijoilta, jotka usein perustelevat linjauksiaan EU:hun vedoten. Toisaalta EU on arvaamaton ja tilanteet voivat muuttua. Esimerkiksi EU-konventin työn käytännön seuraamuksista on vaikea esittää luotettavaa arviota kuntien toiminnan kannalta. EU-tuomioistuinten tulkinta tuo myös oman lisänsä EU-soppaan. Mitä ilmeisimmin Suomen kansalaisella on jatkossa oikeus hakea sairaalahoitonsa toisesta EU-maasta jos sitä ei kohtuujassa ole kotimaassa saatavilla. Laskun maksaa viimekädessä kotikunta. Monissa maissa, kuten Tanskassa tällaiseen järjestelmään on jo avoimesti siirrytty.

Nämä kehityssuunnat ovat siis olemassa laajenemisesta riippumatta. Laajentuminen ehkä kärjistää osin kuntien talouspaineita ensiksikin siksi, että valtion EU-maksuosuus kasvaa ja valtion veropohja kapenee välillisen verotuksen harmonisoinnin edetessä. Jos talouskehitys on hidasta valtion mahdollisuudet lisätä kunnille osoitettuja tulonsiirtoja ovat hyvin rajalliset. Toisaalta paineet tuloverotuksen alentamiseen kasvavat kun unioniin liittyy maita – kuten Viro, jossa tuloverotus on olennaisesti meitä kevyempi. Ainakin varsin pitkän siirtymäjaksan kuluessa kuntien talouteen ei ole ainakaan odotettavissa helpotusta laajenemisen johdosta. Jos kykenemme hyödyntämään laajenevia yhteismarkkinoita, se tietenkin stimuloi omaakin talouttamme. Keskeistä tällöin kuitenkin on, että pystymme pitämään tuotannon omassa maassamme.

Työvoiman vapaa liikkuvuus voi tuoda myös maahamme kaivattua työvoimaa tulevaisuudessa, kun muun muassa hoiva- ja hoitoaloilta poistuu huomattavia määriä työntekijöitä eläkkeelle. Omin voimin emme silloin, vuoden 2010 tietämissä, selviä, vaan työvoimaa on saatava muualta. Laajeneminen voi helpottaa tämän asian ratkaisemista.

Venäjä

Suomen kannalta EU:n kehityksen ja laajentumisen lisäksi keskeistä on Venäjän kehittyminen. On jopa mahdollista, että Venäjästä tulee Suomen tärkein ulkomaankauppakumppani. Massiivisen EU-kampanjoinnin ja kiinnostuksen lisäksi panostuksia olisi lisättävä myös Venäjän suuntaan. Tämä koskee myös kunta-sektoria, jolla voisi olla paljon annettavaa paikallishallinnon rakentamiselle ja kehittämiseksi itä-naapurissa – niin teknisen sektorin kuin sosiaali-, terveys- ja opetustoimen osaamisessa. Kuntien ja maakuntien elinkeinopolitiikka – ainakin itäisessä osassa Suomea on jo ollut tässä suhteessa hyvin aktiivinen. Taloudellisen kehityksen ja työvoiman tulevan saatavuudenkin kannalta Venäjä on varmasti yksi valttikorttimme jos osamme sen hyvin hoitaa.

Millaisia sitten ovat uudet jäsenet?

Laajentuminen tuo sellaisia maita EU-perheeseen, joiden taloudet ovat pitkälti käymistilassa. Niiden matka hyvinvointiyhteiskunniksi on käynnissä, mutta kehittyvätön talous aiheuttaa väistämättä sopeutumisongelmia vanhoille jäsenmaille. Tärkeätä tietenkin on EU:n talousalueen laajentuminen ja markkinapotentiaalin kasvu. Kun lähtötaso useimmissa uusissa maissa on alhainen, tulee niiden kansantuotteen kasvuvauhti ylittämään EU:n keskiarvon lähivuosina kirkaasti. Aikaa myöten se tietenkin tasaantuu. Keskeistä on, että uusissa jäsenmaissa mahdollisimman pikaisesti ryhdytään noudattamaan yhteisiä talouden pelisääntöjä erityisesti yritys- ja pääomaverotuksessa. Toiminnan siirtäminen uuteen jäsenmaahan voi olla jo nyt houkuttelevaa myös alemmasta tuloverotuksesta johtuen. Viron aiheet alentaa tulovero 20 %:iin nykyisestä 26 %:sta tuo ainakin lisäpainetta Suomenkin tuloverotuksen keventämiselle.

Selvää on, että uudet jäsenmaat ovat rakennemuutosten edessä ja sopeutuminen EU-talouspolitiikkaan ja sen koordinointiin tulee olemaan osin vaikeaa ja hankalaa. Lähtötilanne on monessa maassa kuitenkin kohtuullinen ehkä Romaniaa ja Bulgariaa lukuun ottamatta. Epävakauden estämiseksi uusien jäsenmaiden onkin sopeutettava raha- ja valuuttakurssipolitiikkansa sekä vahvistettava julkista talouttaan. Voidaankin sanoa, että tuleva EU-jäsenyys edellyttää näiltä mailta monessa suhteessa uudenlaista sääntelyä ja valvontaa – pelkkä markkinoiden vapauttaminen ei todellakaan riitä. EU-jäsenyyden toteuduttua maiden edellytetään pitävän valuuttansa vakaana ja liittyvän asteittain euroalueeseen ERM II -järjestelmän kautta. Uudet jäsenmaat tulevatkin osallistumaan Emun kolmanteen vaiheeseen poikkeusmaan asemalla. Tämä tarkoittaa, että maat voivat harjoittaa itsenäistä raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa, mutta niiden tulee pitää tämä koko EU:ta koskevana yhteisen edun asiana, osallistua talouspolitiikan koordinaatioon, välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja noudattaa kasvu- ja vakaussopimuksen kriteereitä. Eri asia kokonaan on, koska ja missä tahdissa euroalue joskus laajenee – jos laajenee koskaan kaikkia jäsenmaita koskevaksi. Mikäli uusien jäsenmaiden taloudet eivät ole tarpeeksi kehittyneet, saattaa euroalueen laajenemiseen liittyä suuria riskejä, kuten aikanaan Saksojen yhdistyessä, jolloin korkotaso koko Euroopassa nousi ja yhdistyneen Saksan talous ajautui vaikeuksiin.

Finanssipoliittiset haasteet ovat myös huomattavat keskeisimpänä – ainakin aluksi – markkinatalousmaisen veropohjan luominen. Sosiaaliturvan, eläkejärjestelmän ja palvelukoneiston kehittäminen on vielä alkutekijöissään. Minkälaisen mallin hakijamaat valitsevat, on kansallinen kysymys. Palveluiden osalta malleina on vaikkapa pohjoismaalainen, veropohjainen järjestelmä tai esimerkiksi terveydenhuollossa vakuutusperusteinen.

Suomen kannalta taloudellisesti merkittävimmät maat ovat Baltian maat sekä Puola. Talouden rakenteista puhuttaessa entiset ns. Itä-Euroopan maat ovat ns. siirtymätalouksia, Kypros ja Malta taas jo toimivia markkinatalousmaita, joiden liittyminen ei aiheuta vaikeasti ennustettavia ongelmia.

Siirtymätalouksien uudistamisessa erotetaan yleensä neljä vaihetta – markkinoiden vapauttaminen, makrotaloudellinen vakauttaminen, rakenteelliset uudistukset ja yksityistäminen sekä lainsäädännön ja instituutioiden uudistaminen uutta tilannetta vastaavaksi. Yleensä markkinoiden avaamisesta on seurannut tuotannon romahtaminen ja runsaasti sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia. Näyttää vahvasti siltä, että ne maat, joissa aikoinaan on ollut markkinatalous, toipuvat nopeimmin ja päinvastoin. Viime aikoina on ryhdytty painottamaan yhä enemmän institutionaalisia rakenteita ja lainsäädäntöä, kuten omaisuuden suojaa, riskienhallintaa jne.

Euroopan komission tiedot vuodelta 1999 antavat seuraavia rakenteellisia indikaattoreita siirtymätalouksille:

Taulukko Makrotaloudellisia ja rakenteellisia indikaattoreita vuonna 1999

	Inflaatio %	Vaihtotase, % BKT:ta	EU-vienti kokonais- vienti, %	Inves- tointi- aste, %	Säästä- misaste, % BKT:sta	Yksityi- nen sektori, % BKT:sta
Bulgaria	2,6	-5,3	52,6	18,0	12,6	70
Latvia	2,4	-10,6	62,5	28,9	20,8	65
Liettua	0,8	-11,2	50,1	23,0	11,8	70
Puola	7,2	-7,5	70,5	27,6	20,1	65
Romania	45,8	-3,8	65,5	19,9	16,1	60
Slovakia	10,6	-5,9	59,4	33,8	28,0	75
Slovenia	6,1	-2,9	66,0	25,2	24,9	55
Tshekki	2,0	-2,0	69,2	28,5	26,9	80
Unkari	10,0	-4,3	76,2	31,5	26,6	80
Viro	4,6	-5,8	72,7	31,0	21,3	75

Lähde: European Commission (2000c), ECE (2000), IMF (2000).

Ostovoimapariteetilla mitaten kansantuote henkeä kohden ns. siirtymätalouksissa oli 41 % EU-15 keskiarvosta. Bulgariassa se oli alhaisin, 22 % ja Sloveniassa korkein, 71 % EU-15 keskiarvosta. Komissiossa on myös teetetty arvio siitä, missä ajassa nämä siirtymätaloudet saavuttavat EU:n kolmen matalimman elintason maan, Espanjan, Portugalin ja Kreikan elintason. Arvion mukaan tähän menee keskimäärin 20–30 vuotta. Nopeimmin se saavutettaisiin Tshekissä, joka tarvitsee tähän vain 12 vuotta ja hitaimmin Romanissa, 34 vuotta. Jotta tämä olisi mahdollista, se vaatii luonnollisesti vanhoilta jäsenmailta ripeämmän jatkuvan talouskasvun.

Komissio myös jakaa uudet maat edistymisen perusteella seuraaviin ryhmiin:

1. Kypros ja Malta
2. Viro, Unkari ja Puola
3. Tshekki ja Slovenia
4. Latvia, Liettua ja Slovakia
5. Bulgaria ja Romania.

Mielenkiintoista on myös tarkastella hakijamaiden talouksia Maastrichtin kriteerien perusteella. Komission kartoittavat luvut antavat seuraavaa tietoa:

Taulukko Maastrichtin kriteerit vuosina 1999–2001

	Pitkä korko*, %	Inflaatio, %			Julkisen talouden tasapaino, % BKT:sta			Valtion velka**, % BKT:sta		
		2000	1999	2000 ^e	2001 ^e	1999	2000 ^e	2001 ^e	1999	2000 ^e
Viitearvo	7,5	2,0	2,8	3,2	-3,0	-3,0	-3,0	60,0	60,0	60,0
Bulgaria	5,0	0,3	8,3	4,9	-1,0	-1,8	-1,2	93,6	95,5	97,5
Latvia	10,0	2,4	3,4	4,1	-2,8	-3,1	-2,8	10,6	10,6	10,4
Liettua	11,1	0,8	1,8	3,4	-8,6	-3,4	-2,5	28,6	26,4	26,7
Puola	12,3	7,3	10,1	6,7	-3,5	-3,1	-2,8	43,0	43,9	43,7
Romania	45,0	44,8	44,2	22,9	-3,4	-3,8	-4,1	32,2	31,1	30,4
Slovakia	7,7	10,6	12,1	6,4	-3,4	-5,2	-5,5	26,5	28,5	29,0
Slovenia		6,1	8,7	6,8	-0,6	-1,1	-1,3	24,3	25,0	25,5
Tshekki	7,1	2,1	4,1	3,1	-1,9	-5,1	-4,8	29,0	29,0	28,5
Unkari	8,4	10,0	9,6	5,8	-4,0	-3,3	-3,0	72,7	70,0	63,8
Viro	6,9	3,3	3,9	4,8	-4,7	-0,7	-0,7	11,0	11,1	11,8

* 10 vuoden valtin velkakirja. Lyhyempi maturiteetti Bulgarialle, Liettualle, Latvialle ja Slovakialle.

** Määritelmä saattaa erota EU:n määritelmästä.

Lähde: European Commission (2000c), ECE (2000), IMF (2000).

Luonnollista tietenkin on, että luvut ovat epävarmoja ja niiden vertailtavuus osin heikkoa. Ne ovat kuitenkin suuntaa-antavia ja osoittavat talouden epävakautta erityisesti inflaation ja korkokehityksen suhteen. Myös julkisen talouden kestävydestä on vaikeata tehdä luotettavia arvioita, kun sen luominen on pitkälti vielä kesken. Kaikkien hakijamaiden vaihtotaseet ovat miinuksella, mikä saattaa aiheuttaa pääomapakoa, valuuttakurssi ja korko-ongelmia, jos talouden tila nopeasti heikentyisi.

Yhteenveto

EU:n laajentuminen luo uusia taloudellisia mahdollisuuksia toimintaympäristön suurentuessa. Toisaalta EU muuttuu kun sen sisään tulee maita, joissa talouden rakenteet ovat kehittymättömät. Ilmeistä onkin, että varsin pitkän siirtymäkauden aikana uusia paineita kuntatalouteen on tulossa, mikäli taloutemme kasvu pysyy heikkona. Tuloverotuksen alentamispaineet pysyvät ja EU:n koordinaatio on lähtenyt liikkeelle koskemaan työllisyyspolitiikan jälkeen myös palveluita. Selvää on, että meidän tulee olla aktiivisia ja seurata myös kriittisellä silmällä EU:ssa tapahtuvaa valmistelua kaikilta osin. Lyhyellä aikavälillä EU:n jo käynnistämät uudistukset vaikuttavat enemmän kuin laajentuminen. Pidemmän ajan vaikutusten arviointiin tarvittavaa luotettavaa kristallipalloa tuskin missään on käytettävissä.

Uusi Eurooppa – vanha Eurooppa

“Uusi Eurooppa” muodostui talven 2003 aikana poliittiseksi iskusanaksi. Käsite syntyi vastakohtaksi “vanhalle Euroopalle”, jonka lanseerasi Yhdysvaltain puolustusministeri Donald Rumsfeld tammikuussa 2003. Rumsfeld sanoi: “Sitä ajattelee Eurooppaa Ranskana ja Saksana. Minä en. Minusta se on vanha Eurooppa. Jos katsoo Nato-Eurooppaa tänään, sen painopiste on siirtymässä itään. Ja siellä on suuri joukko uusia jäseniä.” (*Richburg, Keith B.*)

Rumsfeldin alkuperäinen viittaus liittyy EU-maiden enemmistön ja Yhdysvaltain väliseen erimielisyyteen suhtautumisessa Irakin presidentin Saddam Husseinin hallinnon kaatamiseen tähdänneen sotilaallisen operaation oikeutuksen määrittelyyn. “Vanha Eurooppa”, etunenässä Ranska ja Saksa, kieltäytyivät liittymästä Saddam Husseinin vastaiseen koalitioon ilman selkeätä Yhdistyneiden Kansakuntien antamaa valtuutusta. Britannia, Italia, Espanja ja Tanska puolestaan olivat valmiita koalitioon ja ottivat siihen aktiivisesti osaa. Niitä ei kuitenkaan voi lukea “uuteen Eurooppaan” pelkästään tämän yhteyden perusteella.

“Uuden Euroopan” maat tukivat Yhdysvaltain toimintaa ja johtajuutta ja niistä tuli koalition osapuolia. “Uuden Euroopan” ytimessä olivat marraskuussa 2002 kutsun Nato-jäseniksi saaneet Keski-Euroopan maat¹, Natoon jo liittyneet Puola, Tshekki ja Unkari sekä Kroatia, Makedonia ja Albania. Ryhmä koostuu siis jo sosialismin aikana itsenäisistä maista kuin myös sosialismin romahduksen seurauksena syntyneitä uusia valtioita kuten Baltian maat, Kroatia ja Makedonia. “Uuteen Eurooppaan” voidaan laskea siis 13 valtiota. Ryhmän enemmistö, Kroatiaa, Makedoniaa ja Albaniaa lukuun ottamatta, ovat myös EU:n hakijamaita, joiden Bulgariaa ja Romaniaa lukuun ottamatta oletetaan liittyvän EU:n jäseniksi vuonna 2004.

“Uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” välille voidaan vetää monia rajalinjoja. Atlanttinen ulottuvuus on eräänlainen perusulottuvuus. “Uuden Euroopan” valtioiden ydinmaat muodostavat ns. Vilnan kymmenikön². Vilnan kymmenikkö syntyi vuonna 2000 tarkoituksena vahvistaa yhteistyöllä kymmenikön mahdollisuuksia saavuttaa Nato-jäsenyys. Makedoniaa, Albaniaa ja Kroatiaa lukuun ottamatta ne saivatkin kutsun Naton jäseniksi. Kymmenikkö antaa laajemminkin tunnustuksen Yhdysvaltain johtajuudelle. Nato-jäsenyys sinänsä on näiden maiden näkökulmasta ensisijaisesti liittosopimus Yhdysvaltain kanssa.

¹ Viro, Latvia, Liettua, Slovakia, Slovenia, Romania ja Bulgaria.

² Albania, Bulgaria, Kroatia, Latvia, Liettua, Makedonia, Romania, Slovakia, Slovenia ja Viro.

“Vanhan Euroopan” maille on puolestaan leimallista kriittinen suhtautuminen itse Irakin operaatioon myös Yhdysvaltain tapaan johtaa kansainvälistä yhteisöä oman tahtonsa mukaan. Tällaista johtajuutta kutsutaan unilateralistiseksi johtajuudeksi. (*Antola, 2002*)

Atlanttiseen ulottuvuuteen liittyy myös käsitys markkinataloudesta. Monet “uuden Euroopan” valtioista seuraavat amerikkalaista markkinatalouden mallia, jota voi kutsua uusliberalistiseksi talousopiksi. Ne ovat uusliberalistisen vapauden kannattajia, jotka näkevät että poliittista vakautumista tulee seurata mahdollisimman vapaa ja säätelemätön talousjärjestelmä. Tässä niiden talouspoliittinen ajattelumalli poikkeaa EU:ssa vallitsevasta säännellyn markkinatalouden mallista.

Käsiteparin Eurooppa-poliittinen ulottuvuus on toinen keskeinen ulottuvuus. “Uuden Euroopan” maat ovat samalla myös EU:n hakijamaita tai jäsenyyttä tavoittelevia maita. Ne ovat sitoutuneet EU:n jäsenyysskriteereihin. Vaikka kymmenen niistä on muodollisesti ottaen tunnustettu jäsenyysskelpoisiksi, ovat ne taloudellisilta voimavaroiltaan ja talouksiensa toimintakyvyn kannalta jokseenkin kaukana EU:n ydinmaista ja “vanhasta Euroopasta”. “Uuden” ja “vanhan” Euroopan välillä vallitsee taloudellinen mutta myös toimintakyvyn kuilu, jonka umpeen kurominen on suuri eurooppalainen haaste. “Uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” yhteen nivominen tapahtuu ensi sijassa Euroopan unionin jäsenyyden kautta, ei Naton raameissa tai Yhdysvaltain vaikutuksesta.

Atlantistinen ulottuvuus

“Vilnan kymmenikkö” edustaa puhtaimmillaan “uuden Euroopan” atlantistista ulottuvuutta. Käsite yhdistyy julistukseen, jonka Vilnassa kokoontuneet kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maiden johtajat antoivat helmikuun alussa 2003. Julkilausuma asetui selkeästi tukemaan Yhdysvaltain johtaman koalition toimintaa Irakissa ja näki Yhdysvaltain hallinnon Irakia vastaan esittämät näytöt vakuuttaviksi. Kolme entistä, jo Nato-jäsenyyden saavuttanutta sosialistista valtiota puolestaan allekirjoitti yhdeksän Euroopan johtajan Yhdysvaltoja tukevan julistuksen tammikuussa 2003 yhdessä Yhdysvaltain koalitiota tukevien EU-maiden kanssa. Tämä yhdeksikkö voidaan atlanttisessa kehyksessä ymmärtää “uuden Euroopan” elementtinä.

“Vilnan kymmenikön” julistuksen taustalla on sen allekirjoittaneiden valtioiden poliittinen lähihistoria. Ne ovat vastikään totalitarismista vapautuneita maita, joille totalitaarisen hallinnon kaataminen on poliittinen arvo ja päämäärä sinällään. “Uudella Euroopalla” on totalitarismin todellisuus muistissaan paljon konkreettisemmin kuin “vanhalla Euroopalla”. Se näkee Yhdysvaltain johtajuuden demokratian ja vapauden turvaamisessa ja on valmis tukemaan sitä. “Vanha Eurooppa” taas on taloudelliselta painoltaan ja dynamiikaltaan Yhdysvaltoihin rinnastettava voimatekijä. Yhdysvallat kokee EU:n enemmänkin haastajana kuin seuraajana myös taloudellisen kilpailun ulkopuolella. (*Tomiuc, Eugen, 2003*)

Euroopan unionin käsitys kansainvälisten suhteiden perusdynamikasta on erilainen kuin Yhdysvaltain. Siinä, missä Yhdysvallat näkee maailman omista

lähtökohdistaan ja voiman näkökulmasta, EU korostaa monenkeskisyttä ja kansainvälisten instituutioiden merkitystä. Siviilivaltaisen Euroopan unionin on vaikeata sopeutua Yhdysvaltain voimapoliittiseen ja kansainvälisen yhteisön sääntöjä vähättelevään johtajuuteen. “Uudella Euroopalla” ei tätä vaikeutta ole. Se näkee kansainvälisen järjestelmän paljolti Amerikan tapaan, maantieteellisen asemansa ja lähihistoriansa kautta.

“Uuden Euroopan” Amerikka-myönteisyys ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Yhdysvaltain johtajuuden tukeminen totalitarismin vastustamisen nimissä on ennen muuta poliittisen eliitin ratkaisu. Helmi-maaliskuussa 2003 tehdyissä mielipidetiedusteluissa 82 % unkarilaisista, 67 prosenttia tshekeistä ja 75 prosenttia puolalaisista vastusti Irakin sotaa. (*Cielgerova, Jana, 2003*) Mielipidetiedusteluiden luvut ovat samalla tasolla kuin sotaan kriittisesti suhtautuneissa Ranskassa ja Saksassa. Vilnan kymmenikön aktiivinen tuki koalitiolle kuitenkin varmisti siinä mukana olevien Nato-jäseneksi kutsuttujen maiden liittymissopimusten läpimenon Yhdysvaltain ratifiointiprosessissa. Tämä epäilemättä oli kymmenikön aktiviteetin yhtenä motiivina. Koalition tuki antoi kymmenikölle myös lisää elinaikaa ja uuden roolin sen toiminnan pääasiallisen tavoitteen toteututtua useimpien sen jäsenten osalta.

Vilnan kymmenikön ja “uuden Euroopan” atlanttisen roolin kiintoisin kysymys onkin, säilyykö se jonkinlaisena ryhmittymänä myös EU:n sisällä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteissa. Irakin sota on kärjistänyt Yhdysvaltain ja EU:n välisiä suhteita turvallisuuspolitiikan asioissa. Se on ollut yhtenä pontimena puolustuspoliittisen yhteistyön voimistamisessa EU-maiden kesken. “Vanhan Euroopan” eräänlaiseksi ydinryhmäksi muotoutui talven 2003 aikana Saksan, Ranskan, Belgian ja Luxemburgin nelikko, joka huhtikuussa 2003 järjestämänsä huippukokouksen julistuksessa teki joukon ehdotuksia EU-maiden puolustuspoliittisen yhteistyön tiivistämisestä.

Puolustuspolitiikan liittäminen EU:n ulkosuhteisiin nousi EU:n uudistamista pohtineen tulevaisuustyöryhmän yhdeksi keskeisimmistä teemoista. Tulevaisuustyöryhmä päätyi ehdottamaan puolustusydinten sallimista ja tiiviimmän puolustusyhteistyön sallimista sitä haluavien ja siihen valmiiden jäsenvaltioiden kesken. Vaikka EU-maiden kiinnostusta puolustuspolitiikan tiivistämiseen voidaan selittää yleisillä kriisinhallinnan vaatimuksilla, on atlanttisilla erimielisyyksillä globaalissa turvallisuuspolitiikassa kiistatta oma vaikutuksensa näihin pyrkimykseen. “Uuden Euroopan” poliittiset johtajat ovat esittäneet varauksellisia näkemyksiä EU:n puolustuspolitiikan mahdollisesta Nato-yhteistyötä heikentävästä vaikutuksesta.

Yhdysvaltain ja EU suhteiden keskeisimpiä asioita ovat kuitenkin atlanttisiin taloussuhteisiin liittyvät ongelmat. Yhdysvallat ja EU ovat ylivoimaisesti maailman merkittävimmät talousmahdit ja niiden keskinäiset taloussuhteet ovat olennaisen tärkeitä molemmille osapuolille. Syvälinen taloudellinen keskinäisriippuvuus ei kuitenkaan ole johtanut yhtenäisiin sääntöihin tai edes käsityksiin siitä, miten näitä suhteita tulisi hallinnoida ja säädellä. Atlanttisiin taloussuhteisiin liittyy vahvasti myös kilpailun elementti erityisesti sen jälkeen kun yhteisvaluutta euro on osoittautunut dollarin varteenotettavaksi kilpailijaksi ja suora-

naiseksi haastajaksi. EU:n taloudellinen paino on euron myötä huomattavasti kasvanut.

“Uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” intressit atlanttisissa suhteissa ovat erilaiset. “Uusi Eurooppa” käsitteenä saa sisältönsä ja identiteettinsä atlanttisten suhteiden kautta. Avoin kysymys on, siirtyykö esimerkiksi Vilnan kymmenikön ja kolmen Euroopan unioniin liittyvän Nato-maan turvallisuuspoliittinen identiteetti Yhdysvaltoja tukevana ryhmänä EU:n sisälle? Mikä tulee olemaan “uuden Euroopan” suhtautuminen EU:n ja Yhdysvaltojen suhteiden kriiseihin ja jännitteisiin? Onko “uusi Eurooppa” EU:n sisällä Yhdysvaltain “Troijan hevonen”? Vai onko “uuden Euroopan” mukanaan tuoma taloudellisen ja poliittisen voiman lisäys se vaadittava lisäpaino, joka taloussuhteissa, paradoksaalista kyllä, kääntää atlanttiset voimasuhteet “vanhan Euroopan” eduksi?

Joka tapauksessa “uuden Euroopan” maiden kansalaiset tukevat maidensa EU-jäsenyyttä. Kesäkuuhun 2003 mennessä liittymissopimuksista järjestetyissä kansanäänestyksissä jäsenyys on saanut taakseen ylivoimaisen enemmistön. Liittymissopimuksen puolesta äänestäneiden osuus on vaihdellut Tshekin tasavallan 77 prosentin ja Slovakian 92 prosentin välillä. (*Referendums on EU Enlargement*, 2003). Kansalaismielipiteessä tuki Eurooppa-suuntaukselle on selkeästi voimakkaampi kuin suhtautumisessa Yhdysvaltain johtajuuteen Irak-operaatioissa. Tulisiko tästä vetää johtopäätös, että “uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” jako on olemassa poliittisten eliittien tasolla mutta ei kansalaismielipiteessä? Onko “uuden ja vanhan Euroopan” problematiikka vain Yhdysvalloista johdettua retoriikkaa?

Kansalaismielipiteen ja poliittisen johdon toimien välistä kuilua voi selittää sillä, että “uuden Euroopan” poliittisessa johdossa on yhä henkilöitä, jotka ovat saavuttaneet asemansa 1990-luvun alun itsenäisyystaistelijoina. He näkevät Yhdysvallat viimekätisenä vapauden turvana. Amerikkalaisessa oikeistolaisessa poliittisessä keskustelussa “uuden Euroopan” tuki ja lojaalisuus on nostanut esille vaatimuksia “Vilnan kymmenikön” palkitsemisesta. Esille on nostettu mm ajatus vapaakauppasopimuksen solmimisesta Yhdysvaltain ja “uuden Euroopan” välille. (*Kudlow, Larry, 2003*) Vakavasti keskustelussa on nostettu esiin myös ajatus amerikkalaisten sotilastukikohtien uudelleen sijoittamisesta “vanhan Euroopan” alueelta “uuteen Eurooppaan”. Tällä olisi sekä symbolista että taloudellista merkitystä kummallekin Euroopan osalle mutta ajatusta sopii pitää lähinnä symbolisena eleenä lojaalien kumppaneiden suuntaan.

Atlantistiseen ulottuvuuteen liittyä myös talouspoliittinen suuntautuminen. Monissa “uuden Euroopan” maissa talouspolitiikan lähtökohtana on ajatus, että poliittinen ja taloudellinen vapaus kulkevat käsi kädessä. 1990-luvun alun poliittinen vapautuminen luo pohjaa talouspolitiikan filosofialle, joka lähinnä noudattaa uusliberalistista ajattelua. Tälle filosofialle on ominaista, että vapaiden kansalaisten tulee olla myös vapaita tekemään taloudellisia valintoja ilman poliittisten instituutioiden holhousta. Ajatusmallilla on Yhdysvaltain hallinnossa huomattavan suuri kannatus kun taas “vanhassa Euroopassa” sillä ei juurikaan ole poliittista kannatusta.

“Uuden Euroopan” valtioille on tyypillistä, että niiden talouspolitiikkaa ohjataan heikoilla instituutioilla. Regulaation samoin kuin kilpailupolitiikan institutiot ovat huonosti kehittyneet eikä niiden kehittämiseksi aseteta poliittista painoa. Osittain tilanteen taustalla on yksinkertaisesti se, etteivät uudet kansalliset institutiot ole vielä kehittyneet sosialistisen talousjärjestelmän raunioilta.

Toisaalta monissa “uuden Euroopan” valtioissa uusliberalistinen talouspolitiikka on tietoinen valinta. Sääntelystä vapaata talousjärjestelmää ja esimerkiksi alhaista verotusta pidetään kilpailukykyvalteina. Tietoisesta uusliberalistisesta politiikasta on hyvä esimerkki Viro. “Uuden Euroopan” taloudellisen vapauden kaiho on potentiaalisesti ristiriidassa EU-jäsenyyden vaatimusten kanssa. EU-jäsenyys edellyttää sopeutumista esimerkiksi yhteisön kilpailupolitiikkaan ja niin muodoin myös kilpailupolitiikan ylikansalliseen valvontaan.

“Vanhan Euroopan” talouspoliittinen filosofiassa painotetaan “Euroopan sosiaalisen mallin” kehittämistä osana EU-alueen talouksien uudistamista. “Vanhan Euroopan” mallin pohjana on talous- ja rahaliitto, jonka ytimenä on yhteinen rahapolitiikka. Talous- ja rahaliittoon kuuluu myös kansallisten talouspolitiikan koordinaation velvoite, jota toteutetaan kasvu- ja vakaussopimuksen muodossa finanssipolitiikan osalta ja talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen muodossa talouspolitiikan koordinaatiossa.

“Vanhan Euroopan” pyrkimys talouden rakenteiden uudistamiseen ja sosiaalisen mallin vahvistamiseen tapahtuu moniulotteisen koordinaatiojärjestelmän avulla. Sosiaalinen kumppanuus ns. Kölnin prosessin muodossa pyrkii edistämään työmarkkinaosapuolten kanssakäymistä. Työmarkkinoiden uudistamiseen puolestaan pyritään Luxemburgin prosessissa ja markkinoiden toimivuutta pyritään edistämään Cardiffin prosessilla. Lissabonin prosessilla puolestaan pyritään uudistamaan Euroopan talouksien pohjaa kohti tietotaloutta. Sosiaalisen markkinatalouden malliin kuuluvat myös työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen suojelun modernisaatio. Talouspolitiikan koordinaation prosessit muodostavat vuosittain toteutuvan syklin, jonka osapuolina ovat hallitukset, Euroopan komissio, keskuspankkijärjestelmä sekä työmarkkinaosapuolet.

Kuilujen ongelma

Vaikka “uusi Eurooppa” ja “vanha Eurooppa” olisivatkin atlanttisessa viitekehksessä Yhdysvaltain politiikan ilmentymiä ja enemmänkin retorisia kuin reaalisia, on taloudellinen ja sosiaalinen kuilu niiden välillä todellisuutta. “Uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” yhteen nivomisen ongelmana on syvä taloudellisen voiman ja kehityksen kuilu. Kuilu ilmenee sekä talouden fundamenttien että hyvinvoinnin osalta. 2000-luvun alkuvuosina kymmenen liittymissopimukset allekirjoittaneen valtion yhteenlaskettu bruttokansantuote oli vain noin viisi prosenttia EU 15 yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. Kymmenen kandidaattimaata yltää yhteenlasketulla bruttokansantuotteellaan noin Hollannin kokoiseksi taloudeksi. Hakijamaiden keskimääräinen bruttokansantuote henkeä kohti laskettuna ja ostovoimapariteetilla mukautettuna oli vain 35 prosenttia EU 15 keskiarvosta. (Ekholm, 2003)

Taloudellisen toimeliaisuuden ja hyvinvoinnin mittareilla arvioituna “uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” välillä vallitsee syvä kuilu, jonka umpeen kurominen on suuri haaste. Euroopan komission laskelmien mukaan kuilun umpeen kurominen on enemmänkin vuosikymmenten kuin vuosien kysymys. Komission laskelmien mukaan uudet jäsenmaat tarvitsevat vuosittaisen kasvuvauhdin, joka vaihtelee Slovakian 4.4 ja Latvian 6.5 prosentin välillä seuraavan 25 vuoden aikana, jotta ne saavuttaisivat 75 prosentin tason nykyisten EU-maiden bruttokansantuotteesta. Kymmenestä “uuden Euroopan” hakijamaasta Slovenia on lähimpänä nykyisen EU:n taloudellista kehitystasoa.

Näin vaativan vuosittaisten talouskasvun saavuttaminen ja ylläpitäminen on suuri haaste koko Euroopan unionille. Se edellyttää olemassa olevien EU:n rakennepoliittisten instrumenttien uudistamista ja uudelleen suuntaamista. Kumpikin näistä vaatimuksista synnyttää poliittisia eturistiriitoja nykyisten ja tulevien jäsenmaiden välille. Rakennepolitiikan uudistaminen kehityskuilun umpeen kuromiseksi on yksi EU:n tulevaisuusagendan avainkysymyksistä.

Talouden fundamenttien ja hyvinvoinnin kuilun lisäksi kahden Euroopan välillä vallitsee toimintakyvyn kuilu. “Uuden Euroopan” sopeutumiseen unionin jäsenyyteen vaikuttaa niiden yhteiskuntien perusrakenteiden kehittymättömyys. Vaikka hakijamaat päällisin puolin täyttävät jäsenyyden kriteerit demokraattisten instituutioiden toimintakyvyn osalta, ovat niiden yhteiskuntien perusrakenteet kovin heikosti kehittyneitä EU-jäsenyyden edellyttävän toimintakyvyn näkökulmasta. Sosialistisen talousjärjestelmän perinteet ovat syvälle juurtuneet kansallisiin toimintatapoihin ja niistä vapautuminen on vuosikymmenten kysymys.

Toimintakyvyn kuilulla on kaksi tasoa. Yhtäältä kansalliset instituutiot ja lainsäädäntö on esimerkiksi markkinatalouden ohjaamisen ja säätelyn osalta kehittyneet 1990-luvun aikana tyhjästä. Joissakin “uuden Euroopan” maissa talouden säätelyn ja kilpailupolitiikan instrumenttien kehittäminen on yksinkertaisesti vain ollut vaikeata kuten suurimmassa “uuden Euroopan” valtiossa Puolassa. Joissakin maissa markkinatalouden säätelyn instituutioita ja instrumentteja on pidetty tarpeettomina ja suorastaan haitallisina vapaalle markkinataloudelle kuten esimerkiksi Virossa.

“Vanhassa Euroopassa” on kohdistettu huomiota “uuden Euroopan” instituutioiden toimintakykyyn ja luotettavuuteen viittaamalla esimerkiksi korruption vahvaan asemaan niiden talouselämässä. Totta onkin, että kansainvälisissä vertailuissa korruptio on syvälle juurtunutta näissä maissa. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on todettu maailman vähiten korruptoituneeksi maaksi ja se saa arvon 9,7. Viron vastaava indeksiluku on 5,6, Italian 5,2, Unkarin 4,9, Liettuan 4,8, Kreikan 4,2, Puolan 4,0, Tshekin Tasavallan 3,7, Slovakian 3,7 ja Latvian 3,7. Korruptio on kiistämättä ongelma “uudessa Euroopassa” mutta ei ole suinkaan tuntematon vahassakaan osassa.

Toisaalta toimintakyvyn kuilu ilmenee kansalaisyhteiskuntien tasolla. Euroopan unionin jäsenyys edellyttää toimivaa kansalaisyhteiskuntaa, joka muodostaa edunvalvonnan perustan. Erityisesti työmarkkinajärjestöjen merkitys on suuri talouspolitiikan vuosisyklin hallinnassa. Toimivan työmarkkinajärjestelmän ja

työmarkkinoihin liittyvien pelisääntöjen puute on kuitenkin leimallista “uuden Euroopan” yhteiskunnille. Kuilu “vanhan Euroopan” EU-rakenteisiin sopeutuneeseen kansalaisyhteiskuntamalliin on suuri.

“Uuden Euroopan” yhteiskunnissa on myös alueellinen ja paikallinen hallintorakenne on heikosti kehittyntä. Monista “uuden Euroopan” valtioista puuttuvat esimerkiksi rakennepolitiikan toteuttamiseen tarvittavat kansalliset hallinnolliset tasot. Tämä on käynyt selvästi ilmi jäsenyyttä edeltäneiden tukimuotojen hallinnoinnissa. Monissa hakijamaissa on yksinkertaisesti jäänyt käyttämättä EU:n tarjoamia tukimuotoja puuttuvan hallinnollisen osaamisen takia. Suomen tyyppinen paikallinen ja alueellinen itsehallinto ottaa vasta ensimmäisiä askeleitaan “uudessa Euroopassa”.

Taloudellinen kuilu ja toimintakyvyn kuilu yhdessä johtavat eritahtisuuden kasvuun laajentuneessa Euroopan unionissa. “Uusi Eurooppa” ei kykene omaksumaan jäsenyyden velvoitteita ja sitoumuksia ilman pitkällistä sopeutumisprosessia. Liittymissopimukseen jo sinällään sisältyy siirtymäkausia, mutta uusien jäsenmaiden toimintakyvyn puutteet lisäävät paineita eritahtisuuteen. “Uuden Euroopan” kytkeytyminen EU:n rakenteisiin uhkaa heikentää unionin toimintakykyä. Tämän uhan torjuminen lisää paineita eritahtisuuden ja moniytimisen EU:n syntymiseen.

Unioni on jo jakautunut kahteen tärkeään ytimeen, joihin “uusi Eurooppa” ei välittömästi tule mukaan. Kummankaan ytimen osalta, Schengenin ydin ja Emu, uusilla jäsenmailla ei ole poikkeuksia. Kumpaankin ytimeen osallistumiselle on asetettu kriteeristö, jonka täyttäminen on edellytys mukaantulolle. Schengenin kohdalla kriteeristö on poliittisesti tulkinnanvarainen kun taas EMU-kelpoisuus saavutetaan määrällisten kriteereiden kautta.

“Uudelle Euroopalle” Emu ja euro ovat suuria haasteita. Ne eivät ole hakeet pysyviä poikkeuksia, vaan päinvastoin ovat ilmaisseet halunsa tulla mukaan talous- ja rahaliittoon niin nopeasti kuin mahdollista. Niillä on edessään vaikeita valintoja. Taloudellisen suorituskyvyn kuilun umpeen kurominen edellyttää talouspolitiikan liikkumavaraa, jota Emu -maailmassa ei ole olemassa. Nopea liittyminen edellyttää nopeaa sopeutumista Emu-kuriin ja tämä saattaa olla ristiriidassa taloudellisen sopeutumisen vaatimusten kanssa.

Nopea siirtyminen Emu-maailmaan on myös ristiriidassa uusliberalistisen talousopin kanssa. Ne maat, jotka korostavat uusliberalistisen talouspolitiikan hyötyjä, menettävät nämä hyödyt ja joutuvat sopeutumaan Emu-maailman harmonisointipaineisiin kuten esimerkiksi verotuksen harmonisointiin. Nopean liittymisen puolesta puhuu ennen muuta yhteisvaluutan tuoma vakaus ja solidaarisuus. Emu-vaatimukset tarjoavat myös “uuden Euroopan” poliittiselle johdolle perustelut ikävien mutta välttämättömien rakenneuudistusten toteuttamiselle.

“Uusi Eurooppa” ei voi välttyä euron ja Emu-maailman vaikutuksilta. Niiden on sopeuduttava lähentymiskriteereiden asettamiin vaatimuksiin, mikäli ne haluavat Emun jäseniksi. Ne ovat jo laajenemisneuvotteluiden aikana sopeuttaneet omat valuuttajärjestelmänsä euroon. Kaikki “uuden Euroopan” valtiot ovat kyt-

keneet kansalliset valuuttansa euroon, joko kiinteästi tai erilaisten valuuttakäytäntöjärjestelmien kautta.

Ne ovat myöskin eurosaation eli euron käyttöönoton ensimmäistä aluetta. Eurosaatio on dollarisaation rinnastettava prosessi, joka tarkoittaa euro-valuutan käyttöönottoa kansallisen valuutan korvikkeena tai rinnakkaisvaluuttana kansalliselle rahayksikölle. Tämä prosessi on käynnistynyt jo ennen kuin “uuden Euroopan” valtiot ovat liittyneet EU:n jäseniksi, mutta tulee luonnollisesti vauhdittamaan jäsenyyden olosuhteissa.

“Uusi Eurooppa” ja EU:n instituutiot

Tärkeä institutionaalinen ulottuvuus laajenemisessa on pienten jäsenvaltioiden lukumäärän kasvu. “Uuden Euroopan” maiden jäseneksi tulon ensimmäisessä vaiheessa jäseniksi tulevista kymmenestä maasta yhdeksän on pieniä maita ja niistä viisi ns. mikromaita. Yhdeksän pienen maan mukaantulo muuttaa voima-suhteita EU:n sisällä. 25 jäsenvaltion EU:ssa “uuden Euroopan” osuus jäsenmaista on kolmannes.³ Pienten maiden osuus puolestaan nousee laajenemisen seurauksena 76 prosenttiin. Ministerineuvoston äänivallasta “uuden Euroopan” osuus on vain 22 prosenttia, hieman pienempi kuin nykyisten kymmenen pienen jäsenmaan osuus (27 %).⁴ “Uuden Euroopan” yhteenlaskettu äänimäärä (77) ei kuitenkaan riitä laajentuneessa EU:ssa määrävähemmistön luomiseen (99 ääntä). Sen sijaan nykyiset kymmenen pientä jäsenmaata ja “uuden Euroopan” seitsemän pientä jäsenmaata yhdessä kykenevät helposti päätöksenteon estävään määrävähemmistöön.

Pienten jäsenvaltioiden äänivallan kasvu ei kuitenkaan ole olennaista, koska niiden koalition syntyminen on epätodennäköistä. Jäsenmäärän kasvu EU:ssa tekee sen sijaan yksimielisyyttä vaativan päätöksenteon lähes mahdottomaksi. Samoin “uuden Euroopan” mukaantulo asettaa kiertävälle puheenjohtajuudelle ja komission toimintakyvyille suuria haasteita. Näillä kummallakin ulottuvuudella juuri uusien jäsenvaltioiden toimintakykyyn kohdistuu varaumia. “Uuden Euroopan” jäsenyys on ollut keskeisenä pontimina suurten jäsenmaiden pyrkimyksille uudistaa sekä kiertävää puheenjohtajuutta että komission koostumusta EU:n tulevaisuuskonventin työssä.

Äänivaltasuhteiden uudistumista ja vallanjakoa tärkeämpiä kysymyksiä ovat “uuden Euroopan” toimintakykyyn liittyvät haasteet. Euroopan unioniin on sen historian aikana muotoutunut toimintatapoja, jotka edellyttävät kansallisen tason sopeutumista. Ehkä haastavin niistä on komission ja neuvoston työryhmien työhön sopeutuminen. Kansallisen vaikutusvallan kannalta työryhmytyöskentelyn sääntöjen ja menettelytapojen omaksuminen ja oppiminen on avainasemassa. Esimerkiksi Euroopan komission komitologia -menettelyt asettavat suuria vaatimuksia kansallisille byrokraateille.

³ Mukaan ei ole laskettu Maltaa ja Kyprosta

⁴ Osuudet laskettu Nizzan sopimuksessa sovittujen äänimäärien mukaisesti

Osallistuminen komiteatyöskentelyyn vaatii panostusta henkisten voimavarojen kehittämiseen ja jatkuvaan koulutukseen. Liittymisvaiheen jälkeen on todennäköistä, että neuvotteluvaiheessa kouliintunut osa virkamieskuntaa hakeutuu instituutioiden palvelukseen. Tästä antaa hyvää esimakua se, että kesäkuussa 2003 päättyneeseen ensimmäiseen uusille jäsenmaille suunnattuun virkamieshaakuun ilmoittautui 38 000 henkilöä kymmenestä hakijamaasta. Henkisten voimavarojen kehittämisen ongelmat ovat todellisuutta myös “uuden Euroopan” alue- ja paikallishallinnossa.

“Uuden” ja “vanhan Euroopan” yhteen kytkeminen on ennen muuta Euroopan unionin ongelma. Kahden Euroopan välillä vallitsevat kuilut voivat uhata vakaata kehitystä molemmissa Euroopan osissa. Heikkojen talouksien liittyminen unioniin saattaa luoda paineita vakaan talouden ylläpitämiseen ja euroon. Keskeisessä asemassa ovat kuitenkin unionin instituutiot ja rakenteet. Rakenteiden tulisi tarjota joustavuutta, jotta eritahtisuus ja eriytyneisyys eivät muodostaisi uhkaa EU:n toimintakyvylle. Toisaalta pelkästään jäsenmaiden lukumäärän kasvu ja pienten jäsenmaiden määrän lisääntyminen luovat rakenteellisia paineita. Haasteet ovat niin suuria, että tulevaisuuskonventinkin ehdotukset instituutioiden uudistamisesta keskeisissä kysymyksissä kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuudessa ja komission kokoonpanossa esitetään astuvaksi voimaan vasta 2009. Siihen mennessä vaatii “uuden Euroopan” ja “vanhan Euroopan” yhteen liittäminen toisenkin hallitustenvälisen konferenssin.

Lähteet

Antola, Esko, Transatlantic Relations. A New Agenda. Working Papers no 13, Jean Monnet Centre, University of Turku, 2002.

Cielgerova, Jana, What does the “new Europe” really think? <http://observer.co.uk>. 16.2.2003

Ekholm, Peter, Tiivistystä ja hajaantuva Euroopan Unioni. Helsinki, 2003. Euractiv, 3.7.2003. <http://www.euractiv.com>, 3.7.2003.

Kudlow, Larry, In with the New...Europe. <http://www.nationalreview.com>, 21.2.2003

McMillan, Scott, What “New Europe”? <http://slate.msn.com./toolbar.aspx?> 19.2.2003

Referendums on EU Enlargement. <http://www.euractiv.com>, 10.7.2003

Richburg, Keith B. Rumsfeld Remarks Upset France, Germany. www.washingtonpost.com. 23.1.2003.

Tomciuc, Eugen, Eastern Europe: Does the Wilnius 10 Group have a Future? <http://rferl.org/nca/features>, 11.2.2003

