

## Yhdenvertaiset vaikutusmahdollisuudet markkinayhteiskunnassa – kun demokratiaa ostetaan euroilla

23.3.2023 / Siina Raskulla / Artikkelit / demokratia, Euroopan unioni, finanssipolitiikka, markkinaliberalismi / 7 minuutiksi luettavaa



Vuosituhanen alun talous- ja finanssikriisi kyseenalaisti Euroopan unionin perustoimintaperiaatteet, joiden piti turvata vakaa talous ja tuottaa hyvinvointia kaikille eurooppalaisille. Samalla se osoitti, miten pitkälle EU nojaa markkinaohjaukseen pyrkiessään vahvistamaan talousjärjestelmän hyväksyttävyyttä.

Poliittinen talous tutkii hallinnon yleistä hyväksyttävyyttä eli legitimizeettiä. Kysymyksessä on pitkäaikainen ja muuntuva tieteenala, joka perustuu oleellisesti olemassa olevien toimintatapojen kriittiselle tarkastelulle sekä vaihtoehtojen esittämiselle.

Poliittinen talousoikeus taas tutkii sitä, miten poliittiset tavoitteet muuttuvat taloudellisen valtiosäännön piirissä sääntelyvaihtoehdoiksi tai vaihtoehdottomuudeksi. Esimerkiksi julkisen talouden alijäämän ylittäessä 3 prosenttia ja/tai julkisen velan ylittäessä 60 prosenttia bruttokansantuotteesta eli BKT:sta, Euroopan unioni perussopimukseen kirjattujen budjettisääntöjen mukaan talous on tasapainotettava ja velkoja lyhennettävä mahdollisimman nopeasti.

## Nyt ei kysytä leikataanko, vaan mistä leikataan — eikä edes mistä leikataan, vaan kuinka paljon.

Vaikka koronakriisissä [budjettikuria löysättiin](#), niukkuuden aika ei ole ohi. Kriisin päättymistä seuraa entistä suuremmat leikkauslistat, mitä havainnollistaa [Valtiovarainministeriön 8.3.2023 julkaisema meno- ja rakennekartoitus](#). Vaikka kriisien syyt ovat eri lähteissä, [budjettikuripuhe on hyvin samanlaista kuin talous- ja finanssikriisin jälkeen](#). Nyt ei kysytä leikataanko, vaan mistä leikataan — eikä edes mistä leikataan, vaan kuinka paljon. Mitkä tulevat olemaan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet näitä päätöksiä tehdessä?

Yalen yliopiston johtama talousoikeutta edistävä [LPE-projekti](#) on sitoutunut kehittämään tasa-arvoista ja demokraattista talousjärjestelmää. Projektiä seuranneena huomaan siinä yhtymäkohtia aikaisempaan [tutkimukseeni yritysten roolista EU:n taloudellisessa valtiosääntöoikeudessa](#).

Tässä kirjoituksessa tarkastelen, miten talousjärjestelmän koettu hyväksyttävyyys ja reiluus vaikutti siihen, millaisia toimenpiteitä EU:ssa omaksuttiin finanssi- ja talouskriisin aikana, ja reflektoin lyhyesti tämän päivän tilannetta. Tuon esille, miten hyväksyttävyyttä vahvistavissa toimenpiteissä korostui niiden tilapäisyys sekä markkinaohjauksen ensisijaisuus ja pohdin, miten markkinaohjaus vaikuttaa kansalaisten yhdenvertaisiin vaikuttamismahdollisuuksiin ja demokratiaperiaatteen toteutumiseen.

## Sääntely lisääntyy finanssi- ja talouskriisissä

Vuonna 2007 puhjennutta talous- ja finanssikriisiä seuranneen Euroopan unionin kriisisääntelyn ensimmäisenä tavoitteena oli vakauttaa finanssi- ja pankkisektorisektori. Sääntelyllä pyrittiin paikkaamaan myös talouskriisin aiheuttamaa hyväksyttävyyttä eli legitimizeettivajetta eurooppalaisten parissa. Loppuvuodesta 2012 toteutetun [Eurobarometrin mukaan](#) harva eurooppalainen uskoi [suuryritysten olevan](#) kiinnostuneita sosiaalisesta vastuustaan. Monet myös kokivat, että [korruptio lisääntyi talouskriisin aikana](#) – että yritykset lahjoivat poliitikkoja ja viranomaisia tekemään heille edullisempia päätöksiä.

Poliittisilla olosuhteilla oli vaikutus sääntelyn rakentumiseen, koska legitimizeetin puute maksaa. Legitimizeetin puute myötävaikutti esimerkiksi siihen, miten osa EU:n jäsenmaista otti

käyttöönensä finanssitransaktioveron, mikä tarkoitti osakkeiden ja muiden rahoitusinstrumenttien oston ja myynnin verotusta. **Finanssitransaktioveron perusteluissa** tuotiin esille, miten finanssiala on ”hyötynyt liian alhaisesta verotuksesta”, ja että finanssisektorin olisi ”maksettava kohtuullinen osuus kriisin kustannuksista”.

**Finanssitransaktioveron vaikutusten arvioinnissa** tuotiin esille, miten epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen aiheuttamat sosiaaliset jännitteet, lakot ja poliittinen epävakaus tuottavat yhteiskunnallisia kustannuksia, joiden talouden osalta arveltiin olevan maasta riippuen noin 0,05–0,2 prosenttia sen bruttokansantuotteesta (BKT). Toisin sanoen talouspoliittiset toimet, joilla vaikutetaan suosivan esimerkiksi suuryrityksiä, aiheuttavat laajaa tyytymättömyyttä, ja voivat siten käydä kalliiksi.

**Sääntelyn tavoitteena oli ohjata kuluttajia, sijoittajia ja julkisia hankintoja tekeviä hankintaviranomaisia tekemään yhteiskunnallisesti kestävämpiä valintoja.**

Legitimiteetin puutteen kustannukset eivät koskeneet vain pankki- ja finanssisektoria. Julkisen sektorin rahoittaessa pankkeja verovaroin **EU:ssa tunnistettiin**, miten kriisin kustannukset olivat kaatuneet pitkälti tavallisten veronmaksajien ja tulevien sukupolvien maksettaviksi.

Kriisin kustannusten epätasainen jakautuminen vaikutti yleisesti EU:n veropolitiikkaan: kun unionissa oli aiemmin kiinnitetty huomiota yksinomaan kaksoisverotuksen ehkäisyyn, eli siihen, ettei veroja maksava yksilö tai yhteisö joudu maksamaan samasta tulosta veroja kahdesti, nyt huomio kiinnittyi myös valtioiden verotulojen suojeluun.

Toimenpiteillä pyrittiin kitkemään **yritysten harjoittamaa aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa**. Kilpailulainsäädäntöä tiukentamalla haluttiin varmistaa, että markkinoiden hyödyt valuvat riittävästi myös kuluttajille asti.

Muilla toimialoilla legitimizeettivajetta pyrittiin korjaamaan puuttumaan vaatimalla liiketoiminnan läpinäkyvyyttä. Kansainvälisille suuryrityksille säädettiin **velvollisuus julkaista tietoa liiketoiminnan taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöllisistä vaikutuksista** sekä saamistaan valtiontuista. Sääntelyn tavoitteena oli ohjata kuluttajia, sijoittajia ja julkisia hankintoja tekeviä hankintaviranomaisia tekemään yhteiskunnallisesti kestävämpiä valintoja.

Talous- ja finanssikriisin johdosta koetun epäoikeudenmukaisuuden seurauksena nimenomaan sosiaalinen kestävyys nousi aiemmin esillä olleen ympäristöllisen kestävyuden rinnalle.

## **EU:n taloudellinen valtiosääntö ja ordoliberalismi**

EU:n taloudellinen valtiosääntö muodostuu **perussopimukseen kirjatuista periaatteista**. Nämä periaatteet määrittelevät talouden tavoitteet ja talouden ja politiikan keskinäissuhteen koko Euroopassa. Merkittävistä muutoksista huolimatta kriisiajan sääntelytoimenpiteet noudattivat EU:n taloudellisen valtiosäännön peruseriaatteita.

Nämä periaatteet ovat kuitenkin luonteeltaan muuttuviin olosuhteisiin mukautuvia. Toisin sanoen näkemykset siitä, kuinka paljon valtioiden budjetti voi olla alijäämäinen, paljonko jäsenmailla voi olla velkaa, paljonko markkinoiden toimintaan voidaan puuttua sääntelyllä tai voivatko yritykset saada valtiontukia ilman että se häiritsee kilpailua, muuttuvat tilanteen mukaan.

Periaatteet toimivat välittäjäinstituutioina politiikan ja talouden muodostaman reaali maailman sekä normien muodostaman oikeustodellisuuden välille. EU:ssa nämä periaatteet heijastavat saksalaisen Freiburgin koulukunnan muotoilemaa sosiaalisen markkinatalouden paradigmaa, joka tunnetaan myös **ordoliberalismina**. Ordoliberalismin sääntöpohjaisesti ohjatun markkinatalouden ajatuksen taustalla oli epäluottamus demokraattisesti hoidettua rahapolitiikkaa kohtaan.

**Näkemykset siitä, kuinka paljon valtioiden budjetti voi olla alijäämäinen, paljonko jäsenmailla voi olla velkaa, paljonko markkinoiden toimintaan voidaan puuttua sääntelyllä tai voivatko yritykset saada valtiontukia ilman että se häiritsee kilpailua, muuttuvat tilanteen mukaan.**

EU-komissaarina finanssikriisin aikana toiminut taloustieteilijä **Lázló**

**Andor** toi **puheessaan** esiin unionin talouspolitiikan kytköksen juuri saksalaiseen suunnittelutalouden ja vapaan markkinatalouden väliseen kompromissiin. Tässä teknokraattisessa talouspolitiikassa etenkin rahapolitiikka jätettiin asiantuntijoille ilman valtion väliintuloja. Suoran puuttumisen sijaan sääntelyllä pyritään luomaan puitteet kilpailullisille markkinoille, jotka tukevat yhteiskunnallisia tavoitteita, mukaan lukien sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Tarvittaessa väliintulo on mahdollista, silloin kun se on välttämätöntä EU:n tavoitteiden, kuten hintavakauden, talouskasvun ja kestävän kehityksen turvaamiseksi. Toimenpiteiden välttämättömyys arvioidaan **komission yksiköissä, joissa laaditaan taloudellisia vaikutustenarviointeja**.

Taloushallinnon hyväksynnän puute eli legitimizeettivaje tunnistettiin kriisin aikana ongelmaksi vaikutustenarviointeja laativissa työryhmissä. Jos legitimizeettivajeen arvioidut vaikutukset talouteen eivät olisi olleet merkittävät, myös markkinoiden reiluutta ja läpinäkyvyyttä vahvistamaan tarkoitettujen toimenpiteiden olisivat saattaneet jäädä toteuttamatta.

# Markkinaohjaus vastaan yhdenvertaiset vaikutusmahdollisuudet ja demokratia?

Esille nousee kaksi kysymystä markkinaohjauksen legitimitetistä erityisesti demokratian ja yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Ensimmäinen kysymys koskee [markkinademokratian](#) legitimitettiin.

Monet finanssikriisin aikaiset toimenpiteet tähtäsivät yksilöiden voimaannuttamiseen markkinoilla säätelyllisellä viitekehyksellä, jonka puitteissa jokainen voi kuluttajana, sijoittajana ja työntekijänä tehdä arvovalintoja, ja siten itse olla mukana rakentamassa oikeudenmukaista talousjärjestelmää.

Tässä ajattelussa markkinoilla toimiminen nähdään demokraattisen toiminnan jatkumona. Poliittiseen demokratiaan verrattuna markkinademokratiassa on kuitenkin yksi merkittävä ero: yksilön valta määräytyy hänen sosioekonomisen asemansa mukaan. Markkinademokratian puitteissa luonnollinen ”yksi euro, yksi ääni” -periaate asettuu ongelmalliseen suhteeseen poliittisen demokratian ”yksi henkilö, yksi ääni” -periaatteen kanssa. Poliittisen demokratian kannalta markkinademokratiaan syntyy legitimitettivaje.

Toinen kysymys liittyy siihen, miten taloudellinen vaikutusvalta tuottaa myös muita etuja silloin kun nämä edut ovat linjassa unionin taloudellisten tavoitteiden kanssa. Kriisin johdosta taloudelliset valtasuhteet muuttuivat, sillä yritysten järjestäessä uudelleen toimintojaan suojatakseen liiketoimintansa kannattavuutta, talouden rattaiden pyöräminen oli korostuneen riippuvainen tavallisista eurooppalaisista. Vaikka yksittäisten yksilöiden taloudellinen valta on vähäinen, yhdistettynä eurooppalaisten kollektiivinen taloudellinen valta on merkittävä.

**Kansalaiset ja yritykset kilpailevat rinnakkain oikeuksista Euroopan unionissa. Voidaan ehkä jopa puhua kansalaisten ja yritysten intressien välisestä kilpailusta.**

Kriisinaikaisessa strategiassa korostui tarve palauttaa kansalaisten luottamus markkinoihin, jotta raha jatkaisi liikkumista. Kansalaiset nostettiin talouspolitiikan keskiöön, ja suuryritykset siirrettiin tarkkailuluokalle: ”Yritykset eivät aina liputa solidaarisuuden, kestävyys, osallisuuden ja eheyden puolesta, mikä on mielestäni yksi syy talousongelmiimme”, [kuvasi EU-komissaari Andor vuonna 2011](#).

Muutos oli kuitenkin tilapäinen. Suhdanteiden palautuminen kriisitasolta ”normaalille” tasolle palautti jälleen markkinat ja yritykset toimenpiteiden keskiöön pyrittäessä ruokkimaan talouskasvua. Osana EU:n komission [paremman sääntelyn ohjelmaa](#), käynnistettiin vuonna 2015 [REFIT-ohjelma](#), jonka tavoitteena oli sääntelyn purkaminen.



Hankkeen seurauksena pitkällekin edenneitä lakihankkeita peruutettiin, voimaan ehtynyttä tullutta sääntelyä purettiin ja valmistelussa olleita säätelyhankkeita siirrettiin pois pöydältä. Kriisin jälkeen palattiin takaisin strategiaan, jossa yritykset olivat taloudessa avainroolissa.

Myös viestinnässä näkyi muutos. Kun **kriisin aikana pyrittiin palauttamaan erityisesti kansalaisten luottamusta sisämarkkinoihin, kriisin jälkeen piti palauttaa niin kansalaisten kuin yritysten luottamus Euroopan unioniin.**

Kansalaiset ja yritykset kilpailevat rinnakkain oikeuksista Euroopan unionissa. Voidaan ehkä jopa puhua kansalaisten ja yritysten intressien välisestä kilpailusta.

Myös koronapandemian aikana jaettujen tukien voidaan katsoa osoittavan käsityksiä siitä, keitä pidetään yhteiskunnan kannalta merkittävimpinä taloudellisina toimijoina. Monet maat **jakoivat rahaa suoraan kansalaisille.** Toiset keskittyivät tarjoamaan taloudellista tukea ensisijaisesti yrityksille.

Suomessakin kohdistettiin merkittäviä lisätukia nimenomaan yrityksille. Ensin otettiin käyttöön kehittämisavustukset, jotka **Valtiontalouden tarkastusviraston raportin (2021)** mukaan kohdistuivat myös muille kuin taloudellisesti koronasta kärsineille yrityksille.

Myöhemmin otettiin käyttöön kustannustuki, joka kohdistui tasapuolisemmin tuen tarvitsijoihin. Mielenkiintoinen kysymys on, olisiko suoria tukia kohdistettu enemmän kansalaisille, jos koronakriisi olisi iskenyt samaan aikaan finanssikriisin kanssa.

## Reilumpaa kahvia, reilumpaa yhteiskuntaa

EU:n demokraattisessa legitimitetissä on tunnistettavissa monentasoisia haasteita. Nämä haasteet kumpuavat talouskurista, markkinoiden keskeisestä roolista unionin talousjärjestelmässä ja siitä, miten markkinoilla taloudellinen valta korvaa poliittisen vallan.

Markkinaohjaus saattaa osaltaan vahvistaa illuusiota siitä, että talous on poliittisesti neutraalimpi ja jotenkin ”reilumpi”. Toimijuus katoaa abstraktien markkinamekanismien taustalle. Samalla poliittisten päätösten siirtämisellä markkinoille on vaikutuksensa yhdenvertaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja demokratiaperiaatteen toteutumiselle.

Jos demokratia rajataan markkinapäätöksiin eli kuluttamiseen, yksittäinen kansalainen voi pyrkiä vaikuttamaan lähinnä ostamalla Reilun kaupan kahvia, luomutofua ja ympäristömerkittyä sähköä – jos hänellä on siihen varaa. Säästölistojen edessä monien vaihtoehdot kapenevat entisestään.

**Taloudelliset menetykset ovatkin mahdollisia, kun kysymyksessä on merkittävä ulkoinen uhka.**

Poliittisen talousoikeuden näkökulma talouden esitettyyn neutraliteettiin on kriittinen. Erityisesti se kyseenalaistaa lainsäädännön avulla vahvistetun talouden ja politiikan välisen keinoitekoisen jaottelun. EU:n perusnormeihin kirjoitetuista kilpailullisen markkinatalouden periaatteista huolimatta talous ei ole epäpoliittista.

Esimerkiksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan on osoittanut, miten talous ja politiikka kietoutuvat tiiviisti yhteen. Taloudelliset menetykset ovatkin mahdollisia, kun kysymyksessä on merkittävä ulkoinen uhka.

Kykeneekö järjestelmä tunnistamaan ja vastaamaan myös sisäiseen uhkaan, mikäli vaikutusmahdollisuuksien puuttuminen näkyy yhteiskunnallisena epävakautena? Kriisitilanteessa on ajankohtaista keskustella avoimesti siitä, miten suojella ja vahvistaa **yhtä keskeisimmistä eurooppalaisista arvoista**, demokratiaa.

*Siina Raskulla (HT) toimii julkisoikeuden yliopisto-opettajana Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa.*

*Artikkeli perustuu osittain kirjoittajan Tampereen yliopistossa vuonna 2022 julkaistuun väitöskirjaan.*