

EVA RAPORTTI

SUOMI EU:N ETUJOUKKOON

EUROOPPA-POLITIIKAN
UUDET HAASTEET

9.11.2004
ESKO ANTOLA

LISÄNÄ EVAN EUROOPPA-RYHMÄN SUOSITUKSET

Suomi EU:n etujoukkoon

Eurooppa-politiikan uudet haasteet

Esko Antola



www.eva.fi

EVA:n kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino 2004

ISBN 951-628-417-5

ESIPUHE

Suomen toinen Euroopan unionin puheenjohtajuus lähestyy. Syksyllä 2006 Suomi ottaa vetovastuun unionista, joka on suurten kysymysten äärellä. Perustuslain hyväksymisestä äänestetään, budjettineuvottelut kaudelle 2007–2013 ovat loppusuoralla ja samanaikaisesti unioni kamppailee yhä tiukentuvassa globaalitaloudessa.

Puheenjohtajuuskauden agenda on siis pitkälle ulkoa annettu. Sen tehokas läpivienti edellyttää koko EU-strategiamme uudelleen arviointia ja innovatiivisia ehdotuksia ratkaisumalleiksi polttaviin kysymyksiin. Tämä EVA RAPORTTI osoittaa, kuinka eurooppalainen hyvinvointi edellyttää toimivia sisämarkkinoita, kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla sekä talouskasvua.

Kokosimme ryhmän EU-asiantuntijoita yhteen ja kutsuimme raportin kirjoittajaksi Jean Monnet -professori Esko Antolan, jonka asiantuntemus Eurooppa-asioissa hakee vertaistaan. EVAn Eurooppa-ryhmään kuuluvat asiantuntijapuheenjohtaja Antolan lisäksi EVAn puheenjohtaja, vuorineuvos Georg Ehrnrooth, toimitusjohtaja Leif Fagernäs, Elinkeinoelämän Keskusliitto, tohtori Sirkka Hämäläinen, tohtori Risto E. J. Penttilä, johtaja Veli Sundbäck, Nokia sekä toimitusjohtaja Matti Vuoria, Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma.

Haluamme lausua lämpimän kiitoksen yhteistyöstä raportin kirjoittajalle, Esko Antolalle. Haluamme myös kiittää koko Eurooppa-ryhmää heidän arvokkaasta panoksestaan hankkeemme hyväksi. EVAssa projektin toteutuksesta on vastannut Pia Heikkurinen.

Helsingissä 1.11.2004

Pentti Vartia

LUKIJALLE

Tämän raportin tarkoituksena on arvioida Euroopan unionin haasteita Suomen puheenjohtajuuskauden näkökulmasta. Suomen puheenjohtajuus vuoden 2006 jälkimmäisellä puoliskolla osuu Euroopan unionin kannalta tärkeään vaiheeseen. Perustuslaillisen sopimuksen voimaansaataminen, uuden budjettisopimuksen hyväksyminen, Lissabonin strategian tehostaminen ja talouspolitiikan koordinaation kysymykset ovat esillä Suomen puheenjohtajuuskaudella. Lisäksi unionin kansainväliseen asemaan liittyvät asiat tulevat olemaan näkyvästi Suomen agendalla.

Kiitän Elinkeinoelämän Valtuuskuntaa siitä, että se on mahdollistanut tämän raportin laatimisen. Erityisen kiitoksen haluan esittää EVAn Eurooppa-ryhmälle. Ryhmässä käyty keskustelut ja saamani palaute sen arvovaltaisilta ja kokeneilta jäseniltä ovat avanneet ainutlaatuisen mahdollisuuden nähdä Euroopan unionin sisälle elinkeinoelämän näkökulmasta. Raportin sisällöstä ja sen sisältämisestä mielipiteistä vastaan kuitenkin pelkään itse.

Kiitän myös Turun yliopistosäätiötä taloudellisesta tuesta, joka on mahdollistanut tutkimusavustajan käytön hankkeen toteuttamisessa. Terhi Suominen tutkimusavustajana ansaitsee erityisen kiitoksen hankkeeseen tekemästään arvokkaasta taustatyöstä ja tukemisesta sen eri vaiheissa.

Turussa 25.10.2004

Esko Antola

SISÄLLYS

ESIPUHE

LUKIJALLE

1 PYSÄHTYNYT EUROOPPA?	9
2 SUOMEN PUHEENJOHTAJUUSKAUSI SUURTEN MUUTOSTEN PAINEESSA	11
3 EU:N SUURET HAASTEET	15
3.1 Sisämarkkinoiden loppuunsaattaminen	15
3.2 Vakauspolitiikan vahvistaminen	17
3.3 Säätelypolitiikan painopisteen asettaminen	20
3.4 EU:n kilpailukykykypolitiikka ja Lissabonin strategia	22
3.5 Julkisen ja yksityisen muuttuva suhde	25
4 EU KANSAINVÄLISENÄ TOIMIJANA – KUUNTELEEKO KUKAAN?	27
4.1 Monenkeskisyyden haaste	27
4.2 Atlantismin haaste – tasavertainen kumppanuus	28
4.3 Naapuruuspolitiikan haaste	29
4.4 Toimintakyvyn haaste – kuunteleeko kukaan?	32
5 EU JÄSENMAIDEN VÄLINEENÄ	34
5.1 Lähtökohtana viiden vuoden sykli	35
5.2 Toimivaltavaje ja avoimen koordinaation menetelmä	37
5.3 Miten perustuslaillinen sopimus muuttaisi unionia?	40
5.4 Institutionaalista vallasta ohjausvaltaan	41
6 EU:N TULEVAISUUDEN KOLME VAIHTOEHTOA	44
6.1 Pehmeä vaihtoehto: perustuslaillinen sopimus astuu voimaan	44
6.2 Välttämättömyyden tunnustaminen: Integraatio eriytyy	46
6.3 Katastrofi-vaihtoehto: EU ajautuu kriisiin	49
7 SUOMEN VALINTA	51
KIRJALLISUUTTA	55
EVAN EUROOPPA-RYHMÄN SUOSITUKSET	57

1 PYSÄHTYNYT EUROOPPA?

Euroopan unioni on asettanut itselleen tavoitteen olla maailman johtava tietotalous vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteeseen pyritään ns. Lissabonin strategian avulla, uudistamalla samanaikaisesti Euroopan talouksien rakenteita ja eurooppalaista yhteiskuntamallia.

Taloudellisen kasvun aikaansaaminen ja vauhdittaminen ovat edellytyksiä hyvinvoinnin sekä eurooppalaisen yhteiskuntamallin säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Väestörakenteen muutoksen tuomiin haasteisiin vastaaminen sekä hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen ja uudistaminen edellyttävät taloudellista kasvua. Sitä edellyttää myös laajenemisen seurauksena EU:n sisälle syntyneen kehityskuilun umpeen kurominen.

Taloukasvun strategian toteuttamisen haaste on suuri. Tuottavuuden kasvu on Euroopassa alhainen, verrataanpa sitä Yhdysvaltoihin tai uusiin kehittyviin talouksiin. Myös Euroopan unionin väestörakenne on kasvun näkökulmasta epäedullinen.

1990-luvun puolivälin jälkeen Euroopan unionin jäsenmaiden taloukasvu on ollut vuositasolla hieman yli kaksi prosenttia, kun se Yhdysvalloissa oli prosenttiyksikön korkeampi. OECD:n ennuste EU:n taloukasvuksi vuoteen 2025 on vain 1.2 prosenttia vuositasolla. Euroopan komission kasvuennusteet ovat samalla tasolla.

Kasvun edellytyksenä on sitä tukeva ja vakautta toteuttava talousstrategia. Tämän strategian elementit ovat Euroopan unionissa olemassa. Yhteisvaluutta ja siihen liittyvä vakausspolitiikka luovat perustan vakaalle taloukasvulle. Lissabonin strategia tarjoaa ohjelman tuottavuuden kasvun lisäämiselle ja voimistamiselle. Sisämarkkinat tarjoavat toimintaympäristön eurooppalaisille yrityksille.

Kasvua ja vakautta toteuttavan talousstrategian toteuttaminen ei kuitenkaan ole edennyt tavoitteiden mukaisesti. Sen elementtien välille ei ole saatu tasapainoa eikä koordinaatiota.

Euroopan unioni on ajautunut koordinaation kierteeseen. Talouksien yhteensovittaminen tapahtuu seitsemän prosessin kautta.¹ Prosessien

¹ Laajat taloudelliset suuntaviivat (EMU), kasvu- ja vakaussopimus (EMU), Euroryhmä (EMU), Kölnin prosessi (makrotalouden vuoropuhelu), Cardiff -prosessi (talouden rakennemuutokset), Luxemburgin prosessi (työllisyys) ja Lissabonin prosessi.

välillä ei ole riittävää koordinaatiota ja ne käsittelevät osin päällekkäisiä asioita. Niitä edistetään pääasiassa pehmeillä ohjaukeinoilla, jotka nojautuvat viime kädessä jäsenmaiden toimivaltaan ja niiden halukkuuteen sekä kykyyn sitoutua prosesseihin. Huolimatta yrityksistä virtaviivaistaa koordinaation prosesseja, ne ovat hitaita eivätkä näytä tuottavan konkreettisia tuloksia. Unionin instituutioilla ei ole ”kovia” instrumentteja toimeenpanoa varten.

Euroopan talousstrategian tehostaminen edellyttää sen eri alueiden uudelleenarviointia, -suuntaamista sekä tehostamista. Taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin lisäämisen tärkeänä instrumenttina on integraation tiivistäminen. Unionista ja integraatiosta olisi tehtävissä nykyistä tehokkaampi väline sekä Euroopan että jäsenmaiden talouksien vauhdittamisessa.

Euroopan unionin kaksi rinnakkain etenevää tavoitetta ovat rauhan ja vakauden turvaaminen sekä hyvinvoinnin vauhdittaminen. Laajoissa tavoitteissaan Euroopan unioni on onnistunut hyvin. Mutta molempien tavoitteiden eteenpäin viemisessä unionilla on edessään yhä suuria haasteita. Laajeneminen ja uuden naapuruston muotoutuminen ovat suuria vakauden turvaamisen haasteita Euroopan unionille. Unionin on kyettävä toimimaan tehokkaammin ja määrätietoisemmin kansainvälisen asemansa ja uskottavuutensa parantamiseksi.

Hyvinvoinnin turvaamisessa unionilla on vielä mittavampia haasteita. Sen on löydettävä ratkaisuja laajenemisen myötä unionin sisälle syntyneen hyvinvoinnin ja eriarvoisuuden poistamiseen. Samalla Euroopan on kyettävä uudistumaan parantaakseen kilpailukykyään maailmanlaajuisten markkinoiden olosuhteissa. Tämä edellyttää integraation tiivistämistä ja jo olemassa olevien keinojen sekä politiikkojen tehokkaampaa hyväksikäyttöä. Se edellyttää myös Euroopan unionin jatkuvaa uudistumista.

2 SUOMEN PUHEENJOHTAJUUSKAUSI SUURTEN MUUTOSTEN PAINESSA

Suomi on Euroopan unionin puheenjohtajamaa vuoden 2006 jälkimmäisellä puoliskolla. Jos perustuslaillisen sopimuksen ratifiointi etenisi oletetun aikataulun mukaan, olisi Suomen puheenjohtajuus ylipäätään viimeinen automaattisesti kiertävän järjestelmän mukainen presidenttiys Euroopan unionissa.

Ensimmäinen puheenjohtajuus vuonna 1999 oli Suomelle uutena jäsenmaana valtava haaste. Onnistuneella puheenjohtajuudella osoitettiin, että uusi jäsen kykeni huolehtimaan jäsenyyden keskeisestä oikeudesta ja velvollisuudesta. Sillä vakuutettiin uuden jäsenmaan toimintakyky. Vasta puheenjohtajuus vuonna 1999 teki Suomesta täysimittaisen EU:n jäsenmaan. EVAn mielipidemittauksista käy ilmi, että kansalaismielipiteessä voimistui poikkeuksellisen vahva käsitys siitä, että Suomen ääni kuuluu unionissa.

Vuoden 2006 puheenjohtajuuden Suomi perii Itävallalta ja siirtää sen Saksalle. Vuoden 2006 puheenjohtajuuteen ei enää liity Suomen edellisen puheenjohtajuuden kaltaisia odotuksia eikä paineita. Virkamieskunta on harjaantunut toimimaan unionissa. Suomen ei enää tarvitse näyttää kykyään toimia puheenjohtajana. Mutta Suomeen kohdistuu odotuksia, jotka periytyvät hyvin hoidetusta ensimmäisestä puheenjohtajuudesta.

Puheenjohtajuuskausien asialista, agenda, koostuu unionissa jo esillä olevista sekä puheenjohtajavaltion sille nostamista asioista. Puheenjohtajalle siirtyy edellisen tai edellisten puheenjohtajuuksien perintönä asioita käsiteltäväksi ja edistettäväksi. Myös unionin ulkopuolinen maailma nostaa puheenjohtajamaan toiveista riippumatta asioita esityslistalle. Mutta jokainen puheenjohtajamaa pyrkii käyttämään asemaansa itsensä kannalta tärkeiden tai omien tavoitteidensa kannalta merkittävien asioiden edistämiseksi.

Perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiprosessi on kaikissa tapauksissa vielä vahvasti esillä Suomen puheenjohtajuuskaudella. Syksyyn 2006 mennessä perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamista ei ole vielä saatu päätökseen. Sopimuksesta tullaan järjestämään kansanäänestyksiä ainakin kymmenessä jäsenmaassa. Nämä hidastavat ratifiointiprosessia ja mahdolliset kielteiset kansanäänestystulokset johtavat hallitustenvälisiin neuvotteluihin. Suomen johdolla saatetaan joutua etsimään ratkaisuja, joilla sopimuksen voimaansaattaneiden maiden suhdetta ratifioimatta jättäneisiin maihin sovitellaan. Nämä ongelmat saattavat peittää alleen lähes kaiken muun toiminnan Suomen puheenjohtajuuskaudella.

Budjettineuvottelut saattavat muodostaa toisen ennakoimattoman taakan Suomelle. Jotta unionin valmistelukoneistolle ja jäsenmaille annettaisiin aikaa valmistautua ja sopeutua vuoden 2007 alusta voimaan astuvaan budjettisopimukseen, tulisi sen olla lopullisesti hyväksyttynä ennen Suomen puheenjohtajuuskautta.

Budjettikautta 2007–2013 koskeva päätöksenteko on kuitenkin poikkeuksellisen vaikea prosessi. Uusien jäsenmaiden tarpeet on sovitettava maksukehykseen, joka ei luultavasti ole kasvussa, paremminkin supistumassa. Nettomaksajien tiivistyvä yhteistyö tuo omat paineensa prosessiin. Budjettineuvotteluita ei helpota, että loppuvuoden 2005 puheenjohtajamaana on Iso-Britannia, jonka takaisinmaksuosuuden kohtalo on yksi neuvotteluiden pääkysymyksistä.

Yhteistyö Itävallan kanssa on aloitettava hyvissä ajoin budjettisopimuksen läpiviemiseksi. Suomi ja Itävalta eivät ole budjettikonaisuudessa sen paremmin suuria maksajia kuin saajiakaan. Molemmat ovat kuitenkin nettomaksajia. Suomen maksuosuuden arvellaan kasvavan uuden budjettiraamin seurauksena useita satoja miljoonia euroja. Yhdessä Suomessa ja Itävallalla voisi olla suuri vaikutus budjettiraamien edellyttämän yksituumaisuuden rakentamisessa.

Suomelle siirtyviin ja puheenjohtajuuskauden profilia muokkaaviin asioihin kuuluu myös laajenemisprosessin eteneminen. Vuoden 2006 jälkipuoliskolla saatetaan elää vaihetta, jolloin Bulgarian ja Romanian liittymissopimukset ovat viimeistelyvaiheessa. Puheenjohtajamaan tehtävänä on etsiä mahdollisesti auki oleville asioille poliittista yhteisymmärrystä. Myös Turkin mahdollisten jäsenyysneuvotteluiden alkuvaiheet tulevat työllistämään puheenjohtajavaltiota.

Unionin ulkosuhteissa puheenjohtajuuskauden asialistalle nousee vääjäämättä joukko muita vaikeasti ennakoitavissa olevia kysymyksiä. Sellaisia ovat mm. EU:n suhde Yhdysvaltoihin, naapuruuspolitiikan konkretisointi sekä puolustuspolitiikan alue kokonaisuudessaan, mukaan lukien kriisinhallintatoiminta. Irakin vakauttaminen saattaa vuoden 2006 aikana edellyttää EU:n puheenjohtajamaalta konkreettista ja näkyvää panosta.

Erittäin näkyvän sijan Suomen puheenjohtajuuskaudella näyttää saavan EU:n ja Aasian huippukokous. EU:n toimintaympäristöstä kumpuaviin asioihin reagoiminen edellyttää huolellista ja laajaa valmistelua. Niiden ennakointi on vaikeaa. Puheenjohtajamaan ja EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vastaavan korkean edustajan ja komission ulkosuhteista vastaavien jäsenten välille on saatava aikaan tiivis yhteistyö.

Suomen oman puheenjohtajuusagendan määrittelyssä olisi syytä keskittyä olennaiseen. Lissabonin prosessin eteenpäinviemisen tulisi olla Suomen tavoitteista keskeisin. Vuonna 2005 toteutettava strategian puolivälin arvio antaa pohjaa sen uudistamiselle ja uudelleen suuntaamiselle. Suomella on Lissabonin prosessin menestyjänä sekä mahdollisuus että suuri kansallinen etu valvottavanaan.

Strategian täsmentäminen ja toteuttaminen edistää sekä Suomen että unionin etuja. Tämän vuoksi sille tulisi antaa erityisen korostunut paino Suomen puheenjohtajuusstrategiassa. Lissabonin prosessin suuntaaminen edellyttää panostusta aiheeseen ennen puheenjohtajuuskautta, mutta se avaa Suomelle myös ainutlaatuisen vaikuttamisen mahdollisuuden. Tämänkin roolin ottaminen edellyttää hyvissä ajoin tehtyä kansallista valmistelua ja yhteistoimintaa muiden Lissabonin prosessin avainmaiden kanssa.

Sen sijaan päätös euroryhmän puheenjohtajuuden siirtämisestä henkilöpuheenjohtajalle vähentää Suomen taakkaa. Syksyn 2006 aikana on mahdollista käynnistää päätöksenteko kolmen uuden jäsenmaan eli Viron, Liettuan ja Slovenian hyväksymisestä talous- ja rahaliiton jäseneksi. Vaadittava kahden vuoden jäsenyys ERM II -järjestelmässä täyttyy niiden osalta vuonna 2006.

Suomen puheenjohtajuus osuu kansallisen poliittisen syklin kannalta kiintoisaan ajanjaksoon. Suomessa valitaan Tasavallan Presidentti tammikuussa 2006 ja eduskuntavaalit järjestetään lähes välittömästi pu-

puheenjohtajuuskauden jälkeen maaliskuussa 2007. Erityisesti jälkimmäisellä tapahtumalla on vaikutusta puheenjohtajuuskauden toimintaan etenkin, jos puheenjohtajan hoidettavaksi jää kansallisia etuja sisältäviä asioita. Budjettiraamia koskevan sopimuksen hiominen olisi sellainen asia.

Sisäpoliittisista ja EU-poliittisista syistä Suomen ja Itävallan tulisi valmistella yhteinen puheenjohtajuusohjelma vuodelle 2006. Se auttaisi kohdistamaan molempien maiden toiminnan budjettiraamien mahdollisimman varhaiseen sopimiseen, perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiin edistämiseen, Lissabonin strategian vahvistamiseen sekä EU-Venäjä -suhteiden muokkaamiseen. Molemmat maat ovat mukana Liettuan koolle kutsumassa EU-Venäjä -suhteiden kehittymisestä huolestuneiden maiden ryhmässä.

3 EU:N SUURET HAASTEET

3.1 SISÄMARKKINOIDEN LOPPUUN- SAATTAMINEN

Sisämarkkinoiden luominen on kiistatta parantanut Euroopan kilpailukykyä, taloudellista kasvua ja työllisyyttä. Sisämarkkinat eivät kuitenkaan toimi tehokkaasti. Vaikka yhteisöainsäädäntö on hyvin laajasti muunnettu kansalliseksi lainsäädännöksi, sen toimeenpanossa on yhä puutteita. Euroopan komission arvioiden mukaan toimeenpanossa on jopa otettu askeleita taaksepäin. Sisämarkkinoiden kangertelu on yhtenä syynä siihen, että EU on vain vähän houkutteleva vaihtoehto kansainvälisille pääomaliikkeille.

Unionin laajeneminen kasvatti sisämarkkinoiden alueen kattamaan 450 miljoonaa ihmistä. Samalla kasvoivat jäsenmaiden väliset kehityserot. Unionin sisälle syntyy taloudellisen kehityksen juopa, jonka umpeen kurominen on 20–30 vuoden haaste. Uudet jäsenmaat kasvattivat unionin kokonaistuotantoa viidellä prosentilla, mutta unionin henkeä kohti laskettu kansantulo laski 12 prosenttia.

Sisämarkkinat on se politiikkalohko, jolle laajeneminen ensimmäisenä heijastuu. Sisämarkkinoihin sopeutumisen tulisi tapahtua välittömästi, joskin uusien jäsenmaiden liittymissopimuksissa on siirtymäkausia. Sisämarkkinat ovat se yhteinen perusta, johon jokaisen jäsenmaan on sitouduttava.

Uudet jäsenmaat pikemminkin hidastavat kuin nopeuttavat sisämarkkinoiden toteutumista. Laajentuneessa unionissa se on vuosien asia. Uusien jäsenmaiden kyky ja halu lainsäädännön toimeenpanoon vaihtelee suuresti. Myös niissä toimivien yritysten valmistautuminen sisämarkkinoihin on kovin eritahtista. Haastattelututkimusten mukaan uusissa jäsenmaissa toimivista yrityksistä noin 90 prosenttia pitää sisämarkkinoita hyvänä asiana omalta kannaltaan, mutta 41 prosenttia niistä ei vielä vuonna 2004 ollut käynnistänyt valmistautumista sisämarkkinoiden tuloon.

Lainsäädännön valvonta ja toimeenpano ovat kansallisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten valvonnassa. Säätelystä ja valvontainstituutiot ovat monissa uusissa jäsenmaissa heikot, eikä luottamus niiden toimintaan ole vankka. Korruptio on laajalle levinnyttä, eikä se vahvista uskoa kansallisten instituutioiden toimintaan etenkin ulkopuolisten silmissä.

Sisämarkkinat toimivat Euroopan unionissa parhaiten tavaroiden kaupassa. Siinäkin on yhä jäljellä teknisiä esteitä, joita ylläpidetään turvallisuuden, kansanterveyden tai kuluttajansuojaa vedoten. Myös ympäristöstandardeja käytetään kaupan esteinä samoin kuin VAT-järjestelmien erilaisuutta. Palveluiden sisämarkkinoiden toteutuminen kangertelee erityisesti rajat ylittävien verkkopalveluiden (energia, telekommunikaatio, lentoliikenne) osalta samoin kuin rahamarkkinapalveluissa. Palveluiden sisämarkkinoiden toteutumista hidastavat kulttuurirajat ja kansalliset säädökset.

Pääomien sisämarkkinoiden toteutuminen on vielä kesken. Euron käyttöönotto on toki vauhdittanut pääomamarkkinoiden integraatiota. Sitä on edistänyt myös finanssipalveluiden toimintasuunnitelma, jonka mittava lainsäädäntöohjelma on tarkoitus saada hyväksytyksi vuoden 2005 aikana. Mutta lainsäädännön toimeenpano kangertelee jäsenmaissa. EU:ssa vallitsee toimeenpanovaje.

Sisämarkkinoiden toteutumista hidastavat asenteet. Näitä ovat paitsi hallitusten ja viranomaisten halu suojella kansallisia markkinoita, myös kuluttajien ja kansalaisten kriittinen sekä epäilevä suhtautuminen unionin taholta tulevaan säätelyyn. Sisämarkkinoita vierastetaan, koska niiden pelätään kilpailun kautta uhkaavan työpaikkoja. Kansalaismielipiteessä esiintyy myös epäluottamusta muissa jäsenmaissa suoritettuihin testauksiin tai tavaroiden valmistusmenetelmiin.

Sisämarkkinoiden eteenpäin viemiseksi tulisi luopua täyden yhdenmukaisuuden periaatteesta sisämarkkinalainsäädännössä ja edetä minimi-standardien sekä standardien keskinäisen tunnustamisen kautta.

3.2 VAKAUSPOLITIIKAN VAHVISTAMINEN

Vakaus- ja kasvusopimus luotiin Amsterdamin huippukokouksessa vuonna 1997 turvaamaan jäsenmaiden valtiontalouksien vakautta ja kurinalaisuutta. Sopimuksen toimeenpanoa on tehostettu asetuksilla, joissa määrättiin vakaussopimuksen toteuttamisen aikatauluista ja menettelytavoista mutta myös rankaisutoimista siltä varalta, että jokin jäsenvaltio ei noudattaisi sopimusta.

Paineet vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamiseen kasvoivat sen jälkeen, kun EY-tuomioistuin heinäkuussa 2004 kumosi ECOFIN-neuvoston päätöksen keskeyttää Euroopan komission Saksaa ja Ranskaa kohtaan käynnistämän liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn. Euroopan komissio päätyi syyskuussa 2004 ehdottamaan suuntaviivoja vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamiseksi. Komission tavoitteena on uudistaa sopimusta siten, että se lisäisi joustavuutta jäsenvaltiolle reagoinnissa talouden rakenteellisiin ja syklisiin ongelmiin, mutta olisi riittävän tiukka turvaamaan julkistalouksien vakaan kehityksen.

Paineet vakauspolitiikan laajaan arviointiin ovat olemassa ja kasvamassa. Euroopan talouskehitys on ollut vakaata, mutta hidasta. Rakenteelliset jäykkyydet, alhainen tuottavuus, heikko kilpailukyky ja globaalitaloutteen sopeutumisen ongelmat ovat haasteita EU:n talouspolitiikalle. Uusien jäsenmaiden joukossa on kannatusta ”vanhan EU:n” harjoittaman talouspolitiikan valtavirrasta poikkeavalle liberalisemmalle markkinataloudelle.

Talouspolitiikan filosofian muutoksille on kasvualustaa myös vanhoissa jäsenmaissa. Mitä voimakkaammiksi muutospaineet tulevat, sitä suuremmiksi käyvät paineet etsiä uusia selviytymiskeinoja. Olemassa oleviin peruslinjauksiin kohdistuu muutospaineita monissa jäsenmaissa ja erityisesti kahdessa suurimmassa EMU-maassa, Ranskassa ja Saksassa. Joustavuuden ja kansallisten olosuhteiden erityispiirteiden hyväksyminen on todennäköinen suunta EMU-järjestelmän kehittämiseksi.

Suomi on voimakkaasti sitoutunut kasvu- ja vakaussopimuksen sääntöihin ja niiden noudattamiseen. Sopimus on tuonut mukanaan taloudellista vakautta ja myös vaikutusvaltaa. Suomen sitoutuminen ilmeni korostuneesti, kun se kannatti sopimukseen perustuvien rankaisumenetelmien käyttöönottoa Saksaa ja Ranskaa vastaan, mutta jäi äänestykses-

sä vähemmistöön. Joustavuuden lisääminen komission esittämällä tavalla ei ole Suomen tavoitteiden vastaista, kunhan muutoksessa turvataan säädösten sitovuus ja jäsenmaiden yhdenvertainen kohtelu.

Komission ehdotuksen mukaan sopimuksen noudattamisen arviointi jäisi edelleen vertaisarvioinnin varaan. Menettely korostaa jäsenmaiden talouksien kokoon ja painoon liittyviä ulottuvuuksia. Vertaisarviointi ei ole sitovaa, eikä se turvaa jäsenmaiden yhdenvertaista kohtelua. Vertaisarvioinnin tueksi ja sen sitovuuden kasvattamiseksi tulisi vahvistaa jäsenmaista riippumattomien arviointimenetelmien asemaa.

Vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinnassa samoin kuin talouspolitiikan koordinaatiossakin voitaisiin komissiolle antaa entistä selkeämpi ”vahtikoiran” rooli ja vahvistaa institutionaalisesti komission asemaa talouspolitiikan koordinaation valvonnassa, olivatpa nykyisen kaltaiset kriteerit olemassa tai eivät.

Toinen vaihtoehto olisi antaa euroryhmälle enemmän valtuuksia. Sille voitaisiin antaa toimivaltaa euroalueeseen kuuluvien jäsenmaiden arvioinnissa ja ohjauksessa. Perustuslaillisen sopimuksen astuttua voimaan, se institutionalisoi ryhmän asemaa vallitsevaa tilannetta pidemmälle. Tämä lisää euroryhmän mahdollisuuksia toimia tehokkaammin myös sopimusten seurannassa ja valvonnassa.

Tarve euroryhmän aseman voimistamiseen on jäsenmaiden kesken tunnustettu. Tätä kuvaa ECOFIN-neuvoston päätös nimetä Luxemburgin pääministeri Jean-Claude Juncker euroryhmän henkilöpuheenjohtajaksi 1.1.2005 lähtien. Henkilöpuheenjohtajuus sisältyy perustuslaillisen sopimuksen euroryhmää koskevaan pöytäkirjaan, mutta euroryhmän 12 jäsenmaata päättivät ottaa puheenjohtajuuden käyttöön jo ennen sopimuksen voimaantuloa.

Kolmas vaihtoehto on antaa talouspolitiikan arviointi ja ohjaus riippumattomien asiantuntijainstituutioiden hoidettavaksi. Tässä vaihtoehdossa delegoitaisiin talouspolitiikan arviointi, rahapolitiikan tapaan, politiikan ulkopuolelle, teknokraattisen asiantuntemuksen hoitoon ja vastuulle. Arviointivastuun siirtäminen itsenäiselle asiantuntijaorganisaatiolle kuitenkin lisäisi legitimititeettiongelmaa, kun vallankäyttöä siirrettäisiin poliittisen valvonnan ulkopuolelle.

Euroryhmän pidemmälle menevä institutionalisointi johtaa kasvavaan jännitteeseen Euroopan keskuspankin kanssa. Vahvaa ja itsenäistä kes-

kuspankkia kannattavien jäsenmaiden taholta on esitetty huoli siitä, että tehokkaammin toimiva euroryhmä sekä sen henkilöpuheenjohtaja muodostavat keskuspankille vastapainon ja pyrkivät vaikuttamaan sen itsenäiseen päätöksentekoon. Jännite keskuspankin ja euroryhmän välille saattaa syntyä esimerkiksi euron kansainvälistä asemaa koskevissa kysymyksissä: kuka puhuu euron nimissä ja millä foorumeilla?

Suomen EU-politiikan tavoitteena on ollut vahvistaa toimielinten roolia sekä toimintakykyä. Sekä komission roolin korostaminen että euroryhmän aseman vahvistaminen vakaussopimuksen ja talouspolitiikan koordinaation arvioinnin suorittajana istuisi tähän linjaukseen. Euroryhmän sisäinen kiinteys ja paino kasvavat lähivuosina henkilöpuheenjohtajuuden vuoksi. Toisaalta laajentuneen komission toimintakyvystä on vaikea esittää arviota. Euroryhmän aseman korostaminen vertaisarvioinnin toteuttamisessa on Suomen kannalta toimivampi vaihtoehto.

Poliittisesti riippumattoman keskuspankin ja tehokkaammin toimivan talouspolitiikkaa koordinoivan euroryhmän välinen jännite heijastaa EMU-maailman sisällä elävää kahta perustulkintaa: yhtäältä keskuspankin itsenäisyyttä korostavaa näkemystä ja toisaalta talouspoliittisten realiteettien huomioimista korostavaa näkemystä. Talous- ja rahaliiton toimintafilosofia noudattaa edellistä mallia. Keskustelu painotuksista on noussut uudelleen ajankohtaiseksi vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamisen yhteydessä.

Euroopan unionin talouspolitiikan valtavirta on tukenut ajatusta Euroopan sosiaalisesta mallista taloudellista kehitystä ja tuottavuutta parantavana tekijänä. Sosiaalisen mallin ydinalat, työllisyyspolitiikka ja sosiaalinen suojelu, on tuotu unionin toimivaltaan ajallisesti rinnakkain talous- ja rahaliiton institutionalisoitumisen kanssa vuosituhannen vaihteessa (Amsterdamin ja Nizzan sopimuksissa). Unionin toimivalta näilläkin aloilla on vain koordinoivaa.

Lähivuosien suuri kysymys on, voidaanko ajatus sosiaalisesta mallista tuottavuutta ja kilpailukykyä parantavana tekijänä säilyttää EU:n talouspolitiikan oppina, ja minkälaisia muutoksia siihen tarvitaan. Monissa vanhoissa jäsenmaissa on ollut vaikeaa löytää kansallisia ratkaisuja sosiaalisen mallin ja kilpailukyvyyn uudelle yhdistelmälle. Tilannetta mutkistaa, että laajenemisen seurauksena unioniin on tullut jäsenmaita, joissa sosiaalisen mallin merkitystä kilpailukyvyille ei nähdä yhtä arvokkaan tekijänä kuin monissa vanhoissa jäsenmaissa.

EU:ssa onkin Hollannin puheenjohtajuuskaudella avattu keskustelu 21. vuosisadan yhteiskuntasopimuksesta. Suomella, niin kuin Ruotsilla ja Tanskallakin, on suuri intressi tässä keskustelussa. Laajenemisen jälkeen ns. pohjoismainen malli on unionin piirissä entistä selkeämmin vähemmistössä. 21. vuosisadan yhteiskuntasopimuksen muotoilu merkitsee pohjoismaisen mallin keskeisten elementtien puolustamista. Vaikka kolme Pohjoismaata vain harvoin ovat löytäneet toisensa EU-politiikassa, tulisi niiden tässä asiassa pystyä toimimaan yhdessä.

3.3 SÄÄTELYPOLITIIKAN PAINOPISTEEN ASETTAMINEN

Säätely- eli regulaatiopolitiikka muokkaa eurooppalaista markkinataloutta ja yritysten toimintaympäristöä. EU on ongelmallisessa tilanteessa. Yhtäältä tämä regulaatiojärjestelmä kaipaa yhtenäistämistä, mutta toisaalta Eurooppa on jo ylisäännelty talous.

Säätelytason asettaminen on vaikea kysymys. Sen tulisi luoda yhteinen pohja markkinoiden säätelylle, mutta turvata samalla joustavuus. Perinteisessä keskusjohtoisessa eli dirigistisessä mallissa regulaatiota toteutetaan yhteisömetodilla ja lainsäädännön keinoin. Malli edellyttää vahvoja instituutioita säätelyn toteuttamiseksi sekä sääntöjen tekemisessä että toimeenpanon valvonnassa. Keskusjohtoinen regulaatio tarvitsee voimakkaan poliittisen auktoriteetin, jonka toimivallassa sääntöjen luominen, toimeenpano ja valvonta voivat tapahtua. Euroopan unionissa ei tällaista poliittista auktoriteettia ole.

EU:ta on historiallisista syistä pyritty hallitsemaan keskusjohtoisin keinoin. Ranskalaiseen dirigismiin on sekoittunut ajan oloon saksalaisen ”Reinin kapitalismin” oppeja yhteiskunnallisesta vakaudesta sopimisen kautta. Nyt tämä ”germaanien ja frankkien liitto”, jonka filosofia on myös ollut Suomen lähtökohtana, on ajamassa EU:ta taloudelliseen kriisiin.

Vastakkaisena mallina on anglosaksinen markkinaliberalistinen malli, jossa markkinoiden ohjaus tulisi jättää lähinnä markkinatoimijoiden huoleksi. Koska jonkintasoista markkinoiden säätelyä kuitenkin tarvitaan, ratkaisua haetaan vastavuoroisen tunnustamisen kautta. Jäsenvaltiot

säilyttävät kansallisen toimivaltansa markkinoiden säätelyssä. Unionin tehtäväksi jää pehmein ohjauskeinoin ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta korostamalla pyrkiä harmonisoimaan kansallisia regulaatiofilosofioita.

Euroopan unionin regulaatiojärjestelmän painopiste on vähitellen siirtynyt oikeudellisesti sitovasta ja ylhäältä direktiivein ohjatusta järjestelmästä kohti delegointiin ja oppimiseen perustuvaa mallia. Syntymässä on monitasoinen kokonaisuus, jossa toimii rinnakkain monia säätelyn toteuttamistapoja.

Osa regulaatiosta toteutetaan tulevaisuudessakin perinteisen yhteisölainsäädännön kautta oikeudellisesti sitovilla direktiiveillä. Laajentuneen ja yhä laajenevan EU:n oloissa jäsenmaiden olosuhteiden erilaisuus tekee mahdottomaksi säädellä esimerkiksi pääomamarkkinoita yhtenäisellä lainsäädännöllä.

Perinteistä oikeudellisesti sitovaa regulaatiota täydentää yhteisregulaation malli, jossa yhteisölainsäädännöllä luodun kehyksen raameissa regulaation kohteet, markkinatoimijat, keskinäisin sopimuksin toteuttavat lainsäädännöllä asetetut tavoitteet. Tästä on esimerkkinä ns. uusi lähestymistapa, jota 1980-luvun puolivälistä lähtien on sovellettu sisämarkkinoiden toteuttamisessa ja tuotteiden standardisoinnissa.

Euroopan komissio esitti vuonna 2002 hyväksymässään paremman säätelyn toimintasuunnitelmassa yhteisregulaation laajempaa hyväksikäyttöä. Se lisäisi joustavuutta säätelypolitiikkaan asettamalla regulaation yleiset tavoitteet ja yleiset ehdot, mutta jättäisi toteuttamisen markkinatoimijoille. Yleiset ehdot koskisivat esimerkiksi yleisen edun huomiointia ja läpinäkyvyyden turvaamista.

Yhteisregulaatio avaa mahdollisuuden säätelykilpailulle. Kilpailullinen regulaatio tarkoittaa, että jäsenvaltiot pyrkivät kansallisten säätelyinstrumenttien avulla parantamaan kilpailukykyään tai houkuttelemaan alueelleen ulkomaista yritystoimintaa. Kilpailullinen regulaatio edellyttää harmonisointia. Sen perusyksikköinä ovat kansalliset instituutiot, joiden toimintaa raamitetaan unionitasoisella kehyslainsäädännöllä. Kansallisten regulaattoreiden tiivis yhteistyö ja verkostoituminen ovat edellytyksiä mallin toimivuudelle.

Kilpailullisen regulaation etuna ovat joustavuus ja kansallisten eroavaisuuksien huomioon ottaminen erilaistuvassa Euroopan unionissa. Mut-

ta Suomen ja muiden pienten talouksien ongelmana on, että sääntöjen muokkaamisessa suurten jäsenmaiden paino kasvaa.

Säätelyn kolmanneksi tasoksi on muodostunut erilaisten itsesäätelyn muotojen kehittäminen. Itsesäätelyn lähtökohtana ei ole EU-tasoinen lainsäädäntö, vaan se perustuu käytäntöihin, toimintasääntöihin tai markkinatoimijoiden keskinäisiin sopimuksiin. Itsesäätely nähdään yhä useammin keinona perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseen alueilla, joilla lainsäädäntöön perustuva säätely ei ole mahdollista.

3.4 EU:N KILPAILUKYKYPOLITIikka JA LISSABONIN STRATEGIA

Lissabonin strategian mukainen Euroopan unionin tavoite tulla maailman johtavaksi tietotaloudeksi vuoteen 2010 mennessä näyttää yhä kaukaisemmalta ja vaikeammalta saavuttaa. Vuonna 2000 hyväksytyn Lissabonin strategian mukaan Euroopan unionin jäsenmaiden tulisi toteuttaa kunnianhimoisen tavoite taloudellisen pohjansa uudistamiseksi hyödyntämällä tietoyhteiskunnan tarjoamia uusia mahdollisuuksia.

Lissabonin strategian tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä. Sillä haetaan vastausta globalisaation Euroopalle asettamaan haasteeseen. Strategia muodostaa kolmion, jonka ulottuvuuksina ovat tuottavuuden kasvu, työllisyyden parantaminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen. Tasapaino ulottuvuuksien välillä johtaisi toimintamallin mukaan EU:n kilpailukyvyyn paranemiseen.

”Lissabonin kolmion” mallista tehtiin päätös unionissa, jonka 15:sta jäsenmaasta 11:ssä oli sosialidemokraattinen pääministeri. Ajatus ei ollut uusi. Jo vuonna 1994 julkaistu ns. Delorsin Valkoinen kirja Euroopan työllisyysstrategiasta kytki toisiinsa kasvun, kilpailukyvyyn ja työllisyyden. Delorsin Valkoinen kirja esitti, että Eurooppa on mahdollista saada kasvuun vain rakenteellisten uudistusten kautta. Raportin mukaan työllisyyden parantaminen olisi avain myös sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen. ”Lissabonin kolmio” koostuu samoista elementeistä.

Tuottavuuden kasvu nähdään Lissabonin mallissa avaimena Euroopan nousuun ja kilpailukyvyyn paranemiseen. Vuosituhannen taitteessa eli Lissabonin strategian hyväksymisen aikoihin unionin jäsenmaissa oli

vallalla vankka usko ns. uuden talouden mahdollisuuksiin taloudellisen kasvun vauhdittamina. Uuden talouden merkitys korostui Yhdysvaltain kokemusten perusteella.

Lissabonin strategiassa pyritään tuottavuuden kasvuun hyödyntämällä tietopohjaisen talouden antamia mahdollisuuksia. Tavoitetta tukevat pyrkimys tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa sekä talous- ja rahaliiton tuoma yleinen talouspoliittinen vakaus. Tuottavuuden kasvu siis edellyttää sisämarkkinoiden toteuttamista ja vakauspolitiikan toimivuutta.

Työllisyyden kasvu on strategian pohjana olevan filosofian mukaan mahdollista vain taloudellisen kasvun olosuhteissa, mutta taloudellista kasvua voidaan tukea työllisyyspolitiikan uudelleenarvioinnilla. Panostus koulutukseen ja tutkimus- ja kehitystyöhön ovat avainasemassa.

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ulottuvuus vaatii rakenteellisia muutoksia sodanjälkeisinä vuosina luotuun eurooppalaiseen sosiaaliseen malliin, mutta kuitenkin niin, että kollektiivisen turvallisuuden peruselementit säilyvät. Tämänkin tavoitteen saavuttaminen on mahdollista vain taloudellisen kasvun olosuhteissa.

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden keskeiseksi sisällöksi on muotoutunut sosiaalisen eristäytyneisyyden ehkäiseminen ja toimet, joilla estetään kansalaisten putoaminen köyhyysrajan alapuolelle. Kollektiivisen sosiaalisen turvallisuuden sijasta painopiste on siirtymässä yksilökeskeiseen ajatteluun: köyhyysraja on mittatikka turvaverkon virittämiselle.

Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisessa Suomi on parhaiten menestynyt jäsenvaltio. World Economic Forumin Lissabon-raportissa vuodelta 2004 Suomi sijoittuu ensimmäiseksi viidellä kahdeksasta sektorista. Suomi on myös yleisarviossa parhaiten menestyvä maa. Kaksi Pohjoismaata, Tanska ja Ruotsi, sijoittuvat seuraaville sijoille ja ovat hyvin lähellä Suomea. Tässä arviossa kolme heikoiten sijoittunutta maata ovat Italia, Portugali ja Kreikka.

Samassa raportissa verrattiin myös Yhdysvaltojen ja EU:n menestystä Lissabonin strategian kriteerein. Yhdysvallat sijoittuisi vertailussa neljänneksi Pohjoismaiden jälkeen, mutta edelle kaikkia muita EU15-jäsenmaita. Raportissa arvioidaan, että EU15-maiden keskiarvo oli edellä Yhdysvaltoja kolmella muuttujalla: sosiaalisen suojelun modernisaatiossa, kestävä kehityksen edistämisessä sekä telekommunikaation alueilla, erityisesti mobiilipalveluiden alalla.

EU15-maiden menestys Yhdysvaltoihin verrattaessa kohdentuu sosiaalisen suojelun ja kestäväen kehityksen muuttujiin. Tämä korostaa Lissabonin strategiaan sisältyviä eurooppalaisia arvoja, jotka ovat sekä Euroopan heikkouksia että vahvuuksia. Yhteiskunnallinen vakaus ja sitä tavoittelevat kollektiiviset sopimusjärjestelmät tukevat taloudellista kasvua ja vakautta. Toteuttamistavat jäsenmaissa poikkeavat suuresti toisistaan ja erot kasvavat entisestään laajenemisen seurauksena. Lissabonin strategian toteuttamisessa parhaiten menestyneet jäsenmaat, Pohjoismaat, ovat myös kyenneet säilyttämään korkean sosiaalisen vakauden ja hyvinvoinnin tason.

Lissabonin strategian suuri haaste on, onnistuvatko Euroopan unionin jäsenmaat uudistamaan yhdenaikaisesti sekä talouden rakenteitaan että Euroopan sosiaalista mallia siten, että vaadittaville muutoksille on saatavissa poliittinen hyväksyntä. Lissabonin strategian toimeenpanossa parhaiten ovat menestyneet pienet jäsenmaat, erityisesti Suomi, Ruotsi ja Tanska kun taas rakenteellisten uudistusten toteuttaminen suurissa jäsenmaissa kohtaa suurta vastustusta ja etenee hitaasti.

Strategian toteuttaminen ja tavoitteen saavuttaminen ovat erityisen tärkeitä, koska monilla keskeisillä indikaattoreilla Suomi on johtavien mallimaiden joukossa. Suomen EU-politiikan keskeisten tavoitteiden joukkoon tulee nostaa kysymykset, mitä tulisi tehdä ja mitä olisi tehtävissä, jotta Suomen hyvä menestys voitaisiin kanavoida vaikutusvallaksi.

Suomen tulisi löytää yhdessä Tanskan ja Ruotsin kanssa keinoja, joilla hyvä menestys käännettäisiin vaikutusvallaksi. Tähän ei ole helppoa tietä. Pohjoismaat voivat löytää keskimääräistä paremmin kumppaneita Lissabonin strategian toteuttamisessa menestyneistä maista. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa Lissabonin strategiaankin sovelletaan eritahtisuutta. Voisiko Suomesta tulla ”Lissabonin ytimen” kokoaja?

Laajeneminen ja sen myötä unioniin syntynyt taloudellisen kehityksen juopa tuo lisäongelman. Arvioidessaan uusien jäsenmaiden menestystä Lissabonin strategian toteuttamisessa World Economic Forumin raportti päättyy arvioon, että Viro menestyy Lissabonin kriteerien toimeenpanossa parhaiten ja sijoittuisi EU15-maiden joukossa kahdennelletoista sijalle, Irlannin ja Espanjan väliin. Erot kärkimaa Suomen ja uusista jäsenmaista parhaimman Viron välillä ovat kuitenkin suuret. Kun Suomen yleisarvosana on 5.80, jää Viro arvosanaan 4.64.

3.5 JULKISEN JA YKSITYISEN MUUTTUVA SUHDE

Julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta oli OECD:n tietojen mukaan euroalueella keskimäärin 49.0 prosenttia vuonna 2003. Julkinen sektori on edelleen Euroopassa vahvassa asemassa. Yhdysvalloissa julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta on 40.7 prosenttia. Suomi sijoittuu euroalueella hieman keskiarvon yläpuolelle (50.6 %), mutta osuus meillä on selvästi alhaisempi kuin Tanskassa (56.1 %) ja Ruotsissa (58.2 %).

Euroopan unionin jäsenmaissa vallitseva tilanne on historiallisen kehityksen tulos ja oleellinen osa Euroopan sosiaalista mallia. Julkisen sektorin uudistaminen on noussut eurooppalaisessa politiikassa näkyväksi teemaksi ja on sitä tulevaisuudessa yhä enemmän. Suurena haasteena on väestön nopea ikääntyminen, joka tulee entisestään lisäämään sosiaalipalveluiden kuluttajien määrää lähivuosikymmeninä. Julkisen sektorin rahoituspuolella haasteena ovat myös hallitsematon verokilpailu sekä EMU-maailman kurinalaisuus, joka rajoittaa julkisen vallan käytössä olevien keinojen määrää ja käyttömahdollisuuksia.

Julkisen ja yksityisen suhde on Euroopan unionissa noussut 2000-luvun aikana näkyvästi esille. Euroopan komission Vihreä kirja julkinen-yksityinen -suhteesta tuo sen myös yhteisöpolitiikan piiriin. Taustalla on pyrkimys tehostaa julkisen sektorin toimintaa yhdistämällä siihen yksityistä pääomaa, mutta myös yksityisen sektorin tehokkuutta. Julkinen-yksityinen -hankkeita on sovellettu pääasiassa suurissa infrastruktuurihankkeissa, mutta myös yhteiskunnan hyvinvointipalveluiden tuottamisessa.

Julkinen-yksityinen -suhteella tarkoitetaan pitkäaikaisia sopimukseen perustuvia järjestelyjä yksityisten oikeushenkilöiden ja julkisten auktoriteettien välillä. Niiden tavoitteena on rahoittaa, suunnitella, toteuttaa tai ylläpitää julkisen sektorin palveluita ja laitoksia julkisen hallinnon (keskushallinnon tai paikallisen tason) tavoitteiden mukaisesti siten, että yhteistyö on yksityisen kannalta tuottavaa toimintaa tai parantaa yksityisen osallistujan tuottavuutta.

Julkinen-yksityinen -suhteen taustalla on 1980-luvulla käynnistynyt yksityistäminen. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneiden julkisten

monopolioiden yksityistäminen alkoi markkinoita ”lähellä” olevilla sektoreilla (telekommunikaatio, energia), mutta laajeni myös julkisen toiminnan sektoreille, joihin markkinaehtoinen kilpailu ei erityisen hyvin soveltunut (esimerkiksi rautatieverkot). 2000-luvulle tultaessa on Euroopassa ryhdytty etsimään yksityistämisen sijaan muita yksityisen ja julkisen yhteistyön muotoja.

Julkinen sektori hyötyy yksityisen sektorin käytöstä omien tavoitteiden edistämiseen ja omien palveluidensa jakamiseen ennen muuta informaatiohyötyinä. Julkinen valta oppi markkinoiden kautta löytämään kustannustehokkaita toimintamalleja. Toimintasektorit ovat usein luonteeltaan kuitenkin sellaisia, että markkinoiden hyödyntäminen ei automaattisesti tuo etua.

Yksityisen sektorin kumppanuus tuo julkiselle sektorille kustannustietoisuutta ja yksityisiä sijoituksia parantamaan julkisen sektorin rahoitus-tilannetta. Julkinen-yksityinen -yhteistyö sille soveltuvilla sektoreilla vapauttaa julkisia varoja hankkeisiin, jotka paremmin soveltuvat julkisen sektorin yksin hoidettaviksi. Kumppanuuden kautta julkiselle sektorille siirtyy osaamista ja tietoa, jota sillä ei itsellään ole. Yksityisen sektorin riskitietoisuus on myös lisäarvo julkisille hankkeille.

4 EU KANSAIN- VÄLISENÄ TOIMIJANA – KUUNTELEEKO KUKAAN?

Gloaalitalouden monenkeskinen hallinta, suhteet Yhdysvaltoihin, naapuruuspolitiikka sekä unionin toimintakyvyn turvaaminen ovat EU:n ulkosuhteiden ja kansainvälisen aseman keskeiset lähivuosien haasteet.

4.1 MONENKESKISYYDEN HAASTE

Euroopan unionin perusluonteeseen kuuluu usko monenkeskisyyteen ja monenkeskisiin instituutioihin. Monenkeskisyys tarkoittaa, että Euroopan unioni korostaa sopimusten ja kansainvälisten järjestöjen sekä muiden instituutioiden merkitystä kansainvälisten suhteiden hoidossa. Unioni on itsessään sopimuksiin perustuva monenkeskinen hallintajärjestelmä, jossa säännöillä ja instituutioilla on keskeinen rooli. Tätä perusluonnettaan se heijastaa myös ulkosuhteissaan.

Monenkeskisyttä korostavan strategian menestyksellinen noudattaminen edellyttää, että unioni puhuu yhdellä äänellä. Rooman sopimukselta lähtien kaupallisten suhteiden ylläpito ja neuvottelu ovat olleet komission toimivallassa. Tämä painotus jatkuu myös tulevaisuudessa. Perustuslaillisen sopimuksen määrittelyistä viidestä unionin yksinomaisen toimivallan alueista kaksi liittyy suoraan taloudellisiin ulkosuhteisiin. Tulliliitto ja yhteinen kauppapolitiikka ovat unionin yksinomaisessa toimivallassa.

Unionin kansainvälisiä instituutioita ja monenkeskisyttä korostava linja tekee siitä erityislaatuisen toimijan kansainvälisessä järjestelmässä. Erityislaatuisuutta on 2000-luvun ensimmäisinä vuosina korostanut Yhdysvaltain unilateraalinen ulkopolitiikka, jossa monenkeskisyydelle ei ole sijaa. Maailmantaloutta koskevissa kansainvälisissä neuvotteluissa Maailman kauppajärjestössä ja erilaisissa kansainvälistä kehitysproble-

matiikkaa koskevilla neuvotteluilla EU on jäänyt yksin edistämään monenkeskisiä tavoitteita.

4.2 ATLANTISMIN HAASTE – TASAVERTAINEN KUMPPANUUS

Euroopan unioni ja Yhdysvallat ovat maailmantalouden ylivoimaisesti tärkeimmät keskuksat. EU25-maiden ja Yhdysvaltain bruttokansantuotteet ovat lähes yhtä suuret: EU25-maat ovat hieman edellä Yhdysvaltoja. Ne ovat maailmankaupan kaksi ylivoimaisesti suurinta kauppakävijää. EU15:sta peräisin olevista suorista kumulatiivisista yksityisistä investoinneista 62 prosenttia on Yhdysvalloissa ja vastaavasti 47 prosenttia suorista amerikkalaisista kumulatiivisista investoinneista on EU15-alueella. Yhdysvaltain ja EU:n keskinäiset suhteet ovat koko maailmantalouden kannalta keskeisen tärkeitä.

Mitatessaan omaa menestystään tai menestymättömyyttään EU vertaa itseään Yhdysvaltoihin. Yhdysvallat on EU:n tärkein vertailukohde esimerkiksi Lissabonin strategiassa. Vertailun hyödyllisyyden ei tulisi olla itsestäänselvyys. Euroopan ja Amerikan yhteiskunnallisissa syvärakenteissa on jo tapahtunut väistämätön erilleen kasvaminen. Eurooppalainen ja amerikkalainen yhteiskuntamalli ovat kasvamassa erilleen. EU:n ja Yhdysvaltain väliset vertailut esimerkiksi työpaikkojen luomisesta eivät ota huomioon näiden yhteiskuntien hyvin erilaisia työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lähestymistapoja.

Suurin ero Yhdysvaltain ja EU:n välillä on suhtautumisessa voiman käyttöön ja sen projisointiin. Euroopan valtiot eivät ole vailla vaikutuksia harjoittaneet viittäkymmentä vuotta politiikkaa, jossa voiman käytöllä ei ole ollut sijaa turvallisuuspolitiikassa. Ne uskovat tästäkin syystä siviilivaltaisiin, taloudellisiin ja poliittisiin voimavaroihin perustuviin keinoihin ja monenkeskisiin instituutioihin. Euroopan kokemukset sodanjälkeisestä maailmasta ovat johtaneet siihen, että EU:n usko sopimuksiin ja monenkeskisyyteen on tehnyt siitä ”erilaisen” vallan, kun taas Yhdysvallat uskoo olevansa ”erityislaatuinen” valta ja projisoi erityislaatusuuttaan myös sotilaallisen voiman keinoin. EU ja Yhdysvallat ovat ”Venus” ja ”Mars” kuten Robert Kagan asian ilmaisee.

Atlantismi on paljon enemmän kuin NATO, jonka suoran vaikutusvalan ulkopuolella on ”harmaa vyöhyke”. Suoran turvallisuuspoliittisen atlantismien ulkopuolella ovat keskeisimmät atlantismien ongelmat. Niiden perkaus alkaen kilpailupolitiikan ja regulaatiopolitiikan kysymyksistä päätyen globaalien instituutioiden uudistamiseen on nyt pysähdyksissä. Atlantismien rakenteiden uudistus nousee vääjäämättä esille. 1990-luvulla luotiin julistusten ja foorumien järjestelmä, jonka kehittäminen jäi kesken.

Perinteisen turvallisuuspoliittisen atlantismien ulkopuolella oleva politiikan ja talouden alue on kokonaisuus, johon Suomella tulisi olla selkeä mielipide. Suomen Eurooppa-politiikan prioriteetteihin tulisi liittää tavoite transatlanttisten suhteiden reformista yhteistyön ja yhteisten pelisääntöjen luomisen pohjalta. Suomelta kuitenkin puuttuu selkeä näkemys atlanttisten suhteiden kehittämisestä. Suomen lähestymistapa on perua kylmän sodan ajalta ja korostaa Suomea erityistapauksena. Suomi on ulkopuolinen atlantismien ulottuvuudella ja uhkaa jäädä yhä selkeämmin sivuun.

Suomi tarvitsee päivitetyn atlantismistrategian, joka nivoo yhteen kahdenväliset ja monenkeskiset elementit. Suomen suhde Euroopan ja Yhdysvaltain suhteiden kokonaisuudessa voi rakentua vain linjaukselle, joka korostaa EU:n merkitystä Suomen osallistumisen väylänä. EU on Suomelle erityisen tärkeä niin kauan, kun Suomi on NATO:n ulkopuolella. Suomen intressit ovat myös atlanttisen talousalueen institutionalisoimisessa.

4.3 NAAPURUUSPOLITIIKAN HAASTE

Unionin naapuruuspolitiikka on kehittynyt pienin askelin ja kansainvälisen tilanteen asettamin ehdoin. 1990-luvulla käynnistyneen laajenemisprosessin tavoite oli selkeä: sen loppupisteenä oli naapuruusmaiden jäsenyys unionissa. Tätä tavoitetta varten luotiin laaja neuvotteluprosessi sekä taloudellisista ja poliittisista instrumenteista koostuva neuvotteluja tukeva keinovalikoima. Laajenemisprosessi oli pitkälle sosiaalistumisprosessi, jossa jo alkujaankin lähellä unionin arvopohjaa olevat valtiot sopeuttivat omia rakenteitaan unionijäsenyyteen.

Laajenemisen jälkeinen naapuruuspolitiikka ei voi nojata tähän malliin. Uusien jäsenten naapurit eivät, ainakaan lyhyellä tähtämellä, ole jäsenkandidaatteja. Niiden talouksien kehitystaso, markkinatalouksien toimintakyky ja arvopohja ovat kaukana Euroopan unionista. Laajenemisen jälkeen EU:n itäraja työntyy ennakoitun poliittisen ja yhteiskunnallisen epäjärjestyksen lähteille. Uusina naapureina ovat Valko-Venäjä, Ukraina, Moldova, ja raja työntyy yhä lähemmäs Kaukasiaa ja Balkania.

Suhteiden hoitamiseen lähialueiden kanssa unionissa on hahmoteltu naapuruuspolitiikan kokonaisuus, jonka tavoitteena on luoda unionin ympärille ”ystävien kehä” Pohjois-Afrikasta Venäjälle. Naapuruussuhteiden merkitystä kuvaa sekin, että perustuslailliseen sopimukseen sisällytetyn artiklan I-56 mukaan ”unionin tulee kehittää erityissuhde naapuruusvaltioiden kanssa tavoitteena luoda hyvinvoinnin ja naapuruuden alue, joka perustuu unionin arvoille”. Tätä tavoitetta varten unioni voi solmia erityissopimuksia näiden valtioiden kanssa.

Naapuruuspolitiikka on unionille erittäin suuri haaste. Tavoitteena oleva sopimuksellinen yhteistyö unionin omien arvojen pohjalta pakottaa kysymään, kykeneekö unioni vastaamaan asettamiinsa haasteisiin.

Unioni ottaa tavoitteekseen vakiinnuttaa omaa arvomaailmaansa alueilla, joissa näiden arvojen merkitys, hyväksyttävyydestä puhumattakaan, on kiistanalainen. Unioni joutuu kysymään, ovatko sen taloudelliset, poliittiset tai institutionaaliset voimavarat riittävät näin mittaviin haasteisiin vastaamiseen.

Naapuruussuhteiden järjestelmässä Venäjällä tulisi olla erityisasema. Venäjän ja EU:n suhteet eivät laajasta yhteistyöjärjestelmästä huolimatta ole toimivat. Kumppaneina ne ovat kovin erilaiset. Venäjä katsoo olevansa sotilaallinen ja poliittinen suurvalta, kun taas Euroopan unionin voimavarat ovat pääasiassa taloudelliset. Niiden on ollut vaikea löytää yhteistä säveltä.

Itseään suurvaltana pitävän Venäjän on vaikeata hyväksyä Euroopan unionin arvoihin perustuvaa lähestymistapaa, johon kuuluu kannanottojen esittäminen Venäjän sisäpoliittisista tapahtumista tai huomion kiinnittäminen esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksiin. Tšetšenian sodasta ja siihen liittyvistä tapahtumista kuten terrorismista on tullut Venäjän ja EU:n suhteiden mittari. Suhteiden yleistilannetta rasittavat myös EU:n uusien jäsenmaiden ja Venäjän rajasopimusten avoin tilanne Baltiassa.

Venäjän ja EU:n suhteiden kehittämiseksi on unionissa ollut vaikea löytää yhteistä pohjaa. Euroopan unioni ei kykene puhumaan yhdellä äänellä suhteissaan Venäjään. Venäjä puolestaan käyttää hyväkseen unionin sisäisen yhtenäisyyden puutetta. EU:n yhteisen Venäjä-politiikan vakiintumista ei edistä Venäjän hajoita ja hallitse -politiikka. Sen painopiste Eurooppa-suhteissa on EU:n suurissa jäsenmaissa. Erityisesti Venäjän, Saksan ja Ranskan erityissuhde on saanut vakiintuneita ja kiinteitä muotoja säännöllisten huippukokousten muodossa. Euroopan kolme perinteistä suurvaltaa muodostavat myös ”vanhan Euroopan” ytimen.

EU:n sisälle on syntyneessä toisinkin ryhmittymä suhtautumisessa Venäjään. Lietuan aloitteesta järjestettiin lokakuussa 2004 epävirallinen ulkoministereiden tapaaminen sellaisten jäsenmaiden kesken, joille lähinnä maantieteellisistä syistä yhteistyö Venäjän kanssa on tärkeää. Tapaamiseen osallistuu 11 jäsenmaata. Tämä ryhmä koostui pienistä ja keskisuurista valtioista.

Suomella on EU:n jäsenmaana erityinen intressi Venäjä-suhteiden kehittämiseen sekä maantieteellisistä että taloudellisista syistä. Suomelle EU:n yhteinen Venäjä-politiikka on erityisen tarpeellista, sillä se antaisi selkänöjää kahdenvälisissä Venäjä-suhteissa. Suomen ulkomaankaupassa Venäjän merkitys on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla. Vaikka kauppapolitiikka on Euroopan unionin toimivallassa, kaupankäynti ei ole. Tämän suomalaiset yritykset ovat kokeneet. Venäjän markkinataloutta koskeva lainsäädäntö muotoutuu hitaasti, mikä lisää kauppaa ja investointeihin liittyviä riskejä. Investointisuoja koskeva kahdenvälinen sopimus on edelleen solmimatta.

Suomen Venäjä-strategia on hahmoton. EU:n yhteisen Venäjä-politiikan ja kahdenvälisen suhteiden välille ei ole löytynyt tasapainoa. Venäjän politiikassa Suomella ei enää ole erityisasemaa. Suomen tulisi kyetä määrittelemään sellainen kahdenvälisen suhteiden areena, jonka dynamiikka ei olisi sidoksissa EU-Venäjä-suhteisiin. Tämä voisi rakentua esimerkiksi alueiden väliselle kanssakäymiselle Venäjän Suomeen rajoittuneiden alueiden kanssa. Myös Itämeren alueen yhteistyön edistäminen olisi väline Venäjän kytkemiseksi alueelliseen yhteistyöhön.

4.4 TOIMINTAKYVYN HAASTE – KUUNTELEEKO KUKAAN?

Unionin kyky puhua yhdellä äänellä on parantunut. Sitä on vahvistettu asteittain Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan sopimuksissa. Merkittävä askel oli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vakanssin perustaminen Amsterdamin sopimuksessa. Myös puolustuspolitiikka on vähitellen vakiintunut osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Unionin määrittelemät uhkakuvat eivät kuitenkaan edellytä sotilaallisen voiman merkittävää kasvattamista tai unionin luonteen muuttamista. Unioni on määritellyt uhkansa ennen muuta epäjärjestykseen liittyviksi. Keskeisiksi uhiksi on määriteltä terrorismi, alueelliset kriisit, sorteineiden valtioiden problematiikka, järjestäytynyt rikollisuus sekä joukkotuhoaseiden leviäminen. Tämän kaltaiset uhkakuvat edellyttävät ennemminkin siviilivaltaisuuden säilyttämistä ja sen vahvistamista sotilaallisella kriisinhallintakyvyllä.

Siviilivaltaisuus, unionin kansainvälisen roolin perustuminen taloudellisiin ja poliittisiin voimavaroihin, on olennainen osa EU:n kansainvälistä identiteettiä. Unionin kansainvälisen aseman vahvistamiseksi on unionin jäsenvaltioissa laajalti hyväksytty ajatus, että ”sopiva” määrä sotilaskykyä voisi vahvistaa siviilivaltaisuutta. Sotilaallinen kyky kriisinhallintakyvyn muodossa lisäisi unionin uskottavuutta kansainvälisenä toimijana.

Peruskysymys on, kuinka paljon on ”sopiva” ilman, että siviilivaltaisuus unionista häviää? Kuinka tärkeä siviilivaltaisuus on EU:n kansainvälisen identiteetin kannalta muun maailman silmissä esimerkiksi verrattaessa unionia Yhdysvaltoihin kansainvälisenä toimijana? Tulisiko ”sopiva” määritellä puolustustaloudellisin kriteerein vai uhkakuvien kautta?

Perustuslaillinen sopimus tehostaisi monella tapaa unionin mahdollisuuksia toimia tehokkaammin kansainvälisissä suhteissa. Se antaa unionille oikeushenkilöllisyyden ja poistaa pilarijaon avaamalla mahdollisuuden määränemmistöllä tehtävään päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. Se vakiinnuttaa puolustusulottuvuuden unionin toimivaltaan.

Perustuslaillisessa sopimuksessa keskeiseksi tehtäväksi asetetaan yhteisvastuun toteuttaminen terrorismin uhan torjumiseksi. Sopimus antaa mahdollisuuden käynnistää puolustuspoliittisen rakenneyhteistyön unionissa. Tähän yhteistyöhön voivat osallistua jäsenvaltiot, jotka täyttävät ”korkeammat sotilaallisia voimavaroja” koskevat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään sopimuksia suorittaakseen vaativampia tehtäviä. Artikla vie unionia kohti sotilaallisesti kyvykkäiden jäsenmaiden muodostamaa puolustusydintä. Ratkaisu vahvistaa myös ajatusta eriytyvästä integraatiosta.

Unionin mahdollisuuksia puhua yhdellä äänellä erityisesti maailmantalouden suurissa kysymyksissä tulisi parantaa. Euroryhmän aseman vahvistaminen ja henkilöpuheenjohtajuuden hyväksyminen avaavat mahdollisuuden unionille puhua yhdellä äänellä kansainvälisen rahajärjestelmän foorumeilla. Yhden äänen käyttö tulisi tehdä mahdolliseksi myös esimerkiksi G8-järjestelmässä.

Suomen painopisteenä unionin kehittämisessä tulisi olla unionin kansainvälisen aseman vahvistaminen. Suomi pienenä ja avoimena taloutena hyötyy unionin vahvasta asemasta maailmantalouden monenkeskisillä foorumeilla. Myös puolustuspolitiikan yhteistyön tehostaminen on Suomen etujen mukaista, sillä se tarjoaa merkittävän lisän kansalliseen puolustukseen. Perustuslailliseen sopimukseen kuuluva yhteisvastuulauseke vahvistaa Suomen turvallisuutta.

Kriisinhallintaan painottunut puolustusyhteistyö on Suomelle myös vaikuttamisen väylä. Suomen kansainväliseen identiteettiin on kuulunut aktiivinen osallistuminen kansainväliseen rauhanturvaamistoimintaan. Tämän roolin ylläpitämiseksi EU:n kriisinhallintatoiminta on keskeisin väline.

5 EU JÄSENMAIDEN VÄLINEENÄ

Euroopan integraatiosta voi esittää kaksi perustulkintaa. Se voidaan ymmärtää prosessina, jossa yhteisiä etuja ajamalla edistetään myös mukana olevien jäsenmaiden etuja. Se voidaan nähdä myös prosessina, jonka raameissa jäsenmaat omia intressejään ajaessaan edistävät myös yhteistä etua.

Integraation alkuvaiheet aina 1970-luvun puolivälin energiakriisiin asti heijastivat yhteisten etujen edistämisen filosofiaa. Vallalla oli usko ja luottamus yhteisömetodiin: menetelmään, jossa yhteistä etua edistävän komission tekemien ehdotusten pohjalta jäsenvaltiot tuottivat yhteistä etua toteuttavaa lainsäädäntöä. Tälle loi vankan pohjan sodanjälkeisen jälleenrakennuksen ja hyvinvoinnin tuottamisen motiivi, joka yhdisti jäsenvaltioita.

1980-luvulla, kun Euroopan valtiot pyrkivät ulos öljykriisin laukaisemasta talouskriisistä, ”eurosklerosiksesta”, integraatiossa korostui sen välineellinen rooli. Sisämarkkinoiden aikaansaaminen integraation avulla nähtiin keinona parantaa jäsenmaiden talouskehitystä. Sisämarkkinoiden luominen Euroopan Yhteisön avulla oli veturi jäsenmaiden talouskasvulle.

1990-luvulla korostui sisämarkkinalainsäädännön toimeenpano. Tämä synnytti monitasoisen hallinnan järjestelmän, jossa yhteinen etu sekoitui kansallisten etujen kanssa. Monitasoisen hallinnan avainkäsitteiksi nousivat läheisyysperiaate (subsidiariteetti) ja suhteellisuusperiaate. Perusperiaatteeksi nousi käsitys, että unionin lainsäädäntöä ja toimintaa tarvittiin silloin, kun yhteiset tavoitteet olivat niin laajoja ja mittasuhteiltaan niin suuria, että ne edellyttivät yhteisölainsäädäntöä tai yhteistä toimintaa. Silloinkin unionin toiminnan tulisi olla suhteessa asetettuihin yhteisiin päämääriin, se ei saanut olla ylimitoitettua.

2000-luvun alkuvuosina integraation välineellinen tulkinta on ollut kasvussa. Unionille on asetettu sisämarkkinahankkeen kaltaisia suuria yhteisiä tavoitteita, jotka parantaisivat sekä jäsenmaiden että unionin taloudellista kilpailukykyä. Motiivina on ollut globalisaatio ja sen asettama uhka perinteisille eurooppalaisille teollisuuden aloille. Unioni näh-

dään instrumenttina sekä globalisaation vaikutuksilta suojautumisessa että kilpailukyvyn parantamisessa.

Unioni välineenä-lähestymistapa leimaa jäsenmaiden suhtautumista integraatioon. Unionissa korostuvat enemmänkin hallitustenväliset piirteet kuin yhteisöllinen ulottuvuus. Keskeisenä selittäjänä on laajeneminen, joka korostaa jäsenmaiden erilaisuutta ja niiden erilaisia tavoitteita.

5.1 LÄHTÖKOHTANA VIIDEN VUODEN SYKLI

Euroopan unioni toimii viiden vuoden sykleissä. Yhden viisivuotisen jakson perustan luovat Euroopan parlamentin ja Euroopan komission yhteen nivotut ja päällekkäiset toimikaudet. Parlamentin vaalin tulos käynnistää uuden komission valintaprosessin. Päällekkäiset toimikaudet rytmittävät lainsäädäntöprosessia ja muokkaavat unionin toimintakulttuuria.

Viisivuotisiin toimikausiin kytkeytyy yhä enenevässä määrin poliittisen luottamuksen elementtejä. Uuden komission jäsenet voivat aloittaa toimikautensa vasta, kun komissio kokonaisuudessaan on läpäissyt parlamentin kuulustelun. Poliittisen luottamuksen elementti korostui loka-kuussa 2004, kun Barroson komission nimitysprosessi keskeytettiin yhteen komission jäsenehdokkaaseen kohdistuneen luottamuspulan takia. Kansallisella tasolla noudatettavien kaltaisia poliittisen vastuullisuuden suoria mekanismeja ei unionin poliittisessa järjestelmässä kuitenkaan ole.

Unionin poliittiseen elämään vaikuttavat myös jäsenmaiden poliittiset olot ja niiden vaalisykli. Ne elävät omaa elämäänsä ja seuraavat omaa rytmäänsä, mutta vaikuttavat unionissa tehtäviin ratkaisuihin. Kansallisten vaalien merkityksestä unionin toimintaan ovat hyvänä esimerkkinä vuosien 1997–1998 aikana käydyt vaalit kolmessa suuressa jäsenmaassa.

Isossa-Britanniassa ja Saksassa vaalit syöksivät vallasta lähes kaksi vuosikymmentä valtaa pitäneet konservatiiviset puolueet ja nostivat sosialidemokraattiset puolueet johtaviksi hallituspuolueiksi. Samoihin aikoihin Ranskassa Kansalliskokouksen vaalit nostivat valtaan sosialistipuolueen. Vaalien tulokset monissa muissakin jäsenmaissa siirsivät politiikan

painopistettä samaan suuntaan. Poliittisten voimasuhteiden muutokset jäsenmaissa vaikuttivat unionin talouspoliittisiin linjauksiin. ”Lissabonin kolmion” piirsi Eurooppa-neuvosto, jossa keskusta–vasemmisto–hallitukset olivat selvänä enemmistöä. Nyt keskusta–oikeistoon nojaavat hallitukset ovat vallan kahvassa jäsenmaissa.

Vuonna 2004 käynnistynyt viiden vuoden sykli on unionin historiassa hyvin merkittävä jakso. Sen aikana unionin jäsenmaiden on saatettava voimaan kesäkuussa 2004 hyväksytty perustuslaillinen sopimus, toteutettava laajenemisprosessi sekä sovittava uudistetusta budjettisopimuksesta vuosille 2007–2013. Jäsenmaiden kansallisilla poliittisilla tapahtumilla on välitön vaikutus näihin unionin suuriin haasteisiin.

Poliittisen johtajuuden ongelmat kärjistyvät. EU:n suurissa avainmaissa Ranskassa, Saksassa, Italiassa ja Isossa-Britanniassa poliittisten johtajien toiminnan painopiste on enemmänkin poliittisessa selviytymisessä kuin aktiivisessa politiikan linjauksessa. Myös useissa uusissa jäsenmaissa poliittisen johdon asema on epävarma, mikä vaikeuttaa niiden sopeutumista unionin rakenteisiin ja toimintakulttuuriin.

Poliittisen johdon toimintakyvyn heikkenemisellä on kahdenlainen vaikutus EU:n toimintaan. Se kasvattaa entisestään hallitustenvälisyyden painoa unionissa, mutta johtaa myös siihen, että monissa jäsenmaissa poliittinen johto keskittyy omaan selviytymiseensä ja antaa Eurooppa-kysymyksille vähemmän painoa.

Eurooppa on vaarassa unohtua politiikan agendalta, jos unioni nähdään mielummin kansallisten etujen ja poliittisen johdon selviytymisstrategian näyttämönä kuin yhteisten asioiden edistäjänä. Tämä on Suomesakin tunnustettava. Näkemys haastaa vallitsevan käsityksen alati tiivistyvistä integraatiosta, jota edistetään unionin instituutioita voimistamalla. Tälle mallille ei nyt ole poliittisia edellytyksiä.

Mikäli poliittiset voimasuhteet jäsenmaissa muuttuvat 1990-luvun jälkipuolen tapaan eräänlaisen domino-efektin muodossa, seuraukset unionin toimintaan voivat olla huomattavat. Jos poliittinen valta siirtyy keskeisissä jäsenmaissa (Saksa, Iso-Britannia ja Ranska) seuraavien kahden vuoden aikana poliittisen oikeiston suuntaan, saatetaan unionin talouspolitiikan haasteisiin ja eurooppalaisen yhteiskuntamallin uudistamiseen hakea ratkaisua uudelta pohjalta.

Komission jäsenten poliittinen tausta heijastaa tätä muutosta. Barroson alun perin esittelemän salkkujalon mukaan komission perusvire keskeisten talousasioiden hoidossa heijasti liberalistista ajattelua. Kilpailuasioista, sisämarkkinakysymyksistä ja kauppapolitiikasta vastaavien komission jäsenten tausta on markkinaliberalistisissa opeissa. Ehdotettu komissio kokonaisuudessaankin heijastaa markkinaliberalistista maailmankuvaa edeltäjäänsä selkeämmin ja sen jäsenten poliittinen tausta on keskustaoikeistolaisissa voimissa.

5.2 TOIMIVALTAVAJE JA AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄ

Jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet unionille päätöksentekovaltaa samaan tahtiin kun ne ovat antaneet sille uusia tehtäviä. Unionin toimivalta, kompetenssi, on jäänyt taloudellisen integraation syvyyttä ohuemmaksi. Toimivallan uusilla alueilla unioni voi vain ”edistää yhteistyötä”, seurata ja tehdä ehdotuksia, ei tehdä jäsenmaita sitovia päätöksiä. Euroopan unioniin on syntynyt toimivaltavaje.

Kun tarve yhdenmukaistamiseen on olemassa, mutta toimivaltaa lainsäädäntötoimiin unionilla ei ole, käyttöön on otettu ns. pehmeät ohjauskeinot. Ensimmäinen sovellutusalue oli työllisyyspolitiikan koordinaatio, joka käynnistettiin Essenin huippukokouksessa vuonna 1994. Työllisyyspolitiikan koordinaatio tuotiin unionin piiriin vastauksena kritiikkiin, jonka mukaan sisämarkkinahanke sekä talous- ja rahaliiton siirtymävaiheiden käynnistäminen suuntasivat yksipuolisesti integraatioprosessia markkinoihin päin ja jättivät sosiaalisen ulottuvuuden ja kasvavan työttömyyden huomiota vaille.

Pehmeistä ohjauskeinoista asemansa on vakiinnuttanut erityisesti ns. avoimen koordinaation menetelmä. Yksinkertaistettuna sen ydinosat ovat yhteisten tavoitteiden asettaminen, kansallinen toimeenpano ja komission sekä jäsenmaiden yhdessä toteuttama seuranta. Eurooppaneuvosto asettaa kaukotavoitteet, määrittelee välitavoitteet strategisen ohjelman raameissa, kehottaa huomioimaan kansalliset ja alueelliset erityisolosuhteet päämääriin edetessä ja edellyttää mittareiden asettamista parhaiden käytäntöjen määrittelemiseksi. Lyhyen aikavälin perspektiivillä pyritään mahdollisimman konkreettisiin tavoitteisiin.

Avoimen koordinaation, kuten yleensäkin pehmeiden ohjauskeinojen heikkous on toimeenpanossa. Menetelmän toimivuus perustuu vertaisarviointiin (benchmarking) ja sen kautta syntyvään vertaispaineeseen (peer pressure). Vertaisarviointi ei kuitenkaan automaattisesti näytä johdettavan vertaispaineisiin: hyvät saavutukset eivät itsestään leviä käytännöiksi.

Menetelmään ei liity pakkokeinoja, eikä sen tuotoksilla ole juridista sitovuutta. Suvereeneista valtioista koostuvassa unionissa ei mahdollisuuksia vertaispaineiden kanavoimiseen vaikutusvallaksi juuri ole. Arvovaltanäkökohdat estävät etenkin suuria jäsenmaita oppimaan pienten maiden kokemuksista, olivatpa ne vertaisarvioinnissa kuinka ylivoimaisia tahansa. Lissabonin prosessin eteneminen on hyvä esimerkki tästä.

Vertaisarvioinnin menetelmä osana pehmeitä ohjauskeinoja omaksuttiin unionissa 1990-luvun loppuvuosina, kun normaalien lainsäädäntökeinojen käyttö osoittautui vaikeaksi toimivaltavajeen takia. Euroopan unionin työllisyysstrategia eli Luxemburgin prosessi oli ensimmäinen alue, jolla avoimen koordinaation mallia ryhdyttiin soveltamaan.

Vertaisarvioinnin käyttö on 2000-luvulla vakiintunut unionissa. Se tyydyttää kaksi usein vaikeasti toisiinsa sovitettavaa ehtoa: pehmeillä ohjauskeinoilla voidaan asettaa yhteiset tavoitteet, joihin pyritään kansalliset olosuhteet huomioiden ja kansallista suvereniteettia kunnioittaen. Vertaisarviointi on keino prosessin etenemisen seurantaan ja ainakin jossain määrin myös koordinaation edistämiseen.

Vertaisarviointiin liittyy monia ongelmia. Usein esille nouseva kysymys on laadullisten ja määrällisten vertailukriteerien keskinäinen painottaminen. Esimerkiksi Lissabonin strategian yhteydessä painotus on määrällisissä muuttujissa. Tämä johtaa mittaamiseen mittaamisen takia ja suurien muuttujajoukkojen käyttöön. Mitattavat suureet peittävät alleen laadullisen muutoksen ulottuvuudet.

Suurin ongelma vertaisarvioinnissa on kuitenkin vertaispaineen toteuttaminen. Pehmeistä ohjauskeinoista puuttuvat sitovat toimeenpanon välineet. Jäsenvaltiot ovat arvovaltasyistä tai kansallisiin erityisolosuhteisiin vedoten haluttomia toteuttamaan parhaita käytäntöjä. Vertaisarvioinnissa jäsenvaltiot käyvät alituista neuvotteluprosessia tavoitteista, edistymisen mittaamisesta ja johtopäätöksistä. Jäsenvaltiot pyrkivät muokkaamaan kriteereitä omien tavoitteidensa mukaisesti.

Vertaispaineen luominen perustuu EU:ssa ns. shaming-menettelyyn eli häpeällistämiseen. Vertaispainetta on pyritty kasvattamaan tekemällä se mahdollisimman avoimeksi julkistamalla arvioinnin tuloksia ja edellyttämällä jäsenvaltioilta tarkkoja suunnitelmia toimenpide-ehdotuksiksi. Esimerkiksi sisämarkkinoiden toimeenpanoa edistääkseen komissio julkaisee sisämarkkinoiden tulostaulua (scoreboard). Julkistamisen ja läpinäkyvyyden kautta tapahtuvan vertaispaineen uskotaan painostavan jäsenmaita nopeuttamaan sisämarkkinolainsäädännön toimeenpanoa.

Tehostamalla jäsenvaltioiden toimiin kohdistuvia seurantamenetelmiä voidaan vertaispainetta kasvattaa. Pelkkä läpinäkyvyyden lisääminen ja julkisuus eivät näytä luovan riittävää painetta. Vertaisarvioinnin tueksi voitaisiin perustaa jäsenmaista riippumattomia alakohtaisia asiantuntijaryhmiä, joiden toteuttama ylikansallinen arviointi olisi Euroopan komission käytössä ja joiden arvioinnin tulokset olisivat julkisia. Puolueettoman asiantuntija-arvioinnin liittäminen vertaisarviointiin vahvistaisi ylhäältä alas tapahtuvaa vertaispainetta.

Toisena etenemisen tienä olisi liittää kansalaisyhteiskunnat osaksi arviointia. Tämä kasvattaisi alhaalta ylöspäin tapahtuvaa vertaispainetta. Jäsenvaltioilta tulisi edellyttää kansallisia toimeenpano-ohjelmia, joihin liitetty mahdollisimman avoin seurantamenettely. Parhaiten saattaisi toimia järjestelmä, jossa ylikansallinen arviointielin toimisi yhteistyössä kansalaispainetta tuottavien organisaatioiden kanssa.

Kolmas mahdollisuus vertaispaineen kasvattamiseen olisi sisällyttää siihen juridisen valvonnan elementti. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että jäsenvaltio, joka pysyvällä tavalla jättää huomioon ottamatta vertaisarviointiin perustuvia huomautuksia, voitaisiin saattaa oikeudelliseen vastuuseen laiminlyönneistään. Oikeudellisen valvonnan liittäminen arviointiin on kuitenkin poliittisesti vaikeaa.

Pehmeiden ohjauskeinojen käytön vaihtoehtona on yhteisöpäätöksenteko, ns. Monnet-metodi, jossa komission aloitteesta Eurooppaneuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä tuottavat jäsenmaita sitovaa lainsäädäntöä, jonka toteutumista komissio ja viime kädessä EY-tuomioistuin valvoisivat. Toimivaltavajeen takia tämä perusmenetelmä ei kuitenkaan toimi. Perustuslaillinen sopimukseen ei mahdollista paluuta alkuperäiseen yhteisömetodiin. Pehmeiden ohjauskeinojen kanssa on Euroopan unionissa opittava elämään, sillä ne ovat osa unionin monitasoista hallintajärjestelmää.

5.3 MITEN PERUSTUSLAILLINEN SOPIMUS MUUTTAISI UNIONIA?

Perustuslaillinen sopimus sananmukaisesti perustuslaillistaa Euroopan unionia. Se ei muuta Euroopan unionin perusluonnetta hallitusten välisenä järjestönä. Se kuitenkin kasvattaa liittovaltiollisia eli federalistisia elementtejä. Nykyinenkin EU:n sopimuksellinen pohja on eräänlainen epävirallinen perustuslaki tai perustuslain kaltainen järjestys. Tätä mallia on vienyt eteenpäin EY-tuomioistuin 1960-luvulta lähtien. Esimerkiksi yhteisöainsäädännön etusija kansalliseen lainsäädäntöön periytyy 1960-luvulta.

Perustuslaillinen sopimus ilmentää tarvetta ja halua tiiviimpään poliittiseen liittoon, mutta myös pyrkimystä perusyksiköiden (jäsenvaltioiden) riittävän perustuslaillisen autonomian turvaamiseen. Sopimuksen yksi tärkeimmistä saavutuksista on, että se selkeyttää toimivaltajako jäsenmaiden ja unionin välillä. Toimivaltajako rajaa unionin yksinomaisen toimivallan harvoihin, joskin tärkeisiin asioihin.

Perustuslaillinen sopimus ei kuitenkaan vedä tiukkaa linjaa unionin ja jäsenmaiden toimivaltojen välille. Unioni jatkaa toimintaansa enemmänkin tasojen (EU-jäsenvaltiot) välisen yhteistyön kuin tasojen erillään pitämisen pohjalta. Toimivaltajako pohjana ovat enemmänkin tehtävät, funktiot, kuin sektorit. Unionissa säilyy laaja harmaan vyöhykkeen alue, jolla jäsenmaat pitävät kiinni lainsäädäntövallastaan, mutta jolla unionilla tulee olemaan rinnakkaista lainsäädäntövaltaa tai ohjausvaltaa lainsäädännön keinoin.

Sopimus varmistaa, että jäsenvaltiopainotteisuus unionissa säilyy. Toisin sanoen toimivallan siirtäminen jäsenmailta unionille edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä. Sopimuksen hyväksyminen edellyttää niin ikään sen voimaansaattamista kansallisten perustuslakien edellyttämällä tavalla jäsenmaissa. Tämä tarkoittaa, että unioni hakee hyväksyttävyytensä kansallisten instituutioiden ja ratifiointiprosessin kautta kuten tähänkin asti. Poliittinen vastuullisuus toteutuu edelleen jäsenvaltioissa ja niiden kansallisten instituutioiden kautta.

Vaikka sopimus jatkaakin jatkuvan ja vähittäisen muutoksen linjaa, on sen merkitys suuri. Siinä luodaan uusi instituutio, Eurooppa-neuvosto, joka kuitenkin on toiminut tosiasiallisena, joskaan ei oikeudellisena ins-

tituutiona Amsterdamin sopimuksesta lähtien. Puheenjohtajuusjärjestelmä saa uuden muodon kun luodaan kolme henkilöpuheenjohtajan vakanssia (Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, ulkoministeri ja euroryhmän puheenjohtaja).

Monet sopimuksen uudistuksista merkitsevät meneillään olleen kehityksen kirjaamista. Esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on Amsterdamin sopimuksesta lähtien kehittynyt kohti ulkoministeriyttä. Unionin johtamisen henkilölistyminen sen sijaan on uusi elementti unionin toimintafilosofiassa. Eurooppa-neuvoston ja euroryhmän puheenjohtajilla tulisi olemaan voittopuolisesti teknisen puheenjohtajan rooli. Tosin voimakas persoona näissä rooleissa saattaa ottaa johtajuutta, joka ylittää teknisen ja valmistelevan roolin. Merkittävä muutos on myös, että maakohtainen automaattisesti kiertävä puheenjohtajuus korvataan ryhmäpuheenjohtajuudella.

Instituutioiden keskinäisiin suhteisiin perustuslaillinen sopimus ei tuo merkittäviä muutoksia. Euroopan parlamentin asema tosin vahvistuu, mikä on ollut muutosten linjana Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Tärkeä muutos on myös, että komission kokoonpano muuttuu pidentyillä aikataululla siten, että kaikilla jäsenmailla ei enää vuodesta 2013 lähtien ole automaattisesti edustusta siinä. Ennen kaikkea perustuslaillinen sopimus sitoo yhtenäisen sopimuksen muotoon nyt jo olemassa olevan ja hajanaisen sopimuksellisen perustan.

5.4 INSTITUTIONAALISESTA VALLASTA OHJAUSVALTAAN

Suomen kannalta tärkeä kysymys on, miten suurten ja pienten jäsenmaiden voimasuhteiden muutos Nizzan sopimuksessa heijastuu unionin toimintakulttuuriin. Perinteinen tapa on ollut korostaa institutionaalista näkökulmaa ja institutionaalista valtaa. Tarkastelutavan keskiössä ovat äänivaltakysymykset ja instituutioiden kokoonpano.

Monet pienet maat, Suomi niiden joukossa, ovat katsoneet, että toimielinten valta ja niiden tasapaino ovat tärkeitä jäsenmaiden voimasuhteita tasapainottavia tekijöitä. Ne ovat korostaneet instituutioiden toimintakyvyn tärkeyttä pienille jäsenmaille ja komission merkitystä ”pienien ystävänä”, yhteistä etua korostavana ja ajavana toimielimenä.

Institutionaalisen vallankäytön raameihin tuli merkittävä muutos Nizzan sopimuksessa. Siinä suurille jäsenmaille annettiin merkittävästi lisää äänivaltaa. Mutkikas kolminkertaiseen enemmistöön perustuva määräenemmistömenettely antaa Saksalle ja kahdelle muulle suurelle jäsenmaalle (Ranska, Iso-Britannia, Italia) lopulta mahdollisuuden estää päätöksen voimaantulon, vaikka kaksi muuta määräenemmistökriteerin ehtoa täytyisikin (enemmistö jäsenmaista ja määräenemmistö äänistä).

Äänivaltasuhteen merkitystä on tapana vähätellä sanomalla, että neuvostossa ei äänestetä, vaan paremminkin etsitään konsensusta. Konsensuhakuisessa päätöksenteossa pienillä mailla on pikemminkin äänivaltaansa suurempi merkitys niiden suuren lukumäärän takia. Toisaalta pienet maat voivat myös tarjota ”hyviä” palveluksia kompromissien aikaansaamiseksi.

Tilanne muuttui laajenemisen seurauksena. Unionissa on nyt 25 hyvin erilaista jäsenmaata, joilla on myös hyvin erilainen kokemus ja historia osallistumisesta monenkeskiseen ja kompromisseja tavoittelevaan päätöksentekoon. Pelkästään taloudellisen kehityksen kuilu uusien ja vanhojen jäsenten välillä saa aikaan, että kaikkia jäsenmaita tyydyttävää kompromissia yhteisöpolitiikan alueella on erittäin vaikea saavuttaa.

Vaikka pienten ja keskisuurten jäsenmaiden määrä kaksinkertaistui (kymmenestä yhdeksääntoista) laajenemisen seurauksena, ne eivät muodosta millään muotoa yhtenäistä ryhmittymää. Ne kykenevät yhdessä toimien estämään koalition muodostamisen, mutta samaan pystyvät myös kolme väestöltään suurinta maata.

Jäsenmaiden tasavertaisen kohtelun turvaaminen ja takaaminen tulevat olemaan pienten maiden keskeinen huoli. Niiden on katsottava lukujen ja matemaattisten kaavojen yli. Pienissä ja sääntöjä noudattavissa maissa saattaakin nousta esille yhä useammin kysymys, miksi pienen jäsenvaltion kannattaa olla tiukka sääntöjen noudattaja, jos sitä ei asiasta palkita ja jos yhteisten sääntöjen rikkoja selviytyy ilman rangaistusta?

Nizzan sopimukseen johtaneella prosessilla ja sopimuksella itsellään on toinenkin vaikutus suurten ja pienten jäsenmaiden suhteeseen. Se on luonut unioniin ilmapiirin, jossa suuret jäsenmaat katsovat olevansa sekä oikeutettuja että kykeneviä ajamaan yhteisiä näkemyksiään unionissa ja ohjaamaan unionin toimintaa toivomaansa suuntaan. Tämä näkyi selvästi perustuslaillista sopimusta valmistelleen valmistelukunnan työssä.

Sama asenne ja tietoisuus näkyivät myös hallitustenvälisten neuvotte-
luiden etenemisessä. Tätä vallankäyttöä voi sanoa ohjausvallaksi.

Ohjausvallan kasvulle antaa pohjaa myös pehmeiden ohjauskeinojen
käytön lisääntyminen. Taistelu unionin politiikkalohkojen suunnasta ei
ole ensi sijassa taistelua lainsäädännön sisällöstä, vaan pehmeiden ohjaus-
keinojen suuntaamisesta. Se antaa pienille jäsenmaille institutionaalista
vallankäyttöä paremmat vaikutusmahdollisuudet, mutta panee ne poh-
timaan, miten ohjausvaltaa voitaisiin kohdentaa niiden etujen mukaises-
ti.

Lissabonin prosessi on esimerkki ohjausvallasta. Hanke on kaikkien yhe-
teisesti hyväksymä, mutta sen toteuttamiseen ei unionilla ole normaalia
lainsäädännöllistä toimivaltaa. Jäsenmaita pyritään houkuttelemaan ta-
voitteiden saavuttamiseen parhaiden käytäntöjen ja vertaisarvioinnin
perusteella. Näissä arvioissa monasti pienet jäsenmaat, kuten Suomi,
tuottavat parhaita käytäntöjä, mutta ne eivät näytä kanavoituvan vaiku-
tusvallaksi tai yhteiseksi toiminnaksi.

Suurten jäsenvaltioiden institutionaalisen vallan kasvu luonnollisesti li-
sää niiden painoa myös ohjausvallan käytössä. Ne pyrkivät ohjaamaan
unionin toimintaa omien tavoitteidensa suuntaan. Konkreettinen esi-
merkki suurten jäsenmaiden ohjausvallasta oli maaliskuussa 2004 järjes-
tetty Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian huippukokous, jonka tulokse-
na ne toimittivat puheenjohtajamaalle – Irlannille – yhteiset ohjeet sii-
tä, miten sen pitäisi asioita hoitaa. Ohjausvallan merkitys heijastuu
myös Barroson komissioon, jonka puheenjohtajiston kuudesta jäsenestä
neljä on suuresta jäsenmaasta ja kaksi pienistä maista.

Samaan suuntaan viittaavat entistä avoimemmaksi käyneet vaatimukset
alkuperäisten ”kuutosten” erityisaseman tunnustamiseksi. Saksalla,
Ranskalla, Italialla ja Benelux-mailla on pitkä kokemus integraatiosta.
Ne ovat kasvaneet yhteistyön kulttuuriin. Niitä yhdistää ajatus siitä,
että alkuperäisten jäsenmaiden kantaessa suurimman taakan integraati-
on alkuun panemisesta ja kehittämisestä, tulisi niillä olla myös oikeus
turvata pidemmällä menevällä yhteistyöllä aikaansaamansa tulokset.

6 EU:N TULEVAISUUDEN KOLME VAIHTOEHTOA

6.1 PEHMEÄ VAIHTOEHTO: PERUSTUS- LAILLINEN SOPIMUS ASTUU VOIMAAN

Lähes puolet jäsenmaista toteuttaa perustuslaillisen sopimuksen voimaansattamisen kansanäänestyksellä, mikä lisää sopimuksen voimaantulon riskejä. Sopimuksen voimaansattaminen saattaa siirtyä vuosikymmenen loppuvuosille. Osa sopimuksen määräyksistä voidaan ottaa käyttöön jo ennen sopimuksen ratifiointiakin. Euroryhmän henkilöpuheenjohtajuuteen siirtymistä koskeva päätös on jo tehty. Ulkoministerivakanssin käyttöönotto on myös todennäköistä riippumatta sopimuksen voimaantulosta.

Kielteiset kansanäänestykset eivät välttämättä kaada pehmeän sopeutumisen mallia. Kielteisten tulosten jälkeenkin unionilla on riittävästi aikaa löytää ratkaisuja, jotka mahdollistavat sopimuksen voimaantulon vuoden 2009 marraskuun alkuun mennessä, jolloin nykyiset toimieliimiä ja esimerkiksi enemmistöpäätöksentekoa koskevat määräykset umpeutuvat. Unionilla on toiminnallisena perustana Nizzan sopimukseenäkin tapauksessa, että perustuslaillinen sopimus ei astuisi voimaan.

Kielteisillä kansanäänestyksillä on leviämisaikutuksia kahdella tavalla. Ne ensinnäkin domino-efektin tapaan saattavat rohkaista kielteisiin tuloksiin muissa maissa. Domino-efektin toteutumista vastaan puhuu, että kansanäänestyksissä on jäsenmaissa kansalliset erityispiirteet. Kansalaiset eivät välttämättä äänestä itse asiasta vaan muut politiikan ajankohtaiset kysymykset määrittelevät äänestyskäyttäytymistä.

Ehkä suurempi merkitys ei-tuloksilla on kansalaisten yleiseen asennoitumiseen unionia kohtaan. Kielteinen tulos jossakin tai joissakin jäsenmaissa saa aikaan unionin legitimitetin heikkenemistä. Tämä taas vaikeuttaa suurten hankkeiden ja uudistusten läpivientä. Legitimiteetti-

kriisi pakottaa jäsenmaiden johtajat ratkaisuihin, jotka saattavat olla haitallisia integraatioprosessille itselleen.

Kokemukset kielteisistä kansanäänestyksistä perussopimusten voimaansaattamisessa rajoittuvat Tanskan kansanäänestykseen Maastrichtin sopimuksesta vuonna 1992 ja Irlannin vastaavasta tilanteesta vuonna 2000. Molemmissa tapauksissa meneteltiin siten, että asianomaisen jäsenmaan kanssa käytiin neuvottelut niistä ehdoista, joiden hyväksyminen tekisi mahdolliseksi sopimuksen ratifioinnin muuttamatta itse sopimusta.

Maakohtaisten erityisjärjestelyjen menetelmä on mahdollinen, kun kyseessä on ollut yksi jäsenmaa kerrallaan. Erityisjärjestelyt eivät kohdistuneet unionin toimielinjärjestelmään tai instituutioihin. Kummassakin tapauksessa kyseessä oli pieni jäsenmaa, jonka saamien erityisjärjestelyjen vaikutus unionin toimintaan oli marginaalinen. Molemmat jäsenmaat olivat lisäksi hyvin riippuvaisia unionin toimista, eikä eroamispaikkeitä ollut äänestysten taustalla.

Erityisjärjestelymallin soveltaminen saattaa osoittautua mahdottomaksi, jos erityisjärjestelyjen vaatijoita on monta, jos vaatimukset kohdistuvat esimerkiksi sisämarkkinoiden kannalta keskeisiin ulottuvuuksiin tai jos vaatijoiden joukossa on suuria jäsenmaita. Usean maan kanssa rinnakkain tapahtuvat neuvottelut olisivat kovin monimutkaiset ja moniulotteiset, eikä ole helppoa löytää kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Mallin soveltamiseen oman ongelmansa tuo sekin, että joissakin jäsenmaissa erillisjärjestelyjenkin hyväksyminen saattaa edellyttää kansanäänestystä.

Mahdollinen keino voisi olla etsiä ratkaisua eritahtisuuden soveltamisesta. Tämä edellyttäisi, että erillisjärjestelyitä haluavat jäsenmaat voisivat antaa Nizzan sopimuksen määräysten mukaisen mahdollisuuden perustuslaillisen sopimuksen hyväksyneille jäsenmaille toimia ikään kuin ytimenä, mutta säilyttäisivät oman toimintansa pohjana Nizzan sopimuksen. Mallia on kuitenkin vaikeata toteuttaa, jos kielteisen kansanäänestyksen maita on kovin monia.

Omana ratkaisunaan voitaisiin myös ajatella, että joidenkin vuosien ajan unionin toiminnan pohjana olisi kaksi sopimusta: Nizzan sopimus ja uusi perustuslaillinen sopimus. Unionin toiminnan perustana olisi tällöin uusi sopimus, mutta sen ratifioineet jäsenmaat tunnustaisivat tila-

päisesti myös Nizzan sopimuksen velvoitteet niitä jäsenmaita kohtaan, jotka eivät sitä ole ratifioineet.

Perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattaminen elää tavallaan omaa elämäänsä. Vaara on, että sen varjo peittää alleen unionin säännönmukaisen toiminnan erityisesti, jos sopimuksen voimaansaattaminen kangertelee kansanäänestysten paineiden alla. Kielteiset kansanäänestykset johtavat hallitustenvälisiin neuvotteluihin, kärjekkäimmässä tapauksessa keskusteluihin jäsenmaiden suhteesta unionin jäsenyyteen.

6.2 VÄLTTÄMÄTTÖMYYDEN TUNNUSTAMINEN: INTEGRAATIO ERIYTYY

Jäsenmaiden erilaiset valmiudet ja halut ottaa uusia velvoitteita, instituutioiden toimintakyky ja politiikkalohkojen erilaiset luonteet ja tarpeet luovat paineita eriytyvään integraatioon. Eriytyvä ja eritahtinen integraatio on tosiasia Euroopan unionissa. Eriytyvän integraation mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole käytetty hyväksi.

Integraatiokehityksen hidastuminen tai suoranainen pysähtyminen esimerkiksi perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisen takkuilla vauhdittaa eriytyvään integraatioon siirtymistä. Halukkaat ja kyvykkäät jäsenvaltiot voivat muodostaa samanmielisten maiden ryhmiä, jotka etenevät nopeammin ja pidemmälle kuin haluttomammat jäsenvaltiot. Laajeneminen vauhdittaa eriytymistä. Jäsenvaltioiden talouksien rakenteelliset erot ovat suuret, eivätkä toteutetuista tai suunnitelluista toimita huolimatta ole vähenemässä. Päinvastoin, laajentuneessa unionissa jäsenmaiden väliset erot kasvavat voimakkaasti.

Unioni jakaantuu erilaisiin maaryhmiin, jotka vaihtelevat asiakokonaisuuksittain. Eriytyminen näkyy konkreettisesti talous- ja rahaliitossa, Schengenin sopimuksen toteuttamisessa ja yhteisen ulko- ja puolustusyhteistyön alueella.

Eriytisesti kriisinhallinnassa eritahtisuus näyttää olevan käytössä oleva vaihtoehto. Unionin sisällä toimii Eurocorps-monikansallinen joukko-osasto. Syyskuussa 2004 perustettiin viiden jäsenmaan (Ranska, Italia,

Espanja, Portugali ja Hollanti) santarmi-osasto käytettäväksi kriisinhallintatehtävissä. Myöskin kriisinhallintajoukot kootaan maaryhmittymien pohjalta.

Nizzan sopimus antaa eritahtisuuteen sopimuksellisen pohjan. Sopimus tekee mahdolliseksi sekä nopeamman etenemisen että syrjään jäämisen. Sopimus mahdollistaa myös sen, että alun perin epäröivät jäsenvaltiot saattavat myöhemmin liittyä tiiviimpää yhteistyötä harjoittavien ryhmiin.

Edellytyksenä tiiviimmän yhteistyön harjoittamiselle on, että sen tulee edistää unionin tavoitteiden saavuttamista, sen täytyy sopeutua yhteisten toimielinten järjestelmään ja siihen saa turvautua vasta viimeisenä keinona, jos normaaleilla menetelmillä ei päästä lopputulokseen. Sopimus edellyttää myös, että tiiviimmän yhteistyön piirissä tulee olla suurin osa jäsenvaltioista eikä se saa vaikuttaa yhteisön säännöstöön. Se ei myöskään saa vaikuttaa niiden jäsenvaltioiden toimivaltaan, oikeuksiin tai velvoitteisiin, jotka eivät ole tiivistetyssä yhteistyössä mukana. Yhteistyön on myös oltava avointa kaikille jäsenvaltioille, jos ne siihen mukaan haluavat.

Perustuslailliseen sopimukseen liittyvä yleisartikla (I-43) asettaa kriteerit tiiviimmälle yhteistyölle, jonka tulee edistää unionin tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa yhdentymiskehitystä. Artikla asettaa tiiviimmän yhteistyön käynnistämisen ehdot niin, että vähintään kolmasosan jäsenvaltioista tulee olla mukana.

Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisessa on haettava vastausta ainakin neljään kysymykseen: miten tiiviimpään yhteistyöhön joudutaan, tulisi-ko sitä säädellä yhtäläisillä säännöillä, miten turvataan, että sitä harjoittavat jäsenmaat toimivat yhteisten instituutioiden raameissa ja tulisi-ko niiden yhteistyölle sallia omat sisäiset päätöksentekosäännöt.

Viimeisin kysymys on ongelmallisin. Valtuutuslauseke voisi estää myöhemmin yhteistyöhön halukkaita jäsenmaita liittymään siihen. Näkökohta on hyvin puolustettavissa, mutta toisaalta joustavuuslausekkeen tarkoitus on antaa mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön kaikkien siihen halukkaiden jäsenmaiden kesken. Valtuutuslauseke on tavallaan keskeinen ajatus ytimien kannalta.

Perustuslaillisen sopimuksen voimaan astuessa Euroopan unioni on eriytyvän integraation tiellä. Integraatiota syventämään ja tiivistämään

pyrkivät jäsenmaat eivät jää odottamaan uusien jäsenmaiden kehittymistä ja etenemistä, vaan halukkaiden ja kyvykkäiden jäsenten ydinjoukko tulee määrittelemään ”vanhan Euroopan” vauhdin ja painopisteet samalla, kun ”uusi Eurooppa” kamppailee saavuttaakseen sen *acquis*-tason, johon ”uuden Euroopan” maat liittymissopimuksissa ovat sitoutuneet.

Maaryhmiä voi syntyä monella perusteella. Suurten maiden pyrkimys ohjauksvallan käyttöön on hyvä esimerkki. Budjetin nettomaksajat ovat tiivistäneet rivejään. Alkuperäisten kuuden jäsenmaan tiiviimpi yhteistyö on myös noussut keskusteluihin. Maaryhmät eivät ole välttämättä integraatiota tiivistäviä ytimiä. Ne voivat olla myös taktisia ja asiakohdaisia yhteenliittymiä, jotka joka tapauksessa tulevat leimaamaan unionin toimintaa eriytyvän integraation mallissa.

Syveneminen ytimien kautta merkitsee, että pidemmälle menevää integraatiota tavoittelevat jäsenvaltiot kokevat tarpeelliseksi tehokkaammin toimivan unionin ja näkevät tarpeen pelisääntöjen ja instituutioiden uudistamiseen sen mukaisesti. Joustavuuteen perustuva monitahtinen unioni on enemmänkin siirtymävaihe edettäessä kohti tehokkaampaa ja tiiviimpää Euroopan unionia.

Tämä ei välttämättä merkitse unionin toimivallan laajenemista uusille aloille vaan enemmänkin unionin tehostumista ydinalueilla. Jotta unionin instituutiot olisivat riittävän tehokkaat valituilla ydinalueilla olisi niillä oltava nykyistä suuremmat omat voimavarat. Jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden työnjaon kehittämisen ensimmäisenä vaiheena saattaa olla normihierarkian luominen. Ytimen syntyminen ei välttämättä johda Euroopan liittovaltion syntymiseen, mutta saattaa laukaista liittovaltiollistumisen prosessin.

Eriytyminen ja eritahtisuus lyhyellä aikavälillä epäilemättä hajaannuttavat Euroopan unionia. Eritahtisuus voi kuitenkin lopulta johtaa yhtenäisyyteen, jopa korkeammalla integraation tasolla. Eritahtisuuden hyväksymisen lähtökotana ei ole halu erottautua omaksi kokonaisuudekseen, vaan sen tosiasian tunnustaminen, että jäsenmaiden perushalukkuus, instituutioiden joustavuus ja sektorikohtaiset erot integraation perusdynamikassa ovat erilaiset.

6.3 KATASTROFI-VAIHTOEHTO: EU AJAUTUU KRIISIIN

Pehmeän siirtymisen sijasta unioni saattaa ajautua kriisiin. Kriisimallissa olemassa olevat ongelmat kärjistyvät. Tätä vaihtoehtoa ruokkivat monissa maissa suuret taloudelliset rakenneongelmat, jotka vaikuttavat ensin sisäpolitiikassa ja kanavoituvat myöhemmin unionin päätöksentekoon. Jäsenmaat syyttävät toinen toisiaan omista ongelmistaan. Näin tapahtui 1970-luvulla öljykriisin aiheuttaman talouslaman olosuhteissa. Unionin päätöksenteon tehokkuus olisi tärkeä este kriisiytymisen etenemiselle.

Kysymys on myös siitä, auttavatko käytettävissä olevat keinot (talous- ja rahaliitto, Lissabonin strategia, sisämarkkinat) Euroopan unionia ja sen jäsenmaita sopeutumaan globaaliin maailmantalouteen ja voidaanko niiden avulla parantaa Euroopan unionin kilpailukykyä. Euroopan unionin tavoite tulla maailman johtavaksi tietotaloudeksi vuoteen 2010 mennessä näyttää yhä kaukaisemmalta ja vaikeammalta saavuttaa. Avoimen koordinaation menetelmä, sekä sen pohjaksi luotu indikaattoreihin perustuva vertaisarviointi eivät ole riittävän tehokkaita ja paineet järjestelmän muuttamiseen ovat ilmeiset. Muutospaineet niin EMU-järjestelmässä kuin kilpailukyky politiikassa lisäävät kriisiytymisen paineita.

Laajeneminen puolestaan luo paineita unionin talouskehitykseen. Budjetin koko ja nettomaksajien osuudet eivät ole keskeisin ongelma. Suurempi pulma on synkronoida kovin eri tahtia etenevät Euroopan osat toisiinsa. Miten esimerkiksi synkronoituvat toisiinsa euroalueen tiivistyvä talouspolitiikka ja talouden vakauden vaatimukset uusissa jäsenmaissa? Taloudellisen kehityksen dynamiikan ja rakenteiden suuret erot tuskin lisäävät uskoa euron vakauteen.

Kriisiytymistä voi vauhdittaa kasvava kuilu kansalaisten ja unionin välillä. Tämä kuilu uhkaa avautua perustuslaillisista sopimuksista järjestettävissä kansanäänestyksissä. Seurauksena on ensinnäkin toimivaltavaje, joka kansalaisten näkökulmasta merkitsee, että taloudellinen integraatio on karannut politiikan ja poliittisten instituutioiden ulottumattomiin. Poliittisen auktoriteetin ja toimivallan puute merkitsee, että ns. yhteisömetodin mukaisen ja yhteisölaainsäädäntöön nojaavan mallin toteutta-

minen on vaikeaa nimenomaan uusilla, mutta entistä keskeisimmillä yhteiskuntapolitiikan lohkoilla kuten talouspolitiikan koordinaatiossa.

Toinen seuraus on, että perinteinen poliittisen vallan käyttö kansallisvaltioiden kautta ei enää riitä integraation hallintaan. Euroopan integraation suurimpia epäonnistumisia on, että taloudellista integraatiota eivät ole seuranneet vastaavanlaiset poliittiset instituutiot. Euroopassa ovat tiiviit yhteismarkkinat sekä yhteinen raha, mutta ongelma on, että yhteistä raahaa yritetään hallita heikkenevien kansallisvaltioiden kautta. Kansalaiset näkevät, että he ovat luopuneet paljosta, saaneet toki paljon, mutta menettäneet mahdollisuuden valvoa ja ohjata prosessia. Integraatio on karannut kansallisten instituutioiden ja kansalaisten ulottumattomiin.

7 SUOMEN VALINTA

Suomen EU-strategia luotiin jäsenyyden ensimmäisinä vuosina, jolloin Euroopan unioni eli tiivistyvän integraation aikaa. Amsterdamin sopimuksessa laajennettiin määräenemmistö päätöksenteon alaa, sopimuksessa vahvistettiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteita ja tiivistettiin sisäisen turvallisuuden yhteistyötä. Tiivistämistä edisti päätös siirtymisestä talous- ja rahaliittoon. Suomen puheenjohtajuuskauden huipentumana hyväksyttiin Helsingin suuntaviivat yhteisen puolustuspolitiikan luomiseksi. Vielä Nizzassakin otettiin pieniä askeleita tiivistyvään integraatioon, mutta sitten tiivistyminen pysähtyi.

Suomi sopeutui tiivistyvään integraatioon pyrkimällä unionin ytimeen. Käytännössä tämä tarkoitti talous- ja rahaliittoa. Suomelle kehittyi myös viiteryhmä perinteisistä pienistä jäsenmaista (lähinnä Benelux-maat), joiden lähestymistavaksi oli vuosien saatossa muodostunut vahva usko yhteisiin instituutioihin unionin tehokkuuden turvaamiseksi. Suomesta tuli vahvoja instituutioita kannattava integraation syventäjä, kun samaan aikaan unioniin liittyneestä Ruotsista tuli pragmatisti ja epäilijä.

Suomi korostaa vahvoja instituutiota tehokkuuden ja jäsenmaiden tasarvon takaajina. Suomi on pyrkinyt lisäämään instituutioiden valtaa kannattamalla määräenemmistö päätöksen mahdollisimman laajaa käyttöä. Näin se on halunnut tiivistää integraatiota ja sitouttaa kaikki jäsenvaltiot yhteisiin päätöksiin. Strategiaan on kuulunut, että toimintamallin kannattajat ovat itse osoittaneet erityisen vankkaa pitäytymistä yhteisiin sääntöihin. Suomea on moitittu tämän lähestymistavan perusteella monasti liian sopeutuvaksi jäsenmaaksi.

Houkutteleva perusstrategia olisi jatkaa valitulla linjalla, ”muuttumattomuus muutoksessa” -linjalla. Linja on toiminut hyvin. Suomi on mukana molemmissa unionin ytimissä, talous- ja rahaliitossa sekä Schengen-järjestelmässä. Suomi on varmistanut näin muodollisen vaikutusvaltansa. Linjan jatkaminen merkitsisi, että Suomi tavoitteellisesti pyrkisi olemaan mukana myös puolustuspolitiikan rakennetyksessä. Tähän Suomi näyttääkin olevan valmis.

Tämä ”muuttumattomuus muutoksissa” -linja olisi ongelmallinen valinta. Unionin perusluonne Suomen yhdeksän EU-jäsenyyvuoden ai-

kana on muuttunut. Suomi liittyi tiivistyvään unioniin, mutta 2000-luvun alkuvuosina unionista on tullut entistä enemmän kansallisten etujen vaalimisen kenttä. Tiivistyvän unionin sijasta Suomi joutuu toimimaan eriytyvässä unionissa.

Suomen EU-strategian peruslähtökohtiin on myös kuulunut, että pienen jäsenmaan on puhuttava yhdellä äänellä mahdollisimman monilla EU-foorumeilla. Mutta kansallisen konsensuksen säilyttäminen voi olla vaikeata uusissa olosuhteissa. Selkeiden kompromissien syntyminen on vaikeata, kun unionin päätöksenteko tapahtuu entistä enemmän ohjauksen kautta. Selkeitä ja yksiselitteisiä politiikkavaihtoehtoja on vaikea paikallistaa päätöksenteon eri vaiheissa. Pieniin maihin yhdistetty kyky puhua yhdellä äänellä oli mahdollista suljetuissa ja rajojen suojaamassa yhteiskunnassa. Rajattomassa maailmassa se on vaikeata, ellei mahdollista.

Suomen toimintastrategian lähtökohdaksi tulisi hyväksyä, että 25:n hyvin erilaisen jäsenmaan unioni jakaantuu väistämättä eri tahtiin eteneviin maaryhmiin. Tilanne haastaa yhtä Suomen integraatiopolitiikan kulmakivistä: ajatusta, että määräenemmistö päätöksillä turvataan päätösten yhtäläinen sitovuus koskemaan kaikkia jäsenmaita.

Kolmen ytimen (EMU, Schengen, rakenneyhteistyön ydin) lisäksi unioniin syntyy asiakohtaisia mutta myös muulla perusteella samanmielisten maiden maaryhmiä. Nämä ryhmät voivat olla asiakokeskeisiä, jopa alueellisiakin. Ne voivat olla lyhytkestoisia ja epämuodollisia, mutta ne ovat laajentuneen unionin arkea. Esimerkki asiakohtaisesta ryhmitymästä on EU:n budjetin vaikutusvaltainen nettomaksajien ryhmä, jonka toiminta kohdistuu uuteen budjettisopimukseen.

Ongelma totuttuun strategiaan verrattuna on, että myös kumppanit vaihtuvat. Samanmielisten peruskumppanien joukko kuitenkin on olemassa. Perustuslailliseen sopimukseen johtaneiden neuvotteluiden aikana Suomen kumppaneina olivat lähinnä Itävalta ja Portugali, miksei myös Unkari. Sen sijaan tiivistyvän integraatiokauden kumppanimme Benelux-maat ovat suuntautumassa entistä selvemmin perustajajäsenten suuntaan.

Monitahtisessa unionissa Suomen on tehtävä valintoja ja asetettava painopisteitä: missä halutaan olla mukana, mikä on Suomelle tärkeätä ja mistä löytyvät Suomen *nichet*, erityiset vahvuudet ja elintärkeät edut.

Tämä strategia tekee mahdolliseksi tehdä valintoja ja keskittää Suomen EU-politiikka kansallisesti tärkeisiin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Se tekisi mahdolliseksi Suomen erityisten vahvuuksien ja voimavarojen hyödyntämisen.

Suomen strategiana tulee olla ”EU:n ystävien” -ryhmän vahvistaminen. EU:n ystäviin kuuluvat jäsenvaltiot, jotka pyrkivät huolehtimaan siitä, että integraation saavutukset eivät ole uhattuna eriytyvän integraation olosuhteissa. Ne pyrkivät myös huolehtimaan siitä että unionin säilyy toimintakykyisenä. ”EU:n ystävät” ovat sitoutuneet unionin toimintaedellytysten vahvistamiseen.

”EU:n ystävien” -ryhmä rakentuu alkuperäisten ”kuutosten” (Saksa, Ranska, Italia, Belgia, Hollanti ja Luxemburg) varaan. Unionin ystävien ryhmä syntyy riippumatta siitä, mitä perustuslailliselle sopimukselle tapahtuu tai miten sen voimaansaattaminen etenee. Valinnan toteutumisen perusedellytys tietenkin on, että alkuperäiset kuutokset ottavat mukaansa halullisia samanmielisiä maita. Espanja, Itävalta, Portugali ja Suomi ovat ilmeisiä kandidaatteja EU:n ystävien ryhmään.

EU:n ystävien ryhmällä on kaksijakoiset tavoitteet. Ne pyrkivät huolehtimaan siitä, että unionin perusrakenteet ja toimintafilosofia säilyvät suurissa muutoksissakin. Unionin perusratkaisuihin kuuluvat tärkeinä elementteinä yhteisömetodin säilyttäminen lainsäädännön pohjana samoin kuin instituutioiden tasapainon säilyttäminen. Mutta ne hyväksyvät, että eritahtisuus on sallittava, jotta unioni voitaisiin pitää liikkeessä ja dynaamisena. Unionin ystävät pyrkivät säilyttämään unionin perusrakenteet sallimalla eritahtisuuden.

Unionin ystävien joukossa ovat integraatiomyönteiset suuret jäsenmaat ja perinteiset integraatioprosessin veturit Saksa ja Ranska. Yhteistyö niiden kanssa on edellytys Suomen omien tavoitteiden ajamiselle. Ilman suurten jäsenvaltioiden myötävaikutusta pienten jäsenmaiden on mahdollonta saada läpi omia ajatuksiaan ja tavoitteitaan. Unioni on Nizzan sopimuksen olosuhteissa suurten jäsenmaiden ohjauksella.

Suomen EU-strategiaa muotoillessa tulisi selvittää aiempaa perusteellisemmin eritahtisen integraation strategiaa ja sen hyödyntämistä Suomen vaikutusvallan maksimoimiseksi. Joka tapauksessa on selvää, että 25 maan unionissa eritahtisuudesta tulee luonnollinen osa integraation dynamiikkaa. Tämän tosiasian hyväksyminen on ristiriidassa sen Suo-

men usein toistaman periaatteen kanssa, että Suomi tavoittelee yhtenäistä ja tasatahtista Euroopan unionia ja haluaa välttää jäsenmaiden jakautumista erilaisiin ryhmittymiin tai ytimiin. Tämä lähtökohtaa tulisi arvioida perusteellisesti EU25-maiden todellisuutta vasten.

KIRJALLISUUTTA

Achieving a New Regulatory Culture in the European Union: An Action Plan. *EPC Working Paper No. 10*, 2004.

Antola, Esko: *Raha ilman valtiota?* Turku, 2003.

Antola, Esko: *Onko koolla väliä? Pienet maat EU:n päätöksenteossa.* Helsinki, 2004.

Ekholm, Peter: *Tiivistyvä ja hajaantuva Euroopan unioni.* Helsinki, 2003.

The EU's Growth Performance in a World Context; Challenges and Policy Implications. *Secretariat of the High Level Group on the Lisbon Strategy. KOKG (2004) 6*, Brussels 26.5.2004.

Kölliker, Alkuin: The Impact of Flexibility on the Dynamics of European Unification: Towards the Theory of Differentiated Integration. *European University Institute*, Florence, 2002.

The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe. *World Economic Forum*, Geneva, 2004.

Lisbon Revisited – Finding a New Path to European Growth. *The European Policy Centre, Working Paper 8/2004.*

Tallberg, Jonas: *European Governance and Supranational Institutions. Making States Comply.* London, 2003.

Unfinished Business. Making Europe's Single market a Reality. *A Report by Chatham House and Accenture*, London, 2004.

EVAn Eurooppa-ryhmän suositukset

professori Esko Antola
vuorineuvos Georg Ehrnrooth
toimitusjohtaja Leif Fagernäs
tohtori Sirkka Hämäläinen
tohtori Risto E. J. Penttilä
johtaja Veli Sundbäck
toimitusjohtaja Matti Vuoria

EVAN EUROOPPA- RYHMÄN SUOSITUKSET

”Kilpailukyky, unionin kansainvälinen rooli ja toimeenpanon tehokkuus maamme Eurooppa-politiikan painopisteiksi”

EVAn Eurooppa-ryhmä on päättänyt edistää keskustelua Suomen uudesta Eurooppa-politiikasta esittämällä joukon periaatteita ja toteutettavissa olevia toimenpiteitä. Periaatteet liittyvät painopisteiden valintoihin, toimenpide-ehdotukset pyrkivät olemaan mahdollisimman käytännön läheisiä.

Suomen EU-puheenjohtajuuden agenda tulee todennäköisesti olemaan pitkälle ulkoa annettu. Siksi nämä suositukset kohdentuvat Suomen EU-politiikan yleisiin periaatteisiin sekä linjauksiin, joita voidaan edistää sekä Suomen yleisessä Eurooppa-politiikassa että puheenjohtajuuden aikana.

I. KESKEISET PERIAATTEET

EVAn Eurooppa-ryhmän keskeinen suositus on se, että Suomen pitää valita toiminnalleen selkeät painopistealueet. Mielestämme Suomen tulee keskittyä EU:n kolmeen suureen haasteeseen. Haasteet ovat kilpailukyvyn parantaminen, EU:n kansainvälisen aseman terävöittäminen ja unionin toimintakyvyn tehostaminen.

Kilpailukykyyn liittyvissä kysymyksissä Suomea kuunnellaan siksi, että kuulumme kiistattomasti etujoukkoon niin sanotun Lissabonin agendan toteuttamisessa. Lissabonin agendalla pyritään edistämään talouskasvua ja työllisyyttä sekä rakentamaan EU:sta maailman kilpailukykyisin osaamiseen perustuva talousalue vuoteen 2010 mennessä.

EU:n kansainvälisen aseman kehittämisessä meillä on mahdollisuus tulla kuulluksi siksi, että meillä on pitkä perinne ulkopoliitiikan hyvästä

hoidosta, oman puolustuksen kehittämisestä, osallistumisesta kansainväliseen rauhanturvatoimintaan ja panostamisesta kehitysyhteistyöhön.

Suomen tulee myös toimia EU:n toimintakyvyn tehostamiseksi. Toimintakyvyn tehostaminen liittyy sekä lainsäädännön että suositusten toimeenpanoon. EU:n ulkosuhteissa toimintakyvyn tehostaminen edellyttää parempaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja nykyistä sujuvampaa yhteistyötä EU:n instituutioiden (komission ja neuvoston) sekä EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Näiden painopistealueiden lisäksi Suomen tulee voimakkaasti tukea ratkaisun löytymistä EU:n kolmeen muuhun suureen haasteeseen tällä vuosikymmenellä. Nämä kolme haastetta ovat perustuslain läpivienti, laajentuminen Balkanin ja Turkin suuntaan ja sopiminen vuosien 2007–2013 budjettiraameista. Suomen tulee toimia rakentavasti näissä asioissa. Näitä asiakokonaisuuksia ei kuitenkaan tule määritellä Suomen painopistealueiksi siksi, että niiden ratkaisuihin Suomi ei juuri pysty vaikuttamaan.

Suomen on EU-politiikassa jatkettava asiallista ja pragmaattista linjaa. Tämä tarkoittaa yhteistyötä kaikkien niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat valmiita edistämään Suomen valitsemissa asiakokonaisuuksissa. Tällainen vaihtuvien koalitioiden politiikka vaatii taitoa ja aktiivista diplomatiikkaa.

Suomen uudistusagendan edistämisen kannalta on tärkeää, että Suomella on toimivat ja kiinteät suhteet EU:n perustajajäseniin sekä niiden ympärille muotoutuvaan integraation edistäjien joukkoon – siihen ryhmään, joka ylläpitää integraation perusdynamikkaa. Tämän joukon tuki tarvitaan siksi, että valta EU:n päätöksenteossa on suurilla mailla sekä niiden ympärille ryhmittyneillä samanmielisillä valtioilla.

Laajentuneessa ja monimuotoisessa EU:ssa ei enää ole samanlaista yksiselitteistä ydintä kuin 1990-luvun unionissa. On hitaammin eteneviä ja nopeammin eteneviä. Suomen tulee olla etujoukon jäsen. Ainoastaan vaikutusvaltaisen etujoukon jäsenenä Suomella on mahdollista vaikuttaa valitsemiensa asioiden edistämiseksi.

II. KYMMENVUOTISTARKASTUS

Eurooppa-revisio. EVAn Eurooppa-ryhmän mielestä Suomen tuleva Eurooppa-politiikka on rakennettava laajapohjaisen valmistelun pohjalta. Siksi Eurooppa-ryhmä ehdottaa Eurooppa-revision perustamista.

Eurooppa-revision asettaisi Valtioneuvosto. Revision tarkoitus olisi arvioida kymmenvuotista EU-taivalta sekä kirkastaa tulevan Eurooppa-politiikan periaatteet ja toimintamallit. Revision jäsenet koostuisivat eduskuntapuolueiden edustajista sekä asiantuntijoista yhteiskunnan eri tahoilta. Sen asettaminen on perusteltua siksi, että EU on muuttunut huomattavasti laajentumisen ja perustuslaillisen sopimuksen myötä. Revisio edistäisi julkista keskustelua ja ankkuroisi Suomen Eurooppa-politiikan vankemmin muuttuneen Euroopan olosuhteisiin.

III. PAINOPISTEALUEET

ENSIMMÄINEN KORI: KILPAILUKYKY

EVAn Eurooppa-ryhmän mielestä Suomen tulee toimia dynaamisen ja kilpailukykyisen Euroopan puolesta. Suomen EU-puheenjohtajuus antaa tähän erinomaisen tilaisuuden. EU:n kilpailukykyä voidaan parantaa seuraavilla toimenpiteillä:

⇒ **Lissabonin agendan edistäminen ja päivittäminen.** Lissabonin strategian toteuttaminen on tärkeämpää kuin milloinkaan. Prosessi kaipaa kuitenkin vauhtia ja hampaita. Tavoitteiden määrää on vähennettävä, jotta maiden edistymistä voidaan paremmin seurata. Toisaalta muutama uusi tavoite on lisättävä.

Uusia tavoitteita voisivat olla kannustava ja kilpailukykyinen verotus, kansalaisten ostovoima ja työn teettämisen kustannusten kohtuullistaminen.

Yksityisen ja julkisen sektorin yhteishankkeiden edistäminen (public-private partnerships) tulee ottaa kilpailukykyyn kehittämisen välineeksi.

EU:n piirissä käydään keskustelua siitä tuleeko uusien jäsenvaltioiden harmonisoida verotuksensa vanhojen jäsenmaiden tasolle. Viron alhainen verotaso ei ole ongelma Suomelle tai EU:lle. Suomen on ajettava Viron mahdollisimman nopeaa jäsenyyttä EMU:ssa.

Työmarkkinoiden uudistaminen on saatava voimakkaammin osaksi kilpailukykyagendan täytäntöönpanoa.

- ⇒ **Euroryhmä kilpailukyvyyn etujoukoksi.** Euroryhmästä on tullut monessa mielessä EU:n etujoukko. Sen rooli EU:n kilpailukyvyyn edistämässä on tärkeä. Suomen tulee profiloitua tämän etujoukon aktiiviseksi jäseneksi. Haluamme olla kilpailukykyisen ja dynaamisen Euroopan puolestapuhuja – euroryhmä on erinomainen työkalu tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

TOINEN KORI: UNIONIN KANSAINVÄLINEN ROOLI

Suomen EU-puheenjohtajuus antaa mahdollisuuden kiinnittää huomioita EU:n ulkosuhteisiin. Tähän tilaisuuteen on tartuttava, sillä kansainvälisesti toimintakykyinen unioni on Suomen ulko-, kaupp- ja turvallisuuspoliittisten etujen kannalta ratkaisevan tärkeä.

- ⇒ **Transatlanttiset suhteet kuntoon.** Suomen tulee asemoitua hyvien transatlanttisten suhteiden kannattajaksi. Atlanttinen talousjärjestelmä on hyvinvoinnin perusta sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa. Se on myös maailmantalouden voimakkaimmin integroitunut akseli. Suomen tulee edistää dialogia kilpailupolitiikan ja sääntelypolitiikan filosofiasta sekä pyrkiä harmonisoimaan näkemyksiä EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. Kansainvälisessä politiikassa ja taloudessa EU ja Yhdysvallat ovat erimielisyyksistä huolimatta arvopohjaltaan lähempänä kuin esimerkiksi EU ja Kiina. Globalisaation edetessä yhteisen arvopohjan merkitys korostuu, ei vähene. Yhteistyöllä on yhä myös turvallisuuspoliittista merkitystä. Suomen puheenjohtajakaudella on systemaattisesti kehitettävä ja syvennettävä dialogia EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. On pyrittävä luomaan raamit, joiden puitteissa sekä asiantunti-

ja että poliitikot voivat käydä keskustelua kilpailu- ja sääntelypolitiikasta sekä globaaleista turvallisuuskysymyksistä.

- ⇒ **Linjakkaampaa Venäjä-politiikkaa.** EU:n Venäjä-politiikka kärsii hajaannuksesta. Erityisesti suuret maat keskittyvät kahdenväliseen Venäjä-politiikkaan koordinoimatta omaa politiikkaansa riittävästi muiden jäsenten ja EU:n elimien kanssa. Samaan aikaan uusien ja vanhojen jäsenmaiden välille on muodostunut näkemusero siitä, mikä Venäjän rooli on EU:n ulkosuhteiden kokonaisuudessa. Vanhat jäsenmaat korostavat Venäjän-suhteisiin liittyviä mahdollisuuksia, uudet eivät halua unohtaa epävarmuuksia ja uhkia. Suomen tulee edistää rakentavaa Venäjä-politiikkaa ja keskustelua kahden erilaisen Venäjä-näkemyksen välillä.
- ⇒ **EU:n seuraavan laajentumisen valmistelu** on tärkeä prosessi, jonka avulla EU laajentaa vakauden aluetta Euroopassa. Seuraava EU:n laajentumisalue on Turkki ja Balkan. Mikäli Suomelle tarjoutuu tilaisuus toimia muiden jäsenmaiden hyväksymänä ratkaisun etsijänä tässä kysymyksessä, on tilaisuuteen tartuttava.

KOLMAS KORI: TOIMEENPANON TERÄVÖITTÄMINEN

Pienen valtion etu ovat yhteiset pelisäännöt ja niiden mukaan toimiminen. Suomen kannalta on tärkeää, että päätökset pannaan täytäntöön. Valkoisilla kirjoilla ja pehmeillä ohjaukeinoilla ei tule tulosta. Siksi Suomen tulee toimia EU:n linjausten ja päätösten toimeenpanon vahvistamiseksi.

- ⇒ **Helsinki-ryhmä arvioimaan kilpailukykyä.** Komissio arvioi jäsen ehdokkaiden edistymistä lainsäädännön täytäntöönpanossa sekä jäsenkriteerien täyttämässä. Samantapaiseen käytäntöön tulisi siirtyä myös jäsenvaltioiden kohdalla. Suomen puheenjohtajakauden konkreettinen tulos voisi olla riippumattoman, korkeatasoisen arviointiryhmän perustaminen. Ryhmä arvioisi jäsenvaltioiden edistymistä EU:n kilpailukykylinjausten täytäntöönpanossa. Jokainen jäsenmaa joutuisi arvioitavaksi, esimerkiksi joka viides vuosi.

- ⇒ **EU:n edustautuminen kansainvälisillä foorumeilla.** EU:n ulkopoliittisten linjausten toimeenpano ontuu muun muassa siksi, että EU-maat eivät koordinoi kantojaan kansainvälisillä foorumeilla. Esimerkiksi G8-maiden kokouksissa neljä eurooppalaista jäsentä eivät pyri yhteisiin linjauksiin. Suomen tulisi tukea ajatusta siitä, että EU:n edustaja G8-kokouksissa olisi tulevan perustuslain mukaisen Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, joka voisi ottaa tehtäväkseen kantojen mahdollisimman suuren koordinoimien.
- ⇒ **Unionin ulko- ja puolustuspolitiikan tehostaminen.** Suomen puheenjohtajuus vuonna 1999 oli merkittävä sekä unionin sisäisen että ulkoisen turvallisuuden kehittämisen kannalta. Helsingissä tehtiin läpimurto EU:n puolustusyhteistyön kehittämisessä.
 - EU:n nopean toiminnan joukot. Vuoden 2006 puheenjohtajuuden aikana viimeistellään unionin nopean toiminnan joukkojen toimintavalmius. (Joukkojen on tarkoitus olla operatiivisessa valmiudessa vuonna 2007.) Suomen tulee osallistua aktiivisesti EU:n taisteluosaston valmisteluun ja kehittää omaa kykyään osallistua sen toimintaan.
 - Naapuruuspolitiikan koordinaatioon tulee kiinnittää huomiota. Venäjä-politiikan lisäksi Suomen on oltava mukana kehittämässä yhteistä naapuripolitiikkaa myös unionin koillisiin ja eteläisiin naapureihin.
- ⇒ **Sisäisen turvallisuuden kohentaminen.** Tampereen kokouksessa tehtiin erittäin tärkeä linjaus pakolais- ja turvapaikka-asioiden yhtenäistämisestä. Suomen puheenjohtajuuskauden aikana tulee kiinnittää huomioita seuraaviin kysymyksiin:
 - Tampere II:n toimeenpano. Pakolais- ja turvapaikkakysymyksille on monta ulottuvuutta: on kysymys sekä ihmisoikeuksista että terrorismin torjunnasta. ”Tampere II” tarkoittaa EU:n monivuotista lainsäädäntöohjelmaa Tampereen kokouksen linjausten toteuttamiseksi. On luonnollista, että Suomi paimentaa ohjelmaa ja pyrkii sen nopeaan toteuttamiseen.
 - Järjestäytyneen rikollisuuden kitkemisessä Suomi on voimakkaasti edistänyt poliisiyhteistyötä EU:n sisällä samoin kuin

yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa. Suomi on vuosina 2005–2007 puheenjohtaja Itämeren alueen maiden työryhmässä nimeltä Baltic Sea Task Force on Organised Crime. Puheenjohtajuus antaa mahdollisuuden edistää EU:n ja Venäjän välistä, joskus vaikeaa, yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden kitkennässä. Se antaa myös mahdollisuuden tuoda EU:n piiriin alueellisen yhteistyön kokemuksia. Alueellinen yhteistyö on tulevaisuudessa yhä keskeisempi tapa toimia, sillä laajentuneessa Euroopassa ei ole mahdollista kehittää kaikkialla yhtä aikaa toimivaa tehokasta järjestelmää.

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on suomalaisen elinkeinoelämän vuonna 1974 perustama think tank -tyyppinen instituutti. Useimmista muista elinkeinoelämän yhteenliittymistä EVA eroaa siinä, että se ei ole varsinainen etujärjestö. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen elinkeinoelämää ja koko yhteiskuntaa koskevista ilmiöistä. Raporttien, analyysien ja seminaarien avulla EVA pyrkii tuomaan tuoreita näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun.

EVAn jäsenjärjestöt vuonna 2004 ovat **Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto** (MTK), **Palvelutyönantajat** (PT), **Suomen Pankkiyhdistys** (SPY), **Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto** (SVK) ja **Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto** (TT).

EVAN VALTUUSKUNTA VUONNA 2004

Puheenjohtaja

vuorineuvos Georg Ehrnrooth (TT)

Varapuheenjohtajat

vuorineuvos Matti Honkala (PT)

puheenjohtaja Esa Härmälä (MTK)

varatoimitusjohtaja Kari Jordan (SPY)

pääjohtaja Asmo Kalpala (SVK)

toimitusjohtaja Juha Rantanen (TT)

Valtuuskunnan jäsenet

toimitusjohtaja Matti Alahuhta (TT)

toimitusjohtaja Jukka Alho (TT)

kauppaneuvos Magnus Bargum (PT)

toimitusjohtaja George Berner (TT)

hallituksen puheenjohtaja Henry Fagerström (PT)

toimitusjohtaja Eero Heliövaara (SVK)

hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin (TT)

konsernijohtaja Ole Johansson (TT)

toimitusjohtaja Hannu Ketola (SVK)

toimitusjohtaja Eero Kotkasaari (TT)

toimitusjohtaja Matti Lehti (PT)

ministeri Antti Tanskanen (PT)

toimitusjohtaja Bertel Paulig (TT)

toimitusjohtaja Paavo Pitkänen (SVK)

toimitusjohtaja Markku Pohjola (SPY)

konsernijohtaja Björn Wahlroos (SPY)

EVAN HALLITUS VUONNA 2004

Puheenjohtaja

vuorineuvos Georg Ehrnrooth

Varapuheenjohtaja

toimitusjohtaja Arto Ojala (PT)

Hallituksen jäsenet

toimitusjohtaja Markus Fogelholm (SPY)

toimitusjohtaja Leif Fagnäs (TT)

johtaja Eeva-Liisa Inkeroinen (PT)

toimitusjohtaja Esko Kivisaari (SVK)

toimitusjohtaja Jukka Koivisto (TT)

johtaja Johannes Koroma (TT)

toiminnanjohtaja Paavo Mäkinen (MTK)

toimitusjohtaja Timo Poranen (TT)

toimitusjohtaja Pentti Vartia (EVA)

EVAN TOIMISTO

Yrjönkatu 13 A

00120 Helsinki

Puhelin: (09) 6869 200

Telefax: (09) 608 713

Sähköposti: etunimi.sukunimi@eva.fi

Internet: www.eva.fi

toimitusjohtaja Pentti Vartia

johtaja Risto E.J. Penttilä

konferenssipäällikkö Pia Heikkurinen

sihteeri Sirkku Suominen

asiamies Kai Torvi

projektikoordinaattori Kati Heikinheimo

projektipäällikkö Ilkka Haavisto

sihteeri Heidi Paananen

konferenssiavustaja Eeva Hautamäki

viestintäpäällikkö Tiina Kivisaari (äitiyslomalla)

SUOMI EU:N ETUJOUKKOON

Suomen puheenjohtajuuskausi vuonna 2006 osuu unionin tulevaisuuden kannalta kriittiseen vaiheeseen. Onnistunut puheenjohtajuus edellyttää, että EU-strategiamme on selkeästi linjattu.

EVA on koonnut EU-asiantuntijaryhmän Turun yliopiston Jean Monnet -professori Esko Antolan johdolla arvioimaan unionin tulevaisuutta sekä hahmottamaan Suomen painopisteitä ja toimintastrategiaa puheenjohtajuuskaudelle. Ryhmään kuuluvat vuorineuvos Georg Ehrnrooth, toimitusjohtaja Leif Fagernäs, tohtori Sirkka Hämäläinen, tohtori Risto E. J. Penttilä, johtaja Veli Sundbäck sekä toimitusjohtaja Matti Vuoria.

Professori Antola ja EVAn Eurooppa-ryhmä ovat yhtä mieltä siitä, että Suomen EU-politiikalla täytyy olla kolme painopistettä: Euroopan kilpailukyky, sen kansainvälisen roolin terävöittäminen ja toimeenpanovallan vahvistaminen. Hyvien transatlanttisten suhteiden edistämisen tulee kuulua Suomen politiikkaan. Suomen tulee asemoitua EU:n rakentajien joukkoon.