

Saku Pesonen

TIIVISTYVÄ TALOUS- JA RAHALIITTO?

Komissio integraation vauhdittajana eurokriisin jälkeisessä Euroopassa

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2022
Ohjaaja: Tapio Raunio

TIIVISTELMÄ

Saku Pesonen: Tiivistävä talous- ja rahaliitto? Komissio integraation vauhdittajana eurokriisin jälkeisessä Euroopassa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, valtio-oppi
Lokakuu 2022

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee Euroopan komission tekemiä ehdotuksia Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämisestä eurokriisin jälkeisenä aikana siitä näkökulmasta, onko ehdotetuilla toimenpiteillä ja avauksilla integraatiota lisäävää vaikutusta ja ovatko ehdotetut toimenpiteet ylikansallista toimivaltaa lisääviä. Eurokriisin aikana ja sen jälkeen on toteutettu lukuisia uudistushankkeita, joilla EMU:a on kehitetty kestävämpään paremmin mahdollisia velkakriisejä, luomalla esimerkiksi Euroopan vakausmekanismi ja pankkiunioni. Uudistuksista huolimatta lukuisia hankkeita on vielä kesken, kuten pankkiunionin viimeistely talletussuojajärjestelmän osalta. Tämän lisäksi on tehty ehdotuksia esimerkiksi euroalueen budjetista ja euroalueen joukkovelkakirjoista. Jotta ymmärtäisimme, kuinka toimivalta jakautuu EU-jäsenmaiden ja EU-instituutioiden välillä, on tärkeää tarkastella, kuinka ehdotukset EMU:n kehittämisestä vaikuttavat toimivallan jakautumiseen.

Tutkielmani teoreettinen viitekehys rakentuu neofunktionalistisen integraatioteorian ympärille. Alun perin Ernst B. Haasin kehittämän neofunktionalismin keskeisenä piirteenä on näkemys integraatiosta prosessina, jonka suuntaan voivat vaikuttaa kriisit ja toimivallan leviäminen kansalliselta tasolta ylikansalliselle päätöksenteon tasolle. Tutkielmani aineistona toimii Euroopan komission EMU:n kehittämistä koskeva raportti vuodelta 2015 ja komission tuottama pohdinta-asiakirja vuodelta 2017, jossa EMU:n kehittämiseksi esitetään erilaisia toimenpiteitä ja vaihtoehtoja. Aineistot edustavat komission viimeisimpiä koottuja ehdotuksia ja suunnitelmia EMU:n kehittämiseksi.

Analyysissä hyödynnän teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Analyysissä neofunktionalistisen integraatioteorian käsitteet muodostavat yläkuokat, joiden alle on ryhmitelty alaluokkia, jotka on saatu aikaan analyysiyksikön avulla redusoidusta datasta. Arvioin myös komission integraatiota lisäävien ehdotuksien toteutumisen todennäköisyyttä integraation taustatekijöiden perusteella.

Analyysini mukaan useat komission esitykset olisivat toteutuessaan ylikansallista toimivaltaa lisääviä, joten ne voisivat johtaa toimivallan leviämiseen kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle euroalueella. Toisaalta useimpien ehdotuksien kohdalla todennäköisyys niiden toteutumiselle toimivallan leviämisen kaltaisella tavalla ei ole kovin suurta. Useat komission ehdotukset johtaisivat todennäköisemmin toimivallan ympärileviämiseen, jossa jäsenmaiden rooli integraatiokehityksessä kasvaisi tai pysyisi ennallaan. Ylipäätään komission esityksillä olisi integraatiota lisäävää vaikutusta, vaikka osa integraatiosta ei johtaisikaan ylikansallisen toimivallan kasvuun.

Avainsanat: Euroopan integraatio, alueellinen integraatio, neofunktionalismi, Euroopan talous- ja rahaliitto, eurokriisi, ylikansallinen toimivalta, toimivallan leviäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuskysymys ja tutkielman kulku.....	3
2. EMU:N KEHITYS SEKÄ RAHA- JA FINANSSIPOLITIIKKA EUROALUEELLA	6
2.1. Eurokriisi ja euroalueen valuviat	10
2.2. Euroalueen institutionaaliset uudistukset eurokriisin seurauksena	11
2.3. Kohti tiiviimpää finanssipoliittista yhteistyötä?	16
3. NEOFUNKTIONALISTINEN INTEGRAATIOTEORIA	19
3.1. Neofunktionalismin lähtökohdat.....	19
3.1.1. Ylikansallinen poliittinen yhteisö.....	20
3.1.2. Toimivallan leviäminen.....	22
3.1.3. Integraation eteneminen kriisissä ja integraation syklit	23
3.2. Neofunktionalismin kritiikki ja hallitustenvälinen teoria	25
3.3. Tiivistyvä integraatio ja neofunktionalismin uusi tuleminen	27
3.4. Eurokriisin tutkimus ja neofunktionalismi.....	30
4. MENETELMÄ JA AINEISTO	38
4.1. Teoriaohjaava sisällönanalyysi	38
4.2. Aineisto.....	39
5. ANALYYSI	42
5.1. Analyysin lähtökohdat	42
5.2. Toimivallan funktionaalista leviämistä? Pankkiunionin viimeistely ja pääomamarkkinaunionin luominen.....	43
5.3. Toimivallan kultivoitunutta leviämistä? Euroalueen varainhoitohallinnon perustaminen ja hallitustenvälisten sopimusten integroiminen EU-lainsäädäntöön	48
5.4. Toimivallan ympärileviämistä? Talouspolitiikan EU-ohjausjakson vahvistaminen ja euroryhmän painoarvon kasvattaminen	53
5.5. Analyysin yhteenveto	57
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	62
LÄHTEET	67

1. JOHDANTO

Eurokriisi käynnistyi alkuvuodesta 2010, kun euromaa Kreikan julkisen talouden tila osoittautui luultua heikommaksi. Tästä käynnistyi rahoituskriisi, joka synnytti epäluottamusta myös muita euromaita, kuten Portugalia ja Irlantia kohtaan. Tilanteesta pelättiin syntyvän laaja eurooppalainen valtionlainakriisi, joka leviää velkaantuneesta euromaasta toiseen. Kreikan velkataakkaa kevennettiin erilaisilla velkajärjestelyillä ja tukilainapaketeilla. Euroopan vakausmekanismi (EVM) perustettiin euromaiden yhteisesti takaamaksi pysyväksi rahastoksi, jonka avulla voidaan auttaa talousvaikeuksiin joutuneita euromaita rahoitustuen avulla. Kreikan tukeminen ei kuitenkaan poistanut huolia, jotka kasvoivat markkinoilla Italian ja Espanjan valtiolainojen korkojen nousua kohtaan. (Kiander 2021, 57–58; Pohjola 2019, 280–281.)

Euroopan talous- ja rahaliittoa (EMU) ryhdyttiin uudistamaan määrätietoisesti eurokriisin aikana vuosina 2011–2013 sekä sen jälkeen, kun otettiin käyttöön uusia sääntöjä, joilla pyrittiin yhdenmukaistamaan ja koordinoimaan euromaiden talous- ja finanssipolitiikkaa. Uudistuksia tehtiin, kun luotiin muun muassa talouspolitiikan EU-ohjauksjakso ja siihen kuuluva vakaus- ja kasvusopimus, jolla on vahvistettu EU:n finanssipoliittiset säännöt. EU:n finanssipoliittisia sääntöjä täydennettiin hallitustenvälisellä finanssipoliittisella sopimuksella eli six-pack- ja two-pack-säädöspaketeilla, joilla on tiukennettu muun muassa euromaiden talousarvioiden seurantaa. (Kiander 2021, 61–62; Valtiovarainministeriö 2022b.)

Edellä mainitun Euroopan vakausmekanismin ohella yhtenä merkittävimpänä uudistuksena rakennettiin pankkiunioni, jolla on pyritty katkaisemaan valtioiden ja pankkien välinen kohtalonyhteys ja varmistamaan pankkisektorin vakaus euroalueella ja koko EU:ssa. Uusien välineiden ja instituutioiden luomisen lisäksi merkittävänä uudistuksena eurokriisin seurauksena on ollut Euroopan keskuspankin (EKP) itse suorittama valtaoikeuksien uudelleentulkinta, kun EKP alkoi keventämään rahapolitiikkaa tavanomaisin ja epätavanomaisin keinoin. Eurokriisin aikana luovuttiin tai vähintään tingittiin EU:n perussopimusten säännöistä koskien ylivelkaantuneiden maiden rahoittamista. (Pohjola 2019, 281–282.)

Vaikka useita EMU:a vahvistavia uudistuksia tehtiin eurokriisin aikana ja heti sen jälkeen, on lukuisia uudistushankkeita edelleen kesken. Pankkiunionin kolmannesta pilarista eli eurooppalaisesta

talletussuojajärjestelmästä on neuvoteltu vuodesta 2015 lähtien. Pankkiunionin viimeistelyn lisäksi on noussut ehdotuksia eurooppalaisesta päämarkkinaunionista, euroalueen budjetista ja euroalueen joukkovelkakirjoista. Suuret jäsenmaat Saksa ja Ranska ovat tehneet yhdessäkin avauksia EMU:n uudistamistarpeista, jotta uudelta eurokriisiltä vältyttäisiin. Kesäkuussa 2018 Ranska ja Saksa julkaisivat Mesebergin julistuksen, jossa maat kartoittivat EU:n erilaisia uudistustarpeita talouspolitiikasta puolustuspolitiikkaan. Maiden mukaan Euroopan vakausmekanismi tulisi saada integroitua EU-lakiin, Euroopan pankkiunioniin tulisi rakentaa talletussuojajärjestelmä ja Euroalueelle tulisi perustaa oma rahoituskehys. (Die Bundesregierung 2018.)

Suurten jäsenmaiden lisäksi Euroopan komissio ja muut EU-instituutiot ovat olleet aktiivisesti tarjoamassa ehdotuksia EMU:n vahvistamiseksi eurokriisin jälkeen. Vuonna 2015 julkaistiin ns. viiden presidentin raportti *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely*, jossa hahmoteltiin tarvittavia askeleita EMU:n vahvistamiseksi seuraavan kymmenen vuoden aikana ja vuonna 2017 julkaistiin *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä*, jossa esitettiin jatkosuunnitelmia vuoden 2015 raportille EMU:n kehittämisestä. Euroopan komission puheenjohtajana vuosina 2014–2019 toiminut Jean-Claude Juncker piti yllä tarvetta tehdä euroa parantavia uudistuksia vuosien varrella hänen pitämässään Euroopan unionin tilaa koskevissa puheissaan.

Esimerkiksi vuonna 2015 Juncker totesi State of the Union -puheessaan (Juncker 2015), että eurokriisi ei ole ohi, vaan se on vain tauolla ja kriisin seurauksena euroalueen talouksien väliset erot ovat kasvaneet ja talouskasvun mahdollisuudet ovat heikentyneet sen seurauksena. Juncker peräänkuulutti puheessaan konkreettisten uudistusten merkitystä euroalueelle ja erityisesti fiskaalipolitiikan painoarvoa euroa uudistettaessa. Myös vuoden 2017 State of the Union -puheessa (Juncker 2017) Juncker nosti esiin euroalueen uudistusten tärkeyden. Junckerin mukaan euroalueelle tarvittaisiin muun muassa oma budjettikohta EU:n talousarviosta ja uusi talous- ja finanssiministerin pesti. Ministerillä tulisi olla talous- ja rahoitusasioista vastaavan komissaarin tehtävät sekä hänen tulisi olla myös euroryhmän puheenjohtaja.

Vuoden 2017 pohdinta-asiakirjan jälkeen ei ole kuitenkaan tapahtunut merkittävää edistystä euroalueen uudistamisen saralla, mitä selittävät osin lukuisat muut kriisit, kuten vuoden 2015 pakolaiskriisi, vuonna 2016 alkanut Brexit-prosessi, vuonna 2020 alkanut koronakriisi sekä uusimpana Venäjän aloittama sota Ukrainassa keväällä 2022, jotka ovat vieneet EU-maiden päättäjien huomion muualle. Kriisit kuitenkin tarjoavat myös tilaisuuksia tehdä uudistuksia ja

neofunktionalistisen integraatioteorian mukaan kriiseissä avautuu monenlaisia mahdollisuuksia integraation etenemiselle. EMU:n kehittämiseksi esitetyt uudistukset ovatkin tutkimuksellisesti kiinnostavia ja niitä voidaan analysoida neofunktionalistisen integraatioteorian näkökulmasta. Erityisen kiinnostavaa on arvioida, kuinka EMU:n kehittämiseksi tehdyt ehdotukset vaikuttaisivat toimivallan jakautumiseen jäsenmaiden ja EU-instituutioiden välillä. Seuraavassa alaluvussa esittelen tutkimuskysymykseni ja tutkielmani kulun.

1.1. Tutkimuskysymys ja tutkielman kulku

Tarkastelen tutkielmassani Euroopan komission tekemiä esityksiä EMU:n kehittämisestä eurokriisin jälkeisenä aikana siitä näkökulmasta, onko ehdotetuilla toimenpiteillä ja avauksilla mahdollisesti integraatiota tiivistävää vaikutusta ja ovatko ehdotetut toimenpiteet luonteeltaan ylikansallista toimivaltaa lisääviä. Euroopan komission vastuulla on lainsäädännön ehdottaminen ja EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonta, minkä vuoksi sitä voidaan pitää yhtenä EU:n merkittävimpana vallankäyttäjänä. Koska Euroopan komission puheenjohtaja valvoo komission työtä, on puheenjohtajan rooli myös todella tärkeä. Pitkin EU:n historiaa vahva komissio ja komission puheenjohtaja ovat voineet vaikuttaa EU:n suuntaan, kuten 1980-luvulla Jacques Delorsin puheenjohtajuuskauden aikana, jolloin luotiin pohja yhteisvaluutalle ja sisämarkkinoille (Tranholm-Mikkelsen 1991, 15).

Hyödynnän tutkielmani aihealueen analysoinnissa neofunktionalistista integraatioteoriaa, jonka keskeinen piirre on näkemys integraatiosta alati liikkeessä olevana prosessina, jonka suuntaan voivat vaikuttaa erityisesti kriisit ja toimivallan eritasoiset leviämiset kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. Neofunktionalismi on integraatioteorioiden klassikko, jonka kehitti alun perin Ernst B. Haas 1950-luvulla. Aluksi teoria pyrki selittämään integraation etenemisen logiikkaa Euroopan hiili- ja teräsyhteisössä, mutta teoriaa on kehitetty ja muokattu lukuisia kertoja vastaamaan nykyisenlaisen Euroopan unionin tutkimisen tarpeita. Teorian vahvuutena on sen kyky selittää EU-päätöksenteon muotoutumista sekä päätöksenteon vaikutuksia integraatiokehitykselle. Teoria on myös kestänyt hyvin aikaa, sillä sitä on uudistettu ahkerasti vuosikymmenien varrella. (Niemann ym. 2019, 44 & 61.) Neofunktionalismi eroaa integraatiotutkimuksen toisesta isosta teoriasta eli liberaalista hallitustenvälisestä teoriasta siinä, että neofunktionalismi pitää mahdollisena, että integraatio tiivistyy erilaisten toimivallan leviämisten kautta myös EU:n

aktiivisuuden ansiosta. Liberaali hallitustenvälinen teoria puolestaan näkee integraation olevan mahdollista vain jäsenmaiden aktiivisen päätöksenteon ansiosta.

Integraatiotutkimuksessa on analysoitu runsaasti eurokriisiä ja sen seurauksia, mutta vielä toteutumattomista ehdotuksista, kuten pankkiunionin viimeistelystä, euroalueen budjetista tai finanssiunionista ei ole syntynyt yhtä paljon tutkimusta. Toteutumattomien ehdotuksien lopullisia vaikutuksia esimerkiksi toimivallan jakoon jäsenmaiden ja EU-instituutioiden välillä ei ole vielä tiedossa, mutta tutkimuksellisesti on kiinnostavaa arvioida, pyrkiikö Euroopan komissio kasvattamaan ylikansallisen päätöksenteon roolia EMU:n uudistuksien yhteydessä. On kiinnostavaa arvioida koko EU:n tulevaisuuden kannalta, miten toimivallalle käy, kun EMU:a kehitetään ja taloudellista integraatiota tiivistetään.

Pyrin vastaamaan teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä ja neofunktionalistista integraatioteoriaa hyödyntämällä seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Olisiko Euroopan komission esityksillä Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseksi ylikansallista toimivaltaa lisääviä vaikutuksia neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkasteltuna?

Aineistona käytän Euroopan komission tuottamaa raporttia nimellä *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely* (Euroopan komissio 2015), joka on laadittu yhteistyössä Euroopan komission puheenjohtajan, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan, Euroopan keskuspankin pääjohtajan sekä Euroopan parlamentin puhemiehen kanssa. Aineistooni kuuluu lisäksi Euroopan komission *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä* (Euroopan komissio 2017), joka on niin ikään laadittu yhteistyössä edellä mainittujen puheenjohtajien kanssa. Aineistot edustavat komission viimeisimpiä laajempia koottuja ehdotuksia ja suunnitelmia EMU:n kehittämiseksi, sillä nykyinen vuonna 2019 aloittanut komissio ei ole ehtinyt asettamaan uusia suunnitelmia talous- ja rahaliiton viimeistelylle, oletettavasti koronakriisin hoidon vuoksi. Tutkimukseni rajauksenkin kannalta keskityn eurokriisin jälkeisen ajan ja koronakriisin välisen ajan ehdotuksien tarkasteluun.

Tarkastelen aineistoja teorian käsitteiden, kuten toimivallan leviämisen ja toimivallan ympärileviämisen avulla sekä luokittelen aineistossa ilmeneviä ehdotuksia EMU:n kehittämisestä joko ylikansallista toimivaltaa lisääviksi tai hallitustenvälistä toimivaltaa lisääviksi. Oletukseni on, että komission yhdessä muiden EU-instituutioiden puheenjohtajien kanssa esittämät toimenpiteet

tulevat tiivistämään integraatiota. Tämän vuoksi en erikseen luokittele integraatiota purkavia ehdotuksia, koska niitä en usko aineistossa esiintyvän.

2. EMU:N KEHITYS SEKÄ RAHA- JA FINANSSIPOLITIikka EUROALUEELLA

Tutkielmassani keskityn Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämiseen käytyyn keskusteluun eurokriisin jälkeisenä aikana. Tulen taustoittamaan tutkielmani aihetta sekä selventämään siihen liittyvää termistöä tulevan neljän alaluvun avulla ja aloitan kertaamalla, mikä EMU oikeastaan on ja miten se on syntynyt, sekä miten raha- ja finanssipolitiikkaa tehdään euroalueella.

Talous- ja rahaliiton juuret juontavat 1980-luvulle, jolloin silloinen Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors johti vuosina 1988–1989 komiteaa, jonka tehtäväksi osoitettiin tutkia ja ehdottaa toimia talous- ja rahaliiton rakentamiseksi. Delorsin johtama komitea julkaisi talous- ja rahaliittoa käsittelevän raportin *”Report on Economic and Monetary Union in the European Community”* eli niin kutsutun Delorsin raportin. Raportissa esitettiin eteneminen rahaliittoon kolmen vaiheen kautta kulkien kymmenen vuoden aikana. (Euroopan keskuspankki 2022a.)

EMU:n toteuttamisen ensimmäinen vaihe alkoi 1.7.1990, kun jäsenmaiden pääomaliikkeet vapautettiin. Euroopan talousyhteisön jäsenmaiden keskuspankkien pääjohtajien muodostamalle komitealle annettiin uusia tehtäviä, ja komitea johti keskustelua jäsenvaltioiden rahapolitiikasta pyrkimyksenään edistää yhdentymistä. Komitea oli myös aktiivisesti mukana toisen ja kolmannen vaiheen valmistelutyössä, joiden toteuttaminen vaati perussopimuksen uudelleen tarkastelua. Vuonna 1991 järjestettiin samanaikaisesti kaksi hallitustenvälistä konferenssia, joista toinen käsitteli talous- ja rahaliittoa ja toinen poliittista unionia. Konferenssien jälkeen syntyi sopimus Euroopan unionista eli tutummin Maastrichtin sopimus, joka allekirjoitettiin 7.2.1992 ja se astui voimaan 1.11.1993. (Euroopan keskuspankki 2022b.)

EMU:n toinen vaihe käynnistyi 1.1.1994, jolloin perustettiin Euroopan keskuspankin edeltäjä Euroopan rahapoliittinen instituutti EMI minkä myötä lakkautettiin keskuspankkien pääjohtajien komitea. EMI:n tehtävinä oli keskuspankkien yhteistyön vahvistaminen ja rahapolitiikan yhteensovittaminen sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän EKPJ perustamisen valmistelu. EMI:n piti myös valmistella toimia, joilla mahdollistettiin yhteisen rahapolitiikan harjoittaminen ja yhteisen rahan luominen kolmannessa vaiheessa. Euro vahvistui Euroopan rahayksikön nimeksi joulukuussa 1995 ja Eurooppa-neuvosto vahvisti EMU:n kolmannen vaiheen aloituksen ajankohdaksi 1.1.1999. Joulukuussa 1996 EMI toimitti Eurooppa-neuvostolle lopulliset suunnitelman eurosetelien ulkoasuksi, jotka laskettaisiin liikkeelle 1.1.2002. (Euroopan keskuspankki 2022b.)

EMI valmisteli myös EU:n sisäisen valuuttakurssimekanismi ERM II käyttöönottoa ja se toimitti selonteon ERM II:n periaatteista ja peruselementeistä Eurooppa-neuvostolle joulukuussa 1996, joka antoi asiasta päätöslauselman kesäkuussa 1997. Eurooppa-neuvosto myös hyväksyi kesäkuussa 1997 EMU:n vakaus- ja kasvusopimuksen, joka tulisi voimaan kolmannessa vaiheessa. Sopimus perustuu kahteen asetukseen, joilla pyritään varmistamaan finanssipoliittinen kurinalaisuus EMU-maissa. Sopimusta on uudistettu vuosina 2005 ja 2011. Yksitoista jäsenvaltiota täytti edellytykset liittyä yhteisvaluuttaan kolmannessa vaiheessa ja nämä ensimmäiset osallistujat olivat Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Suomi. Edellytykset kyllä täyttyivät myös Tanskalla ja Iso-Britannialla, mutta ne olivat neuvotelleet poikkeukset jättäytyä rahaliiton ulkopuolelle. Ruotsikin täytti liittymiskriteerit, mutta se ei liittynyt rahaliittoon. Toisaalta se on EU:hun liittyessään sitoutunut vielä jokin päivä liittymään rahaliittoon. Kreikka ei täyttänyt vielä kriteerejä kolmannen vaiheen alkaessa, mutta se hyväksyttiin mukaan vuonna 2001. (Euroopan keskuspankki 2022b.)

Silloiset rahaliiton yksitoista jäsenmaata nimittivät 25.5.1998 Euroopan keskuspankille (EKP) ensimmäisen pääjohtajan, varapääjohtajan ja EKP:n johtokunnan neljä muuta jäsentä. EKP perustettiin virallisesti 1.6.1998 ja nimitykset astuivat samalla voimaan. EKP muodosti yhdessä yhdentoista jäsenmaan keskuspankkien kanssa eurojärjestelmän, jossa määriteltiin yhteinen rahapolitiikka kolmannessa vaiheessa. EKP:n perustamisen myötä EMI oli täyttänyt tehtävänsä ja se käytännössä lakkasi olemasta. EMU:n kolmas eli viimeinen vaihe käynnistyi 1.1.1999, jolloin rahaliiton jäsenmaiden valuuttakurssit kiinnitettiin peruuttamattomasti ja rahapolitiikan harjoittaminen siirtyi EKP:lle. Kolmannen vaiheen myötä EU:n sisäinen valuuttakurssimekanismi ERM II sekä vakaus- ja kasvusopimus tulivat voimaan. Euron kolmanteen vaiheeseen on liittynyt vuoteen 2022 mennessä yhteensä 19 maata. (Euroopan keskuspankki 2022b.)

EMU:n luomisen myötä rahapolitiikka siirtyi jäsenmaiden itsenäisiltä keskuspankeilta Euroopan keskuspankin harjoittamaksi. EKP:n tärkeimpiä tehtäviä ovat euroalueen hintavakauden vahtiminen sekä euroalueen pankkien vakavaraisuuden ja luotettavuuden valvominen. EKP pyrkii hintavakauden vahtimiseen pyrkimällä pitämään inflaation euroalueella vajaassa kahdessa prosentissa. Kahden prosentin inflaatiotavoite ei perustu taloustieteeseen, mutta hintojen nousuvauhdin ollessa vakaa ja ennakoitavissa, inflaatiosta johtuvia ongelmia ei välttämättä synny. Kahden prosentin tavoite johtuu käytännön syistä, sillä inflaatio vaihtelee normaalisti vuodesta

toiseen ja sitä enemmän, jos inflaatio on keskimääräisesti korkea. (Euroopan keskuspankki 2022c & Pohjola 2019, 210–211.)

Euroopan keskuspankin rahapoliittisista päätöksistä vastaa EKP:n neuvosto, joka koostuu jäsenmaiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajista ja EKP:n johtokunnan jäsenistä. Neuvoston jäsenillä eli jäsenmaiden edustajilla ja johtokunnan jäsenillä on kaikilla yksi ääni käytettävänä päätöksenteossa. EKP:n pääjohtajaa, johtokuntaa tai muita neuvoston jäseniä ei saa erottaa virantoimituksesta eivätkä he saa ottaa poliittisilta päättäjiltä ohjeita rahapolitiikan harjoittamista kohtaan. EKP pyrkiikin olemaan riippumaton toimija institutionaalisesti, henkilökohtaisesti, toiminnallisesti, taloudellisesti ja organisatorisesti sekä oikeudellisesti. EKP edistää toimintansa läpinäkyvyyttä raportoidessaan toiminnastaan EU:n neuvostossa valtiovarainministereille, Euroopan komissiolle sekä Euroopan parlamentille. Korkea toiminnan läpinäkyvyyden vaatimus perustuu rahapolitiikan uskottavuuden vaalimiselle. (Euroopan keskuspankki 2017 & Pohjola 2019, 210.)

Keskuspankkien, kuten Euroopan keskuspankin, rahapolitiikan keskeisenä vaikutusväylänä on pankkien maksuvalmiuteen kohdistuvat toimet. Keskuspankki vaikuttaa rahapolitiikallaan pankkien hallussa olevan setelistön määrään, pankkien lainanannon määrään sekä koko rahavarantoon säätelemällä sen omia velkoja ja saamia pankkeihin nähden. Tätä säätelyä EKP:kin toteuttaa ohjauskoron eli pankeille tarjottavan lyhytaikaisen vakuudellisen luoton koron avulla. Alentamalla ohjauskorkoa EKP voi lisätä pankkien haluaman keskuspankkirahoituksen määrää ja nostamalla korkoa EKP vähentää rahoituksen määrää. Ohjauskoron muuttaminen vaikuttaa myös esimerkiksi siihen, miten pankeilla on mahdollista tarjota lainaa yleisölle. Ohjauskoron laskiessa pankit lisäävät luotonantoa, koska ne tietävät keskuspankin rahoituksen olevan halpaa, jos siihen täytyy turvautua. Tässä tilanteessa rahan tarjonta kasvaa. Ohjauskoron noustessa pankkien lainanotto keskuspankista tai rahamarkkinoilta muodostuu kalliimmaksi, joten pankit yleensä katsovat viisaammaksi vähentää luotonantoa yleisölle ja rahan tarjonta supistuu. Ohjauskoron säätelyn lisäksi keskuspankki voi vaikuttaa rahan määrään markkinoilla suorittamalla arvopaperikauppoja. (Pohjola 2019, 207–208.)

EKP:n työkalupakkiin kuuluu ohjauskoron lisäksi maksuvalmiuskoron sekä maksuvalmiusjärjestelmän talletuskoron eli yötalletuskoron asettaminen. Nämä korot muodostavat niin sanotun korkokäytävän, jonka keskellä sijaitsee ohjauskorko ja jossa myös markkinakorot vaihtelevat. Normaalisti ohjauskoron muutokset tarkoittavat, että edellä mainitut kaksi muuta

korkea muuttuvat. Korkeiden nostaminen merkitsee rahapolitiikan kiristymistä, kun taas laskeminen merkitsee rahapolitiikan kevenemistä. (Pohjola 2019, 209–210.)

Talouspolitiikassa euroalueella rahapolitiikan harjoittaminen kuuluu EKP:n vastuulle, mutta jäsenmailla on vastuu finanssipolitiikan harjoittamisesta. Finanssipolitiikalla tarkoitetaan vaikuttamista julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Valtio, kunnat ja lakisääteiset sosiaaliturvarahastot kuuluvat julkiseen talouteen, mutta yleensä puhuttaessa finanssipolitiikasta viitataan valtiontalouteen. Julkisyhteisön menot voidaan jakaa julkiseen kysyntään ja siirtomenoihin. Kulutus- ja investointimenot ovat osa julkista kysyntää, joka suoraan lisää kokonaiskysyntää ja tuotannontekijätuloja. Julkiset tulonsiirrot, kuten eläkkeet ja lapsilisät eivät vaikuta suoraan kokonaiskysyntään, mutta tulonsiirrot muuttavat yksityisen sektorin käytettävissä olevia tuloja ja siten myös yksityistä kysyntää. Verot muodostavat pääosa julkisen sektorin juoksevista tuloista. Ne taasen vähentävät yksityisen sektorin käytettävissä olevia tuloja ja heikentävät kokonaiskysyntää. (mt., 237.)

Talouspolitiikan eri lohkojen väliselle yhteistyölle tuottaa haasteita se, etteivät raha- ja finanssipolitiikka kulje yksillä rattailla, vaan kukin jäsenmaa vastaa itse finanssipolitiikan harjoittamisesta. EKP toimii maailmanmitassa poikkeuksellisen itsenäisellä mandaatilla, sillä usein valtioiden keskuspankit ovat valtiovarainministeriöidensä suorassa ohjauksessa tai omistuksessa. EKP:n sen sijaan omistavat euromaiden keskuspankit. Euron kurssi ei ole kiinteä vaan se on kelluva valuutta, mikä tekee siitä rahapoliittisesti tehokkaan suhdannepoliittisen välineen, vapaan pääoman liikkumisen mahdollistavassa Euroopassa. Yksittäisen euromaan näkökulmasta euro on kuitenkin kiinteä, koska se ei reagoi yksittäisen jäsenmaan taloudelliseen tilanteeseen. EKP määrittää rahapolitiikan linjaa koko euroalueen taloudellisen tilanteen pohjalta. (mt., 262, 266.)

Kansallisella finanssipolitiikalla on periaatteessa enemmän liikkumavaraa, kun rahapolitiikka on yhteistä. Tämä johtuu siitä, että julkisen talouden alijäämän kasvattaminen ei nosta koko euroalueen korkotasoa eikä vaikuta valuutan ulkoiseen arvoon, ainakaan pienen jäsenmaan kohdalla. Yksittäisissä jäsenmaissa ei näin ole niiden kansallisissa finanssipolitiikoissaan valuuttakurssiin, korkoon tai maksutaseeseen liittyviä ongelmia. Toisaalta tämä on juuri syynä sille, miksi EMU:ssa on oltava sääntöjä ja rajoitteita finanssipolitiikan kansallisille mitoituksille, sillä muuten yhteinen rahapolitiikka voi johtaa julkisten vajeiden hallitsemattomaan kasvuun jäsenmaissa, mikä vaarantaisi finanssipolitiikan kestävyuden. Tähän huoleen yritetään vastata EMU:n finanssipolitiikkaa koskevilla säännöillä, joilla pyritään varmistamaan, että kansallinen

finanssipolitiikka on kestävä ja kurinalaista. Keskeisenä finanssipoliittisena ohjeistus- ja valvontakeinona voidaan pitää vakaus- ja kasvusopimusta, josta lisää seuraavassa alaluvussa. (Pohjola 2019, 266–267.)

2.1. Eurokriisi ja euroalueen valuviat

Miten euroalue sitten kriisiytyi vain noin kymmenen vuotta sen perustamisen jälkeen? Talous- ja rahaliittoa ei perustettu pelkästään taloudellisista näkökulmista, vaan siihen vaikuttivat vahvasti myös poliittiset syyt. EU-maat haluttiin sitouttaa integraation edistämiseen ja siksi katsottiin välttämättömäksi ottaa rahaliittoon mukaan myös esimerkiksi Etelä-Euroopan maita, vaikka muodostuneen liiton jäsenmaiden talouksien rakenteet olivat keskenään hyvin erilaisia. Euroalueesta tuli hyvin laaja alusta alkaen minkä vuoksi mukana oli maita, jotka olivat alttiita epäsymmetrisille häiriöille. Tätä voidaan pitää euron ensimmäisenä niin kutsuttuna valuvikana eli euroalueen rakenteellisena ongelmana. (Pohjola 2019, 279.)

Toinen euron valuvika liittyy raha- ja finanssipolitiikan sääntöihin ja keskinäisen koordinaation heikkouteen. Yhtenä ongelmana voidaan pitää EKP:n itsenäistä asemaa ja sääntöjä, jotka kieltävät sitä ottamasta kannettavakseen yksittäisten EMU-maiden velkoja. Yhteisellä valuutalla on kääntöpuolena se, että yksittäinen jäsenmaa voi kokea houkuttelevaksi antaa budjettialijäämän kasvaa. Budjettikurin valvominen vakaus- ja kasvusopimuksen avulla ei ole kuitenkaan osoittautunut riittävän vahvaksi keinoksi euroalueen maiden velkaantumisen sääntelyyn (mt., 279–280.)

Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä rikottiin jatkuvasti myös suurten jäsenmaiden Ranskan ja Saksan toimesta alijäämän ja valtionvelan suhteen. Sopimuksessa määriteltyjä rangaistuksia ei saatettu voimaan, ja keväällä 2010 paljastui, että Kreikan julkinen talous oli paljon alijäämäisempi ja velkaantuneempi kuin virallisesti oli tilastoitu. Euroalueen finanssipoliittiset riskit olivat käyneet toteen. Tilanne johti paniikkiin rahoitusmarkkinoilla, kun sijoittajat pelkäsivät Kreikan mahdollisesti ajautuvan maksukyvyttömäksi. Pankit olivat myös epätietoisuuden varassa, kun ne eivät tieneet kuinka suurta arvopaperien Kreikka-riskit olivat ja ne rajoittivat toisilleen lainaamista. Pankit pelkäsivät toisten pankkien muuttumista maksukyvyttömiksi, mikäli toisten pankkien hallussa olevien Kreikan valtionlainojen arvo romahtaisi. Epätietoisuus johti siihen, että pankit pyrkivät pitämään yllä maksuvalmiuksiaan kassavarojen vahvistamisella, mikä tarkoitti, että luotonantoa kotitalouksille ja yrityksille leikattiin. Tämä johti kulutuksen ja investointien supistumiseen ja vei

euroalueen uuteen taantumaa vuonna 2012, mikä tapahtui rahoitusmarkkinoiden kautta, kuten finanssikriisistä alkanut vuoden 2009 taantuma. (Pohjola 2019, 280–281.)

Velkakriisin pelättiin leviävän euromaasta toiseen, mikäli Kreikkaa ei tueta lainoilla. Euromaat ryhtyivät yhdessä Euroopan komission ja Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n kanssa tukemaan Kreikkaa lainaamalla sille rahaa. Kreikalle myönnettiin ensimmäisessä tukipaketissa toukokuussa 2010 yhteensä 110 miljardia euroa IMF:n ja euroalueen maiden kahdenvälisestä lainaa. Kreikka tarvitsi kuitenkin toista tukipakettia jo heinäkuussa 2011 ja se hyväksyttiin euroalueen valtiovarainministerien kokouksessa maaliskuussa 2012. Tukipaketin rahoitustuen määrä oli 130,9 miljardia euroa ja se maksettiin Euroopan rahoitusvakaussäilytyksen kautta. IMF lainoitti vielä maaliskuussa 2012 Kreikkaa neljän vuoden pituisen ohjelman kautta 28 miljardilla eurolla. Kolmannesta ja toistaiseksi viimeisestä Kreikan tukipaketista sovittiin elokuussa 2015 ja silloin rahoitustuen suuruudeksi muodostui enintään 86 miljardia euroa, joka maksettaisiin Euroopan vakaussäilytyksen kautta. Kreikan lisäksi rahoitustukea ovat saaneet omiin velkaongelmiinsa Espanja, Irlanti, Kypros ja Portugali. (Pohjola 2019, 281 & Valtiovarainministeriö 2022a.)

Espanjan velkaongelmien tapauksessa luottoa annettiin kesällä 2012 suoraan maan pankeille, koska tässä vaiheessa tajuttiin, että euroalueella oli myös kolmas valuvika. Pankit ja valtiot ovat sidoksissa toisiinsa, koska valtion on vastattava pankkijärjestelmänsä toimivuudesta. Tilanteessa on riskinä se, että pankkikriisi voi synnyttää valtion velkakriisin, mikä olisi vältettävissä, jos pankkeja tuetaan suoraan. Tämä kohtalonyhteys pankkien ja valtioiden välillä pyrittiin katkaisemaan luomalla pankkiunioni, jonka tarkoituksena on varmistaa euroalueen ja koko EU:n pankkisektorin vakaus, turvallisuus ja luotettavuus. (Pohjola 2019, 281 & Eurooppa-neuvosto 2022a.)

Eurokriisissä on jouduttu luopumaan tai vähintään tinkimään voimakkaasti EU:n perussopimusten säännöistä, jotka kieltävät EU:ta tai sen jäsenmaita rahoittamasta ylivelkaantuneita euromaita. Perussopimusten mukaan EKP ei voi myöskään ottaa valtioiden velkoja kantaakseen. Näitä sääntöjä on jouduttu muuttamaan, koska on haluttu estää sen toistuminen, että yhdestä maasta alkanut kriisi leviäisi pankkijärjestelmän kautta muihin euromaihin. (Pohjola 2019, 281–282.)

2.2. Euroalueen institutionaaliset uudistukset eurokriisin seurauksena

Eurokriisin dramaattisimmassa vaiheessa riskilisät kasvoivat jyrkästi ja pankit supistivat toisilleen lainaamista, koska ne pelkäsivät lainaajan joutumista maksukyvyttömäksi. Koko eurojärjestelmä oli

aidossa romahtamisvaarassa, kunnes heinäkuussa 2012 EKP:n silloinen pääjohtaja Mario Draghi ilmoitti tekevänsä kaikkensa eurojärjestelmän pelastamiseksi, mikä rauhoitti pankit ja sijoittajat. Kriisimaiden valtionlainojen tuotto prosentit laskivat ja kesän jälkeen riskilisiä poistui. EKP alkoi keventämään rahapolitiikka tavanomaisin sekä epätavanomaisin keinoin. (Pohjola 2019, 282.)

Tätä rahapolitiikan keventämistä EKP alkoi tekemään tavanomaisin keinoin alentamalla ohjauskorkoaan syksyllä, mikä normaalisti kannustaisi pankkeja myöntämään lainaa helpommin ja piristämään kotitalouksien kulutusta sekä lisäämään yritysten investointeja. Kokonaiskysyntä ei kuitenkaan piristynyt toivotulla tavalla ja EKP joutui lopulta pudottamaan ohjauskoron nolnaan ja se asetti yötalletuskoron negatiiviseksi. Kolmen kuukauden euribor-korko painui negatiiviseksi vuoden 2015 lopulla. EKP:n toimet eivät lisänneetkään rahan tarjontaa, mikä johtui muun muassa heikosta luottamuksesta pankkeja kohtaan erityisesti eurokriisin aikana tukipaketteja saaneissa maissa. (mt., 282–283.)

EKP on joutunut turvautumaan epätavanomaisiin keinoihin rahapolitiikan välittymiseksi. EKP on finanssikriisin alusta lähtien tarjonnut pankeille lainoja vakuuksia vastaan jopa kolmeksi vuodeksi turvatakseen pankkijärjestelmän likviditeetin. Normaalisti EKP on tarjonnut vain lyhytaikaista, noin viikon pituista rahoitusta. Kreikan velkakriisin puhkeamisesta lähtien se on ostanut kriisimaiden valtioiden velkakirjoja jälkimarkkinoilta, tarkoituksenaan alentaa velkakirjojen tuotto prosentteja. EKP aloitti kesällä 2013 ennakoivan viestinnän rahapolitiikan tulevasta linjasta, koska se halusi tehostaa korkopolitiikkansa vaikutusta korkojen lähestyessä nolnaa. Ennakoivalla viestinnällä kerrotaan ohjauskoron muutoksista tai ennallaan pitämisestä ja EKP on samalla kertonut, kuinka kauan valitun korkopolitiikan linjan on tarkoitus jatkua. Viestinnän tavoitteena on vähentää korkokehitykseen liittyvää epävarmuutta ja helpottaa kotitalouksien ja yritysten investointipäätöksiä. (mt., 283–285.)

Inflaatiotavoite näytti jäävän yhä kauemmas, kun inflaatio putosi nolnaan vuonna 2015. EKP halusi ehkäistä deflaatiokehityksen käynnistämällä rahapolitiikan määrällisen keventämisen, millä tarkoitetaan valtionlainojen ja muiden arvopapereiden laajamittaista ostamista jälkimarkkinoilta. Maaliskuussa 2015 EKP ryhtyi ostamaan kaikkien jäsenmaiden valtionlainoja pelkkien kriisimaiden sijaan. Määrällinen keventäminen elvyttää kokonaiskysyntää siten, että pankkien myydessä arvopapereita ne siirtyvät niiden omista taseista keskuspankin taseeseen, jolloin myös pankkien talletukset keskuspankissa kasvavat ja niiden likviditeetti paranee. Tämä aiheuttaa myös korkojen

alenemista rahamarkkinoilla, joka mahdollistaa pankeille lainanannon kasvattamisen. (Pohjola 2019, 285.)

Epätavanomaisiin keinoihin voidaan laskea myös negatiivinen yötalletuskorko. Se osaltaan painoi lyhyet rahamarkkinakorot negatiiviseksi. Tämä yhdistettynä määrälliseen keventämiseen ajoi korot hyvin matalalle tasolle. Vähäriskisten maiden, kuten Suomen, valtiolainojen tuottoasteet putosivat lähelle nollaa ja välillä jopa negatiivisiksi. Epätavanomaiset keinot ja maailmantalouden kasvu käänsivät lopulta euroalueen suhdannekehityksen, kun matalasuhdanteesta noustiin korkeasuhdanteeseen vuonna 2018. (mt., 286.)

EKP:n toimenpiteiden ja ohjauksen lisäksi eurokriisiin ja sen taustalla oleviin valuvikoihin reagoitiin monella tavalla. Vuonna 2010 luotiin eurooppalainen ohjausjakso vastaamaan EU-maiden keskinäisen talous- ja finanssipolitiikan koordinaation puutteisiin. Eurooppalaisen ohjausjakson luominen ja siten tiukempi talouspoliittinen valvonta vaati uutta lainsäädäntöä, joihin viitataan yleisesti six-pack- ja two-pack- lakiuudistuspaketeilla. Viralliselta nimeltään talouspolitiikan EU-ohjausjakso on vuosittain tapahtuva prosessi, jonka avulla EU koordinoi ja valvoo jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Euroopan komissio, yhdessä neuvoston kanssa, arvioi jäsenmaiden finanssi- ja rakennepolitiikkaa ja antaa suosituksia sekä valvoo niiden toimeenpanoa. (Valtiovarainministeriö 2022b.)

Eurooppalainen ohjausjakso koostuu kolmesta pilarista, joista ensimmäinen liittyy julkisen talouden budjettivakauden valvontaan. Tähän ensimmäiseen pilariin kuuluu myös vakaus- ja kasvusopimus, jolla on pyritty varmistamaan jäsenmaiden terve julkinen talous. Sopimus koostuu kahdesta osiosta. Ensimmäisen eli ennaltaehkäisevän osion tavoitteena on edistää kestävän finanssipolitiikan harjoittamista suhdannejaksojen aikana, mikä mahdollistetaan kunkin jäsenmaan erillisillä julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteilla. Toisen eli korjaavan osion avulla pyritään varmistamaan, että jäsenmaat toteuttavat toimia, joilla perussopimuksen mukaiset vaatimukset alijäämästä (3% suhteessa maan BKT:een) ja valtionvelasta (60% suhteessa maan BKT:een) toteutuvat, mikäli ne uhkaavat ylittyä. Jäsenmaiden tulee toimittaa vakaus- ja lähentymisohjelmansa arvioitavaksi EU-tasolle, jossa arvioidaan, miten maiden ohjelmat vastaavat ensimmäisen osion tavoitteita terveestä julkisesta taloudesta. (Eurooppa-neuvosto 2021.)

Eurooppalaisen ohjausjakson toinen pilari valvoo makrotalouden tasapainoa, ja sen tarkoituksena on ennakoita ja ehkäistä jäsenmaiden makrotaloudellisia epätasapainoisuuksia. Käytännössä tämä

valvonta tapahtuu varoitusmekanismin avulla. Varoitusmekanismi on vuosittainen kertomus, jonka Euroopan komissio julkaisee marraskuussa ennen eurooppalaisen ohjausjakson alkamista. Kertomuksen avulla voidaan arvioida, onko jossakin jäsenmaassa makrotaloudellinen tilanne kehittymässä huolestuttavaan suuntaan ja vaatiiko se jatkotarkastelua. Makrotalouden tasapainoa seurataan 11 indikaattorin avulla, jotka auttavat seuraamaan kilpailukykyä, ulkoista epätasapainoa ja jäsenmaiden sisäistä epätasapainoa. (Eurooppa-neuvosto 2021.) Kolmas pilari kattaa sosioekonomisen koordinaation. Pilariin kuuluu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 keskeistä periaatetta, jotka liittyvät yhtäläisiin mahdollisuuksiin työmarkkinoilla, oikeudenmukaisiin työoloihin ja sosiaaliseen suojeluun sekä osallisuuteen. (Eurooppa-neuvosto 2022b.)

Euroopan vakausmekanismi (EVM) on rahoituslaitos ja yksi työkaluista, jolla pyritään varmistamaan euroalueen taloudellinen vakaus. EVM:n kautta voidaan auttaa talousvaikeuksissa olevia euromaita rahoitustuen avulla, mutta ehdot rahoituksen saamiselle ovat tiukat, sillä tukea myönnetään vain, jos sitä tarvitsevan maan taloudellisen tilanteen huonontuminen uhkaa euroalueen rahoitusvakautta. Mekanismi aloitti toimintansa virallisesti syksyllä 2012 ja se korvasi väliaikaisiksi tarkoitettut Euroopan rahoitusvakausvälineen sekä Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin. EVM kerää varoja laskemalla liikkeelle velkainstrumentteja sekä keskipitkiä ja pitkäaikaisia velkapapereita ja osa sen pääomasta tulee suoraan euromailta. EVM:n kokonaispääoma on noin 700 miljardia euroa, josta jäsenmaiden maksama osuus on noin 80 miljardia euroa. (Eurooppa-neuvosto 2019.) EVM toimii ikään kuin pelastusrenkaana, mikäli eurooppalaisen ohjausjakson talouspoliittinen valvonta tai suositukset eivät toimi ja jokin euromaa joutuu rahoitusvaikeuksiin

EVM:n kautta voidaan myöntää lainaa sekä ennalta varautuvaa rahoitustukea jäsenille eli euromaille. Mekanismilla voidaan myös ostaa tukea saavien maiden joukkovelkakirjoja ensi- ja jälkimarkkinoilta, ja sillä voidaan vahvistaa rahoituslaitosten pääomapohjaa myöntämällä valtioille lainoja. Pankkeja voidaan myös pääomittaa suoraan tietyissä tilanteissa. Apua tarvitsevan maan täytyy tehdä sopimus julkisen talouden vakauttamiseksi, millä se sitoutuu vahvistamaan kykyään kestää tulevia häiriöitä ja lopulta päästä markkinarahoituksen piiriin takaisin. Rahoitustukea saavaa maata valvotaan tukien maksun aikana sekä jälkikäteen, jotta voidaan todeta, onko maa tervehdyttänyt talouspolitiikkaansa. Mekanismin kautta on rahoitettu kriisimaita Kreikkaa, Irlantia, Espanjaa ja Portugalia. (ibid.)

Eurokriisistä seuranneen valtionvelkakriisin vuoksi havahduttiin tarpeeseen katkaista valtioiden ja pankkien välinen kohtalonyhteys ja varmistaa pankkisektorin vakaus euroalueella ja EU:ssa.

Pankkiunionin tarkoituksena on yhtenäistää vastuuta pankkisektorin valvonnasta, kriisinratkaisusta, rahoituksesta ja saada pankit noudattamaan samoja sääntöjä euromaissa. Suunnitelma pankkiunionin toteuttamiseksi esiteltiin 2012 ja pankkiunionin pilareista ensimmäinen eli yhteinen valvontamekanismi astui voimaan 2014. Toinen pilari eli yhteinen kriisinratkaisumekanismi on toiminut vuodesta 2016 lähtien. (Euroopan parlamentti 2021.)

Yhteisellä valvontamekanismilla valvotaan säännöllisten tarkastuksien avulla pankkeja ja rahoituslaitoksia, tavoitteena Euroopan rahoitusalan vakaus. Valvontamekanismi on sijoitettu EKP:n yhteyteen. Ennen pankkiunionia valvonnasta vastasivat jäsenmaat itse, jolloin valvonta kärsi koordinaation puutteesta ja eriävistä käytännöistä. Kriisinratkaisumekanismilla pyritään hoitamaan kannattamattomien ja kaatumassa olevien rahoituslaitosten kriisinratkaisu siten, että kustannukset veronmaksajille ja reaalityaloudelle jäävät mahdollisimman pieniksi. Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin kuuluvat yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja yhteinen kriisinratkaisurahasto. (Eurooppa-neuvosto 2022a & Euroopan parlamentti 2021.)

Pankkiunionin kolmas, vielä toteutumaton, pilari on eurooppalainen talletussuojajärjestelmä. Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on turvata tallettajan tilillä olevat varat, mikäli talletuspankki ajautuu lopullisesti maksukyvyttömäksi. Tällä hetkellä EU-maat vastaavat itse talletussuojan järjestämisestä ja ne keräävät pankeilta talletussuojamaksuja. EU-maissa on jo yhteisenä sääntönä se, että talletussuojan enimmäismäärä on 100 000 euroa tallettajaa ja pankkia kohden. Yhteistä talletussuojajärjestelmää, jossa järjestelmä korvaisi ainakin osittain jäsenmaiden talletussuojarahastot, on neuvoteltu vuodesta 2015 lähtien. Tämän uudistuksen tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi ja yhdenmukaisempi suoja talletuksille riippumatta siitä, missä valtiossa pankki sijaitsee. Järjestelmässä herättää huolia se, että eri jäsenmaiden pankeilla on huomattavia eroja riskitasossa ja vielä ei olla onnistuttu täysin purkamaan pankkien ja valtioiden yhteyttä. (Valtiovarainministeriö 2022d.)

Sanna Marinin hallitus on ilmaissut kannattavansa laajaa sijoittajavastuuta pankkiunioniin talletussuojajärjestelmää suunnitellessa. Suomen näkökulmasta riskit veronmaksajille halutaan minimoida mahdollisessa pankkikriisissä ja että mahdollisen talletussuojarahaston varat kerättäisiin pankeilta riskiperusteisilla maksuilla. (ibid.) Suomessa esimerkiksi Finanssiala on ollut huolissaan pankkiunionin viimeistelyyn liittyvistä suunnitelmista ja se on peräänkuuluttanut eri maiden pankkien ongelmien korjaamista ja riskien vähentämistä ennen siirtymistä syvempään yhteisvastuuseen pankkisektorilla. Finanssiala kannustaa myös sijoittajavastuun laajaan käyttöön ja

pitääkin sitä kriisihoitotoimien ensisijaisina rahoituslähteinä. Lisäksi mahdollinen yhteisen talletussuojarahaston pitäisi Finanssialan mielestä myöntää lainoja hädässä oleville kansallisille talletussuojarahastoille, eikä tarjota avustusmuotoista tukea. (Finanssiala 2021.) Finanssiala ja Suomen valtio suhtautuvatkin nuivasti yhteisvastuuseen ja ne haluavat minimoida sen käytön pankkiunionia kehitettäessä.

2.3. Kohti tiiviimpää finanssipoliittista yhteistyötä?

Eurokriisi paljasti EMU:ssa piileviä rakenteellisia ongelmia, joita ei olla kuitenkaan kokonaan onnistuttu ratkaisemaan tänä päivänäkään. Euroalueeseen kuuluvien eteläisten ja pohjoisten jäsenmaiden väliset erot elintasossa ja työn tuottavuuden kehityksessä ovat vain kasvaneet eurokriisin jälkeen. (Pohjola 2019, 288.) EMU:sta syntyneet hyödyt ovat jakautuneet epätasaisesti jäsenmaiden välille, ja ongelman ratkaisemiseksi on ehdotettu tiiviimpää finanssipoliittista yhteistyötä euromaiden kesken.

Tarve kehittää EMU:a vahvemmaksi tunnustetaan asiantuntijoiden keskuudessa, mutta näkemyksissä on eroja sen suhteen, millaiseksi sitä halutaan kehittää. Valtiovarainministeriön raportissa *Vakaampi talous- ja rahaliitto* (Valtiovarainministeriö 2015) valuvikojen lisäksi EMU:ssa koetaan ongelmiksi unionin ja jäsenmaiden epäselvä vallanjako ja demokraattisen legitimitetin ongelmat. Paljon pinnalla olevan näkemys EMU:n uudistamiseksi on finanssiunionin kehittäminen, sillä siinä olisi voimakkaampi yhteisvastuu mm. suhdannetasaujärjestelmän ja eurobondien muodossa sekä voimakkaampi yhteinen rahoituskapasiteetti. Nämä uudistukset edellyttäisivät perussopimusmuutoksia ja niiden avulla voitaisiin puuttua EMU:n toimivaltaan liittyviin institutionaalis-oikeudellisiin ongelmiin. Mahdolliseen suhdannetasausjärjestelmään liittyviä moraalikato-ongelmia voitaisiin minimoida, jos järjestelmässä suhdannetasaus toteutettaisiin ilman pysyviä tulonsiirtoja ja yhteislainoja. (Valtiovarainministeriö 2015, 28.)

Finanssiunionille ei ole yhtä selkeää määritelmää, mutta käytännössä kyseessä olisi liittovaltion kaltainen järjestelmä EU-alueelle. Yhdysvalloissa finanssiunioni toimii siten, että liittovaltiolla on verotusoikeus ja perustuslaissa tarkkaan rajatut tehtävät ja osavaltiot, jotka käyttävät omia toimivaltuuksiaan ja vastaavat omasta taloudenpidostaan. Osavaltiot vastaavat omista veloistaan ja mahdolliset tulonsiirrot tapahtuvat liittovaltion budjetin kautta. EU:n finanssiunionista puhuttaessa on malliksi usein otettu Saksan järjestelmä, jossa liittovaltion keskusvallalla on omien toimivaltuuksien lisäksi laajat oikeudet puuttua osavaltioiden toimiin. Keskusvalta takaa

osavaltioiden velanhoitokyvyn eli mallissa ei tunneta no bail-out -periaatetta, koska keskusvallan vastuu osavaltioiden maksukyvyistä on tunnustettu avoimesti. (Valtiovarainministeriö 2015, 30.) No bail-out -periaatteella tarkoitetaan käytäntöä, jossa EU ja sen jäsenvaltiot eivät ole vastuussa eivätkä ota vastatakseen toisten jäsenvaltioiden taloudellisia sitoumuksia (mt., 9).

Ehdotuksissa EMU:lle luotavasta finanssiunionista on elementtejä edellä mainituista kahdesta eri liittovaltiomallista. Valtiovarainministeriön raportti esittelee eri hahmotelmia finanssiunionille, kuten vähimmäishahmotelmaksi kutsutun mallin, jossa kansallisen finanssipolitiikan valvonta olisi selkeämpää ja finanssikuri olisi keskitettyä. Vähimmäismallissa olisi lisäksi tarve tulonsiirtojärjestelmän luomiselle, selkeämmälle eurooppalaiselle vastuunjaolle, pankkisektorin eurooppalaiselle varautumisjärjestelmälle ja yhteisen velan varautumisjärjestelmän luomiselle. (Valtiovarainministeriö 2015, 31.)

Toinen arvio rajatusta finanssiunionista sisältäisi liittovaltiotason erillisen talousarvion, euroalueen yhteisen valtiovarainministeriön ja sille valtuuksia kerätä varoja ja tehdä päätöksiä niiden käytöstä. Varojen kerääminen voisi edellyttää myös oikeutta lainanottoon menojen kattamiseksi. Finanssiunionilla tulisi myös olla valtuudet asettaa valtio velkasaneeraukseen. EU-tasolla olisi lisäksi tarve veto-oikeuteen koskien sellaista kansallista talouspolitiikkaa, joka vaikuttaisi laajasti koko euroalueeseen. Tämän tyyppisen finanssiunionin tehostamiseksi olisi todennäköisesti myös tarve yhtenäistää jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaa, jotta työmarkkinoiden toimivuus ja liikkuvuus olisi taattu. (ibid.)

Finanssiunioniin on usein liitetty idea euromaiden yhteisvastuullisista velkakirjoista eli eurobondeista. Eurobondien käyttöönotto tarkoittaisi yhteistä velanottoa jäsenmaiden kesken, minkä tarkoituksena olisi vakauttaa valtionlainamarkkinoita ja tukea rahoitusvakautta sekä integraatiota (ibid.). Riskinä yhteisvelassa nähdään mahdolliset moraalikato-ongelmat eli jos muut jäsenmaat ovat varmistamassa, ettei jonkin holtittomasti velkaantuvan valtion talous kuitenkaan kaadu, niin se ei kannusta valtiota vastuulliseen taloudenpitoon. Koronakriisi sai monet aiemmin yhteisvastuulliseen velkaan nuivasti suhtautuneet maat muuttamaan kantojaan, ja heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvosto saavutti neuvottelusovun 750 miljardin euron elpymispaketista, jossa yhteistä velkaa otettaisiin EU:lle 390 miljardin euron edestä ja 360 miljardia euroa jaettaisiin lainoina. Ekonomisti Vesa Vihriälä pitää koronakriisin vuoksi otettua yhteistä velkaa käytännössä eurobondien kaltaisena järjestelyinä. (Sutinen 23.7.2021.)

Jotta EU:n yhteisestä velanotosta tulisi pysyvä järjestely, vaatisi se hyvin todennäköisesti perussopimusten muuttamista. Koronan luoman talouskriisin vuoksi luotu elpymisrahasto on kertaluonteinen ratkaisu, joka toteutettiin vetoamalla artikla 122:een, jonka mukaan EU voi antaa apua jäsenmaalle, jota on kohdannut esimerkiksi luonnonkatastrofi tai jokin sellainen poikkeuksellinen tapahtuma, johon maa itse ei ole voinut vaikuttaa (Sutinen 23.7.2021). Saksa asettui aikaisessa vaiheessa elpymisrahaston kannalle yhdessä Ranskan kanssa, mitä voidaan pitää yllättävänä, koska Saksa on aikaisemmin suhtautunut varsin torjuvasti yhteisvastuulliseen velkaan (Karismo 18.5.2020). Perussopimusten muuttaminen ei tosin ole yksinkertaista ja se vie paljon aikaa, eikä prosessi nauti vielä laajaa kannatusta jäsenmaissa (De La Baume 21.1.2020).

Eräänlaisena keskustelunavauksena mahdollisille perussopimusmuutoksille voidaan pitää vuosien 2021 ja 2022 aikana käytyä Euroopan tulevaisuuskonferenssia, joka toimi EU-kansalaisten keskustelufoorumina, jossa erilaisten paneelien, konferenssien ja debattien avulla pyrittiin hahmottamaan kansalaisten näkökulmia EU:n kehitystarpeista tulevaisuudelle. Alkuperäisissä Euroopan parlamentin ja Euroopan komission suunnitelmissa ehdotettiin, että konferenssista saaduista ehdotuksista olisi voitu aloittaa suunnitelmat perussopimusten muuttamiseksi, mutta näistä suunnitelmista kuitenkin luovuttiin. (De La Baume 4.3.2021.) Nähtäväksi jää, syntyykö lähitulevaisuudessa kuitenkin aktiivisempaa keskustelua perussopimusten muuttamisesta ja onko tulevaisuuskonferenssilla vaikutusta asiaan.

3. NEOFUNKTIONALISTINEN INTEGRAATIOTEORIA

EMU:n nykyinen ja mahdollinen tuleva kehitys ovat hyvin kiinnostavia tutkimuskohteita integraatiotutkimuksen näkökulmasta. Käytän tutkielmassani neofunktionalistista integraatioteoriaa, joka on asemoitu Euroopan integraatiokehitystä selittävien teorioiden klassikoiden joukkoon. Huomioin teorian kehityksen 1950-luvulta tähän päivään ja otan huomioon teoriassa sekä integraation dynamiikassa tapahtuneet muutokset kyetäkseen tutkimaan nykymuotoista integraatiokehitystä. Klassisen neofunktionalismin ytimessä ovat ylikansallisen poliittisen yhteisön muodostumisen tarkastelu ja toimivallan leviämisen eri muodot. Alkuperäinen Ernst B. Haasin neofunktionalistinen teoria kehitettiin tarkastelemaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön muodostumista (Haas 1958). Haasin lisäksi teoriaa kehittivät eteenpäin sen ”kultakaudella” eli 1960–70-luvuilla erityisesti Leon Lindberg sekä Philippe Schmitter.

Teorian suosio hiipui 1970-luvulla, koska teorian mukaista yhdentymistä ei ollut tapahtunut integraation alkuvaiheiden jälkeen, mutta 1990-luvulla heräsi uusi kiinnostus teoriaa kohtaan integraatiokehityksen siirtyessä 1980-luvulta lähtien uuteen aktiivisempaan vaiheeseen (Tranholm-Mikkelsen 1991). Teoria on noussut säännöllisesti esiin etsittäessä integraatiokehityksen taustalla olevia mekanismeja, jotka ovat saaneet jäsenmaita siirtämään yhä enemmän toimivaltaa EU:lle. Erilaiset kriisit, kuten eurokriisi, ovat myös tuottaneet on myös tuottanut runsaasti neofunktionalismia hyödyntäviä tutkimuksia (Niemann & Ioannou 2015; Nicoli 2018).

Käsittelen aluksi neofunktionalismin ominaispiirteet eli keskeiset käsitteet ja teesit, minkä jälkeen käsittelen teorian hiipumista ja syitä sen taustalla. Avaan myös hiipumisen aikoihin syntyneitä kilpailevaa teoriaa integraatiolle, jossa ovat keskiössä hallitustenväliset sopimukset. Tämän jälkeen esittelen teorian uuden nousun sekä teoriakentällä tapahtunutta kehitystä ja teorian muutosta vastaamaan paremmin nykypäivän integraation tutkimista. Lopuksi käsittelen, kuinka teoriaa on hyödynnetty eurokriisin tutkimiseen ja kuinka voin itse hyödyntää teoriaa omassa tutkimuksessani.

3.1. Neofunktionalismin lähtökohdat

Neofunktionalistinen integraatioteoria pohjautuu alun perin David Mitrany'n 1930-luvulla kehittämään funktionalistiseen teoriaan. Funktionalismi lähtee tavoitteesta, jossa pyritään yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kehittämiseen, teorian mukaan yksittäisillä valtioilla ei ole riittäviä

välineitä. Teoria esittääkin hyvinvoinnin kehittämisen tavoitteen edistämiseksi tarvetta ylikansallisille instituutioille, joille olisi asetettu tavoitteen edistämistä tukevaa toimivaltaa. Funktionalistiseen teoriaan kuuluu ajatus siitä, että kehitystä ohjaisivat teknokraatit ylikansallisten instituutioiden kautta eivätkä niinkään poliitikot. (Rosamond 2000, 31–33.) Teorian syntyyn on vaikuttanut toinen maailmansota ja sen jälkeinen asenneilmapiiri, jossa arveltiin, että yksittäiset kansallisvaltiot ovat alttiita aiheuttamaan sotia jatkossakin. Tähän vastalääkkeenä toimisi hyvinvoinnin kehittäminen ylikansallisten instituutioiden avulla. Mitrany ei itse ollut kuitenkaan Euroopan integraation kannattaja, vaan hän vastusti integraatiokehitystä, joka hänestä kulki kohti ylikansallista valtiota. (Diez & Wiener 2019, 8–9.)

Neofunktionalistisessa teoriassa funktionalismin piirteet korostuvat etenkin siinä, kuinka teoria näkee myös ylikansallisten instituutioiden roolin merkittävänä ja valtiot ohittavana. Neofunktionalismissa myös esitetään, että ylikansallisten instituutioiden tulisi ajaa toiminnallista eli funktionalistista logiikkaa. Funktionalismista neofunktionalistinen teoria kuitenkin eroaa esimerkiksi siinä, että integraatiokehityksessä erilaisilla intressiryhmillä on paljon merkitystä. Myös poliittiset tavoitteet ja poliittiset toimijat ovat keskeisiä vaikuttajia integraation kehityssuunnan suhteen, jolloin integraatiokehitys ei olisi puhtaasti politiikan yläpuolella teknokraattien hallinnassa, kuten funktionaalissa teoriassa visioitiin. (Rosamond 2000, 51, 55.)

3.1.1. Ylikansallinen poliittinen yhteisö

Neofunktionalismissa teoretisoidaan ylikansallisen poliittisen yhteisön muodostumista. Yhteisön muodostamiseksi vaaditaan taloudellista ja poliittista integraatiota, joista ensin mainitun toteutuminen on ehto toisen etenemiselle. Poliittisen integraation määrittelyn mukaan integraatiota tapahtuu, kun valtioiden poliittiset toimijat siirtävät lojaliteettejaan ja poliittista aktiivisuutta pois kansallisvaltioilta kohti uutta ylikansallista hallintoa. Tällä ylikansallisella hallinnolla olisi instituutioita, joilla olisi kansallisvaltiot ohittavaa toimivaltaa. Lopputuloksena tämä ylikansallinen poliittinen yhteisö vaikuttaisi yli kansallisvaltioiden, mutta ei kuitenkaan korvaisi niitä. (Haas 1958, 16.) Teorian mukaan on tärkeää myös saada muiden yhteiskunnallisten eliittien, kuten elinkeinoelämän ja ammattiyhdistysten tuki toimivallan siirrolle. Teoriassa ylipäättään erilaiset eliitit ovat keskeisessä asemassa integraation edistämässä. (Niemann ym. 2019, 46.)

Poliittinen integraatio nähdään prosessina, joka muodostuu prosessiin osallistuvien tahojen arvoista ja intresseistä. Kun eri kansallisvaltioiden poliitikkojen arvot ja intressit kohtaavat, on mahdollista,

että integraatio etenee (Haas 1958, 11–12). Taloudellinen integraatio sen sijaan on joukko toimenpiteitä, joiden tapahtuminen avittaa integraatiota eteenpäin. Näihin toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa jäsenmaiden välisen kaupan sääntelyn purkaminen, vapaan liikkuvuuden edistäminen ja yhteinen maatalouspolitiikka sekä raha- ja finanssipolitiikka. Edellä mainitut toimet ovat pitkälti toteutuneet sen jälkeen, kun Haas 1950-luvulla niistä visioi. Euroopan unioniin on luotu yhteismarkkinat, vapaa liikkuvuus on mahdollistettu Schengen-maille ja lisäksi on luotu Euroopan talous- ja rahaliitto EMU, jonka myötä yhteisvaluutta euro tuli halukkaiden ja kriteerit täyttävien jäsenmaiden valuutaksi.

Taloudellisen integraation myötä on syntynyt uusia EU-instituutioita, kuten Euroopan keskuspankki, jonka tehtävänä on koordinoida euroalueen rahapolitiikkaa ja valvoa hintavakautta (Euroopan keskuspankki 2022a). Voidaan siis todeta, että taloudellisen integraation myötä on tapahtunut poliittista integraatiota. Poliittisen integraation lopputavoite ylikansallisesta poliittisesta yhteisöstä ei ole kuitenkaan toteutunut. EU:n jäsenmaat ja niiden päättäjät eivät ole siirtäneet poliittisia lojaliteetteja kokonaan EU:n tasolle ja vaikka esimerkiksi EU-lainsäädäntö on sitovaa kaikissa jäsenmaissa, on jäsenmailla edelleen merkittävää lainsäädännöllistä valtaa omissa valtioissaan koskien esimerkiksi finanssipolitiikkaa, tulopolitiikkaa, maanpuolustusta ja sosiaalipolitiikka.

EU:ssa on lukuisia luonteeltaan ja toimivallaltaan erilaisia instituutioita, joissa jäsenmailla on vaihtelevissa määrin vaikutusvaltaa. Eurooppa-neuvosto on jäsenmaiden johtajien foorumi, jossa määritellään edelleen suuntaviivat EU:n toiminnalle. Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2020 käydyt mittavat neuvottelut EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja uudesta rahoituselementistä eli elpymisvälineestä. Sopu rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineestä syntyi juuri tämän hallitusten välisen foorumin kautta. Voidaan hyvin todeta, että kun puhutaan isoista koko EU:n suuntaan vaikuttavista ratkaisuksista, kääntyvät katseet Eurooppa-neuvoston suuntaan. Tämä osaltaan kertoo paljon siitä, kuinka jäsenmailla on edelleen huomattavaa vaikutusvaltaa eikä voida sanoa, että päätöksenteko jäsenmaiden asioista olisi kokonaan karannut esimerkiksi Euroopan komissiolle.

3.1.2. Toimivallan leviäminen

Neofunktionalismin kiistellyimpiä ja kiinnostavimpia käsitteitä on toimivallan *leviämisen*¹ käsite. Toimivallan leviämisen avulla pyritään kuvaamaan mekanismeja alueellisen integraation takana. Haas kuvaili käsitettä keinoksi tarkastella integraation asteittaista tiivistymistä, sillä taloudellisen integraation edetessä se johtaa tarpeeseen kehittää yhteistä sääntelyä ja ylikansallisia instituutioita sitä varten. Uusi sääntely ja uudet instituutiot tuottaisivat täten myös poliittista integraatiota, mitä voi havainnollistaa vertauksella toimivallan leviämisestä sektorilta toiselle, aiheuttaen aina vain uusien sektorien integraatiota. (Haas 1958, 297.)

Toimivallan leviämistä tapahtuu kolmella tavalla: funktionaalisesti, poliittisesti tai kultivoituneesti. Funktionaalista leviämistä tapahtuu taloudellisen integraation kautta, kun yhä useampi talouden sektorin toimija tulee integraation piiriin integraation tuomien taloudellisten etujen houkuttelemisena. Funktionaalisen leviämisen toiminnan logiikkaan kuuluu, että taloudellinen integraatio syvenisi taloudellisen edun tähden, kun taloudellisen sektorin toimijat haluavat maksimoida taloudellisen hyödyn. Tällä funktionaalisella leviämisen avulla vahvistettaisiin, talouden etujen nimissä, ylikansallisia instituutioita ja näin samalla vahvistettaisiin poliittista leviämistä. (mt., 297–301.)

Poliittisen leviämisen logiikan mukaan poliittiset eliitit ajavat ylikansallisen vallan kasvattamista, jos ne kokevat, että siten pystytään paremmin turvaamaan kansalliset sekä omien eturyhmien edut. Tämä ylikansallisen vallan kasvattaminen tapahtuisi juuri poliittisten eliittien lojaliteettien siirtämisellä kansallisilta instituutioilta ylikansallisille instituutioille, joiden toimivalta ohittaisi tietyssä sääntelyssä kansallisten instituutioiden toimivallan. Tässäkin toimivallan leviämisen muodossa on kyse hyötyajattelusta eli ylikansallisille instituutioille delegoitavan kansallisen toimivallan vastapainoksi odotetaan haittoja suurempia hyötyjä. (Tranholm-Mikkelsen 1991, 5.)

Kolmas toimivallan leviämisen muoto eli kultivoitunut leviäminen tarkoittaa ylikansallisten instituutioiden aikaansaamaa leviämistä, jossa nämä instituutiot, komissio erityisesti, toimisivat yhteisten nimittäjien edistämiseksi integraatioprosessin vauhdittajina. Tällaista leviämistä voi tapahtua esimerkiksi tilanteissa, joissa jäsenmaat eivät kykene löytämään kompromissia jonkin

¹ Oma käänne alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *spillover*. Suoraan käännettynä termi kääntyisi muotoon toimivallan läikkyminen.

aiheen ympäriltä. Komissio toimii tällöin välittäjänä tilanteessa ja saa aikaiseksi ratkaisun, joka tyydyttää osapuolet ja johtaa samalla tarpeeseen uudelle ylikansalliselle sääntelylle. Tämä leviämisen muoto tunnistaa komission roolin merkittäväksi ja siten siellä työskentelevien ihmisten kyvyn löytää ratkaisuja yhdeksi ehdoksi leviämisen toteutumiselle. (Tranholm-Mikkelsen 1991, 6.)

Leviämisessä ei voida aina selkeästi erottaa, milloin on kyse funktionaalisesta tai poliittisesta leviämisestä, vaan ne usein risteävät keskenään. Tämä on varsin loogista, koska Haaskin esitti, että poliittiseen integraatioon kuljetaan taloudellisen integraation kautta. Neofunktionalismissa on keskeistä, että integraatio nähdään alati muovautuvana prosessina. Leon Lindbergin mukaan leviäminen ei ole automaattinen prosessi, vaan sen ylläpitämiseksi ja mahdollistamiseksi on tehtävä töitä. Hänen mielestään integraation täytyisi syventyä ja vaikuttaa yhä laajemmin eri yhteiskuntien toiminnan sektoreihin, jotta prosessi säilyttäisi elinvoimaisuutensa ja kykenisi tuottamaan ratkaisuja yhteiskuntien haasteisiin. (Lindberg 1963, 10–13.)

3.1.3. Integraation eteneminen kriisissä ja integraation syklit

Philippe Schmitter (1970) muokkasi Haasin ja Lindbergin kehittämää teoriaa eteenpäin 1970-luvulle tultaessa, kun hän lähti pohtimaan, miten teorialla voidaan selittää myös tilanteita, joissa integraatio ei etenekään leviämisen muodossa, vaan integraatio ottaakin mahdollisesti takapakkia. Schmitter pyrki selittämään, miten kriisin myötä voi syntyä ratkaisuja, jotka voivat osaltaan viedä lähemmäs ylikansallista poliittista yhteisöä tai ylikansallisen toimivallan kasvun sijaan hallitustenväliset ratkaisut nousevat suurempaan rooliin. Hänen mallillaan voidaan siis pyrkiä selittämään ylikansallisen hallinnon kasvua tai hallitustenvälisen päätösten määrän kasvua. Mallissa tunnustetaan, että integraatio voi syventyä tai myös purkautua. Lisäksi mallilla voidaan selittää, kuinka paljon päätöksentekovaltaa siirtyy ylikansallisille instituutioille tai kuinka paljon sitä vähenee niiltä.

Kriisissä muokkautuvaan ylikansalliseen yhteisöön Schmitter kehitti erilaisia käsitteitä, joilla tapahtuvaa muutosta voisi kuvailla. Schmitterin määrittelyssä leviäminen merkitsee integraation tiivistymistä ja ylikansallisten instituutioiden toimeenpanovallan kasvua. *Ympärileviäminen*² tarkoittaa tilannetta, jossa integraatio tiivistyy, mutta ylikansallisille instituutioille ei tule uutta toimivaltaa. *Voimistuminen*³ merkitsee tilannetta, jossa ylikansallisten instituutioiden

² Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Spill-around*.

³ Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Buildup*.

päätöksenteko muuttuu itsenäisemmäksi, mutta sitä ei uloteta uusille politiikan aloille. *Supistuminen*⁴ tarkoittaa tilannetta, jossa hallitustenvälisillä ratkaisuilla saadaan aikaiseksi uusia integraatiota vauhdittavia ratkaisuja, mutta samalla ylikansallisilta instituutioilta vähennetään valtaa tietyillä politiikan sektoreilla. *Sekaannus*⁵ on tilanne, jossa ylikansallisen hallinnon edustajat neuvottelevat ja suunnittelevat toimenpiteitä laajan vaihtelevan asajoukon ympärillä, saamatta kuitenkaan aikaan tulosta, jolloin integraatio ei syvene, mutta ylikansallisten toimijoiden merkitys kasvaa. *Vetäytyminen*⁶ viittaa tilanteeseen, jossa integraatio purkautuu ja myös ylikansallisilta instituutioilta vähenee valtaa. *Koteloitumista*⁷ voi tapahtua kriisissä, kun ei kyetä tekemään mitään merkittäviä muutoksia, vaan muutokset integraation ja ylikansallisen hallinnon kasvattamisen tai vähentämisen suhteen ovat marginaalisia. (Schmitter 1970, 844–846.)

EU:n kehityksessä ja integraatiossa on tapahtunut useita syklejä, mutta Schmitterin esittämää (2002, 25) mahdollista koteloitumista ei ole tapahtunut kriisien seurauksena. Integraatioprosessi ei ole aina edennyt tasaisesti, vaan on ollut jaksoja, jolloin integraatioprosessi on ollut pysähdyksissä. Pysähdyksien jälkeen on perinteisesti seurannut syvemmät integraatiojaksot, joiden aikana integraatio on laajentunut yhä uusille alueille. EU:n ja jäsenmaiden toimivallan tasapainoilu on jatkuvaa ja vielä ei ole nähtävissä päivää, jolloin sovittaisiin lopullinen jako jäsenmailla ja EU:lla lepäävän toimivallan suhteen. EU on siis ohittanut jo kauan sitten ensimmäiset syklit integraatiossa ja siirtynyt ns. pohjustaviin sykleihin, joita seuraavat vielä transformatiiviset syklit. (ibid.)

Ensimmäisten aloitussykliä ja pohjustavien syklien ero syntyy leimallisista alueellisista prosesseista. Aloitussykleistä syntyvät instituutiot tuovat mukanaan alueellisen eli tässä tapauksessa Euroopan tason sääntelyä ja käytänteitä, jotka saavat niin paljon merkitystä, että ne alkavat jättää varjoonsa jäsenmaiden hallituksia, järjestöjä ja yksilöitä. Aloitussykliä aikana on epätodennäköistä, että kansalliset toimijat ajaisivat toimivallan leviämistä, koska siinä vaiheessa kansatoimijoiden välinen luottamus on vielä vähäistä ja asioissa edetään varovaisuusperiaatteella. (ibid.)

Tilanne kuitenkin muuttuu pohjustussykleissä, joissa alueellisen integraation merkitys ja vaikutukset havaitaan ja valtiot saattavat tulla myöntäväisemmiksi ajatukselle siirtää toimivaltaa alueellisille

⁴ Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Retrench*.

⁵ Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Muddle-about*.

⁶ Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Spill-back*.

⁷ Oma käännös alkuperäisestä englanninkielisestä termistä *Encapsulate*.

instituutioille. Tässä tilanteessa on mahdollista ympärileviäminen eli itsenäisten ja toiminnallisesti erikoistuneiden hallitustenvälisen organisaatioiden lisääntyminen. Tätä ympärileviämistä voi tapahtua erityisesti hallinnon alueilla, jotka eivät ole erityisen kiistanalaisia. Jos jäsenmaat antavat enemmän toimivaltaa alueelliselle organisaatiolle, mutta eivät laajenna sen mandaattia, voi kyse olla myös voimistumisesta. (Schmitter 2002, 26–27.)

Vetäytyminen on disintegroiva toimintastrategia, joka on yleensä todennäköisempi integraatioprosessin alkuvaiheessa, koska silloin integraatiosta irrottautumisesta ei synny niin paljon kuluja eikä integraatiolla ole vielä suurta symbolista arvoa. Tällaista strategiaa käyttää todennäköisesti yksittäinen valtio, joka ei ole ollut yhtä sitoutunut alueellisiin ryhmittymiin tai yhteisen alueellisen identiteetin muodostumiseen. Tämä toimija ei myöskään koe merkittävää kansainvälistä painetta olla alueellisen yhdentymisen piirissä eikä se koe hyötyvänsä siitä riittävästi. Kaikkein todennäköisin toimintastrategia integraation alkuvaiheessa on kuitenkin toimivallan leviäminen. Tämä johtuu siitä, että valtiolliset toimijat päätyvät ratkaisemaan tyytymättömyksiään integraatiota kohtaan lisäämällä yhteisten instituutioiden toimivaltaa ja mandaattia. (mt., 31–32.)

Kolmannessa eli transformatiivisessa syklissä jäsenvaltiot, jotka ovat päässeet yhdentymisessä kahden ensimmäisen syklin yli, ovat todennäköisesti valmiita muuttamaan valtioiden poliittisia järjestelmiä merkittävällä tavalla. Kolmannessa syklissä jäsenmaiden talouksien funktionaalinen integraatio on edennyt niin pitkälle kuin mahdollista ja jäljellä on poliittisten järjestelmien ja päätöksenteon syvempi integraatio. Tässä kohtaa teoria tunnustaa, että liikutaan spekulatiivisella asteella, sillä mikään alueellinen yhdentymisen ei ole johtanut tähän asti. EU ei ole läheskään tässä pisteessä, sillä potentiaalista funktionaalista yhdentymistä on vielä paljon tekemättä, ja toimivaltaa voi levitä hyvin monella eri osa-alueella ylikansalliselle tasolle. (mt., 33–34.)

3.2. Neofunktionalismin kritiikki ja hallitustenvälinen teoria

Jälkikäteen arvioituna alkuperäinen neofunktionalismi oli voimissaan 1950–1960-luvuilla, mutta jo 1960-luvulla se alkoi menettää suosiotaan integraatioprosessin osoittaessa hidastumisen merkkejä ja 1970-luvulla Haas jo julistikin oman teoriansa vanhentuneeksi. Vielä 1950-luvulla Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä perustettaessa vaikutti siltä, että toimivalta leviää yhä uusille alueille ja integraatio syvenee, muuttui poliittinen tilanne haastavammaksi 1960-luvulla yhdentymishankkeessa mukana olleiden maiden joukossa.

Ranskan presidentti Charles De Gaulle osoitti silloiselle Euroopan talousyhteisölle (ETY), että toimivalta ei välttämättä siirry kansalliselta tasolta kitkattomasti ylikansalliselle tasolle. Vuonna 1965 Ranska veti edustajansa pois ministerineuvostosta protestiksi ehdotuksesta ylikansallisista yhteisistä maatalousmarkkinoista, jotka rahoitettaisiin omilla varoilla ja sitä valvoisi Euroopan parlamentti. Uudistukseen olisi myös kuulunut määränemmistö päätösten lisääminen neuvoston päätöksenteossa. Ranskan tuoli neuvostossa pysyi tyhjänä kuusi kuukautta ja syntynyt kriisiä kutsuttiin ”tyhjän tuolin kriisiksi”. (CVCE 2022a.)

Kriisi raukesi vuonna 1966 ”Luxemburgin kompromissiin”, jossa käytännössä hylättiin ylikansallisten yhteisten maatalousmarkkinoiden omien varojen käyttö ja Euroopan parlamentin talousarviovaltaa lykättiin. Jäsenmaat saivat myös epämuodollisen veto-oikeuden enemmistö päätöksiin, joilla voisi olla vaikutusta kansallisiin etuihin. Veto-oikeutta harjoitettiin 20 vuotta, kunnes Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä sen käytöstä käytännössä luovuttiin. (CVCE 2022b.) Tyhjän tuolin kriisin ja sen seurauksena syntyneen kompromissin myötä integraatio ajautui stagnaatioon ja päätöksenteko muuttui hitaaksi ja vaikeaksi, kun jäsenmaat käyttivät veto-oikeuttaan herkästi.

Integraation tyssäminen 1960-luvulla yhden jäsenmaan protestointiin oli osoitus siitä, kuinka pitkä matka Haasin visioimaan ylikansalliseen poliittiseen yhteisöön todellisuudessa oli. Neofunktionalismi sai myös kilpailijan, kun Stanley Hoffman esitti eriävän näkemyksen integraation kulusta. Hoffmanin näkemyksessä integraation nähdään olevan mahdollista ennen kaikkea valtioiden välisillä sopimuksilla valtioiden sisäpoliittisten pyrkimysten ollessa etusijalla. Teoriaa kutsutaan intergovernmentalismiksi tai hallitustenväliseksi lähestymistavaksi. Hoffmanin teoriassa nähdään nationalismin merkitys edelleen suurena valtioiden päätöksenteossa. Haas myönsi, että hän oli aliarvioinut nationalismin merkityksen, jäsenmaiden poliittisten jännitteiden muutokset sekä muut ulkoiset vaikutteet yhdentymisprosessissa. Erityisesti De Gaullen vaikutus integraatioprosessissa sai Haasin tajuamaan, että nationalismia ei ollut kitketty Euroopasta ja se tulisi näyttämään jatkossakin roolia, mikäli jäsenvaltio puntaroi toimivallan siirtämistä ylikansalliselle tasolle. (Schmitter 2005, 264.)

Hoffmanin ajatuksia hallitustenvälisestä lähestymistavasta kehitti eteenpäin Andrew Moravcsik 1990-luvulta lähtien ns. liberaalin hallitustenvälisen lähestymistavan teoriallaan. Moravcsik kehitti Euroopan integraatiolle oman kysyntään ja tarjontaan perustuvan mallinsa. Teorian mukaan valtiot ajavat integraatiota erityisesti hallitukseen globalisaation tuomia haasteita. Kysyntä viittaa siihen, kuinka jäsenvaltioiden sisäpolitiikka määrittää millaista neuvottelutulosta jäsenvaltiot tavoittelevat

integraation suhteen. Tarjonta tarkoittaa sitä, millaisiin neuvottelutuloksiin jäsenvaltiot voivat päätyä kansainvälisissä neuvotteluissa. Neuvottelutuloksiin vaikuttavat erityisesti valtioiden epäsymmetriset voimasuhteet sekä eritasoiset keskinäisriippuvuudet niiden välillä. (Moravcsik 1993, 480–482 & Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 70.)

Teoria tunnustaa, että toimivallan siirtymistä leviämisen muodossa voi tapahtua ylikansallisille instituutioille, mutta tätä tapahtuu vain jäsenvaltioiden tietoisten neuvottelujen kautta (Andersson 2015, 42–43). Teoria pitää sisällään näin myös yhtymäkohtia neofunktionalismiin, mutta näkökulma integraation luonteesta eroaa. Neofunktionalismi esittää, että integraatio etenee asteittain funktionaalisen, poliittisen ja kultivoituneen leviämisen kautta, kun taas liberaali hallitustenvälinen teoria esittää integraation tiivistyvän vain jäsenvaltioiden tietoisena toimivallan delegeoisena ylikansallisille instituutioille.

3.3. Tiivistyvä integraatio ja neofunktionalismin uusi tuleminen

Euroopan integraatio siirtyi jälleen aktiivisempaan vaiheeseen 1980-luvulla, kun vuonna 1986 luotiin Euroopan yhtenäisasiakirja, jossa sovittiin sisämarkkinoiden luomisesta vuoden 1992 loppuun mennessä. Yhtenäisasiakirjan myötä myös Euroopan parlamentin lainsäädäntövaltaa kasvatettiin, kun otettiin käyttöön yhteistoimintamenettely ja hyväksyntämenettely. Kyseessä oli ensimmäinen kerta vuonna 1957 solmitun Rooman sopimuksen jälkeen, kun EU:n perussopimusta muokattiin. (EUR-Lex 2018b.) Tästä voidaan katsoa alkaneen uuden aktiivisemmän integraatiokehityksen aika, kun seuraavaksi jo vuonna 1992 solmittiin Maastrichtin sopimus. Maastrichtin sopimus laittoi liikkeelle suunnitelmat sekä toteutuksen yhteisestä rahapolitiikasta, kun sopimuksen myötä perustettiin Euroopan talous- ja rahaliitto EMU. Sopimuksella myös luotiin nykyään tuntemamme Euroopan unioni, kun se yhdisti Euroopan yhteisöt eli Euroopan talousyhteisön, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ja Euratomin saman ”katon alle”. (EUR-Lex 2018a.)

Nämä Euroopan yhteisöt kattoivat sopimuksen ensimmäisen pilarin, toinen pilari muodostui yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja kolmas kattoi yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa. Lukuisten uudistuksien joukossa Euroopan parlamentin lainsäädäntövaltaa lisätiin, kun sopimuksen myötä sille tuli mm. valta hyväksyä tai jättää hyväksymättä Euroopan komission jäsenet eli komissaarit ja sille tuli myös tehtäväksi nimittää Euroopan oikeusasiamies. Sopimuksen myötä

otettiin käyttöön toissijaisuusperiaate eli EU:n pyrkimys toteuttaa toimia vain, jos toiminta EU-tasolla on kansallisia toimia tehokkaampaa. (EUR-Lex 2018a,)

Integraation tutkijat kiinnittivät huomiota Euroopan integraation uuteen aktiiviseen vaiheeseen, kun esimerkiksi Jeppe Tranholm-Mikkelsen (1991) halusi avata artikkelillaan *Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC* uudelleen keskustelun neofunktionalismin hyödyntämisestä integraatioprosessin hahmottamisessa. Tranholm-Mikkelsen esitti, että Euroopan yhteisön 1980-luvulta lähteneestä uudesta aktiivisuudesta integraatiota kohtaan oli kyse ainakin osin funktionaalisesta paineesta tiivistää taloudellista integraatiota. Kirjoittaja arvioi Euroopan yhtenäisasiakirjan uudistuksia sen osalta, ovatko ne aiheuttaneet toimivallan leviämistä.

Tranholm-Mikkelsen kertoo suunnitelmia sisämarkkinoiden luomiseksi ja nostaa esiin jäsenmaiden teknisten, fyysisten ja fiskaalisten rajojen purkamisen esimerkiksi negatiivisesta integraatiosta. Tätä näkemystään hän perustelee sillä, että sisämarkkinoiden edistäminen on juuri sääntelyn purkamista edustavaa ja vapauttavaa strategiaa. Vapaan liikkuvuuden periaate hävittäisi aiemmin valtioille kuulunutta valtaa säännellä tavaroiden ja palveluiden liikkuvuutta. Vapaalla liikkuvuudella olisi kirjoittajan mukaan valtioiden autonomiaa heikentäviä piirteitä. Negatiivinen integraatio voi aiheuttaa ongelmia, joiden ratkaiseminen vaatisi positiivista integraatiota sääntelyn muodossa, minkä seurauksena toimivallan leviämistä voi tapahtua. Prosessissa on myös riski integraatiota heikentävälle vetäytymiselle, mikäli yhteisiä päätöksiä ei kyetä tekemään. (mt., 12–13.)

Poliittisen leviämisen osalta Tranholm-Mikkelsen muistuttaa, että leviämisen todennäköisyys riippuu kansallisten ja ylikansallisten poliittisten eliittien aktiivisuudesta ja näkemyksistä integraation etuja kohtaan. Toimivallan leviämisen todennäköisyys on suurempi kuin vetäytymisen, jos yhdentymisen tavoitteisiin sitoudutaan vahvasti. Jäsenmaiden liike-elämän eliitit suhtautuvat selkeän myönteisesti sisämarkkinoiden syntyyn, mikä on aiheuttanut painetta positiiviselle integraatiolle. Poliittiset eliitit olivat hajanaisempia ja esimerkiksi Tanskassa ja Iso-Britanniassa suhtautuminen sisämarkkinoihin oli osin ristiriitaista. (mt., 13–15.)

1980- ja 1990-luvulla puheenjohtajana toimineen Jacques Delorsin vetämä komissio oli avoimen poliittinen näkemyksineen ja se toimi keskeisessä roolissa sisämarkkinoiden syntymisen edistämiseksi. Komissio yritti yhtäjaksoisesti päivittää yhteisiä intressejä ja tuoda uusia ehdotuksia lisäintegraatiosta neuvottelupöytiin. Komissio myös rakensi luottamusta ja tukea projektille

aktiivisella vaikuttamisella kansallisiin asiantuntijoihin, itsenäisiin asiantuntijoihin ja intressiryhmiin sekä kansallisella että ylikansallisella tasolla. Kirjoittaja arvelee, että komissio ajoi tietoisesti kultivoituneen leviämisen idean mukaisesti funktionaalista ja poliittista toimivallan leviämistä. (Tranholm-Mikkelsen 1991, 15.)

Tranholm-Mikkelsenin mukaan erilaista toimivallan leviämiseen kannustavaa painetta on syntynyt 1980-luvulta lähtien, jolloin erityisesti aktiivisen komission ansiosta Euroopan yhdentyminen otti isoja harppauksia. Yhtenäisasiakirjan jälkeen tulikin pian jo Maastrichtin sopimus Euroopan unionista ja tämän jälkeenkin perussopimuksia on muutettu kolme kertaa Amsterdamin sopimuksella 1999, Nizzan sopimuksella 2003 ja Lissabonin sopimuksella 2009. Joka kerta kun perussopimuksia on muutettu, on niillä ollut integraatiota lisäävä vaikutus.

Neofunktionalismin logiikan mukaista integraatioprosessia ovat havainnoineet Tranholm-Mikkelsenin jälkeen useat tutkijat ja neofunktionalismia on kehittänyt eteenpäin ja arvioinut kriittisesti mm. yksi teorian alkuperäisistä kehittäjistä Philippe Schmitter (2002) kuvaavasti nimetyssä artikkelissaan *Neo-neofunctionalism*. Schmitter näkee, että neofunktionalismin ajattelussa Euroopan maiden keskinäisriippuvuudesta ja sen merkityksestä funktionaalille integraatiolle kesti kauemmin tulla toteen, kuin teoreetikot olivat alun perin arvelleet. Tähän vaikuttivat EU:n rajat ylittävän toiminnan epätasaisuus eri sektoreilla sekä pluralismin sijaan jäsenmaiden korporatistisen luoma haastavuus. (Schmitter 2002, 17.)

Euroopan komissio ei ole myöskään aina onnistunut toimimaan roolissaan aktiivisena integraation vauhdittajana, koska senkin toiminta on ollut usein riippuvaista siitä, kuka puheenjohtajana on toiminut sekä siitä, millaista tukea tämä on saanut avainjäsenmailta. Schmitterin mukaan oli myös virheellistä olettaa, että kaikki toimivallan kasvu ja monipuolistuminen kasaantuisivat komissiolle ja että se muodostaisi mahdollisen tulevan ylikansallisen valtion päätöksenteon ytimen. (mt., 18.)

Integraation dynamiikkaan ovat vaikuttaneet myös EU:n laajentuminen ja uusien jäsenmaiden mukaantulo. Neofunktionalismissa ei ole otettu huomioon laajentumisen vaikutuksia, joten sen seurauksia ei voida teorian avulla selittää. Teoria ei myöskään osannut ottaa huomioon integraation ulkopuolelta tulevien sokkien vaikutusta, kuten kylmän sodan päättymisestä johtuvia seurauksia. Uudet ja uudelleenitsenäistyneet valtiot ovat näistä seurauksista ilmeisimpiä. Neofunktionalistit eivät osanneet ottaa huomioon EU:n tuomioistuimen toimintatapojen merkitystä jäsenmailla. Tuomioistuimen EU-laintulkinta ja lainvalvonta herättivät osaltaan tyytymättömyyttä jäsenmaissa

niiden omaa suvereniteettia ja sen kaventumista kohtaan. Ajatusta EU:n perussopimuksista tietyntyyppisiksi EU:n perustuslain prototyyppinä vierastettiin. (Schmitter 2002, 18.)

Ylikansallisen toimivallan kasvu johti osaltaan siihen, että jäsenmaat halusivat kasvattaa äänivaltaansa EU:ssa perustamalla Eurooppa-neuvosto hallitustenväliseksi foorumiksi vuonna 1974. Eurooppa-neuvosto sai virallisen asemansa vuonna 1992 ja siitä tuli virallinen EU-toimielin 2009. Voidaan myös perustellusti argumentoida, että integraation politisoituminen ei ole aina ollut sellaista, jota neofunktionalistit uskoivat sen olevan, sillä lisäintegraation vastustamisesta on tullut halki Euroopan erityisesti populistipuolueiden käyttämä poliittisen vaikuttamisen keino. Toimivallan luovuttamisesta EU:lle on tullut joillekin puolueille iso kohtalonkysymys, jolla vedotaan äänestäjiin. (Schmitter 2002, 19; Euroopan unioni 2022.) Toisaalta mittavat askeleet integraatiokehityksessä 1990-luvulta lähtien eivät olisi olleet mahdollista ilman jäsenmaiden merkittävää poliittista tukea.

Schmitterin mukaan toimivallan leviämistä ei pidä nähdä vääjäämättömänä prosessina, vaan se voi tapahtua tai olla tapahtumatta. Integraatio nähdään pääasiassa rationaalisena prosessina, jossa siihen osallistuvat toimijat laskevat mitä saavat siitä, että ovat prosessissa mukana tekemässä yhteisiä EU:ta koskettavia päätöksiä. Integraatioon vaikuttavat myös keskeisesti ulkopuolelta tulevat ennakoimattomat vaikutukset, kuten kriisit. (Schmitter 2002, 15, 17, 22.)

3.4. Eurokriisin tutkimus ja neofunktionalismi

Neofunktionalismia on hyödynnetty tutkielmani aihealueen tutkimisessa, sillä euroalueen kehitys ja vakaus ovat eräiden tutkijoiden mielestä selkeästi taloudellisen integraation osa-alueita, joissa on funktionaalaisia paineita syvemmälle integraatiolle. Arne Niemann ja Demosthenes Ioannou (2015) analysoivat artikkelissaan *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?* eurokriisiä ja sen aikana tapahtunutta integraatiokehitystä neofunktionalismia hyödyntäen. He tarkastelivat toimivallan leviämisen ilmenemistä EMU:n kehittämisessä ja he arvioivat neofunktionalismin toimivallan leviämisen olevan keskeinen ajuri muutoksille, joita kriisi on tuonut. (Niemann & Ioannou 2015, 196–197.)

Pankkiunionin ja Euroopan vakausmekanismin luominen ovat esimerkkejä siitä, kuinka kriisissä funktionaalinen paine lisäintegraation puolesta on ohjannut toimivallan muutoksiin. Myös ylikansallisilla instituutioilla, kuten Euroopan parlamentilla, on ollut merkittävä rooli toimivallan leviämisen edistämiseksi eurooppalaisen talouspolitiikan ohjauspaketista eli ns. six-

pack:ista käydyissä neuvotteluissa. Euroopan keskuspankki oli myös merkittävässä roolissa ajamassa ratkaisuja kriisiin integraation keinoin. Kirjoittajat näkevät neofunktionalismin hyödyn juuri integraation dynamiikan tutkimisessa eli siinä, mitkä voimat ovat taustalla integraation syvenemisessä. (Niemann & Ioannou 2015, 212–213.) Niemannin ja Ioannoun lähestymistavan heikkoudeksi voidaan laskea keskittyminen vain toimivallan leviämisen havainnointiin eikä muihin vaihtoehtoihin integraation tai disintegraation suhteen, kuten toimivallan ympäriläikkymiseen, joita Schmitter (1970) on alun perin esittänyt.

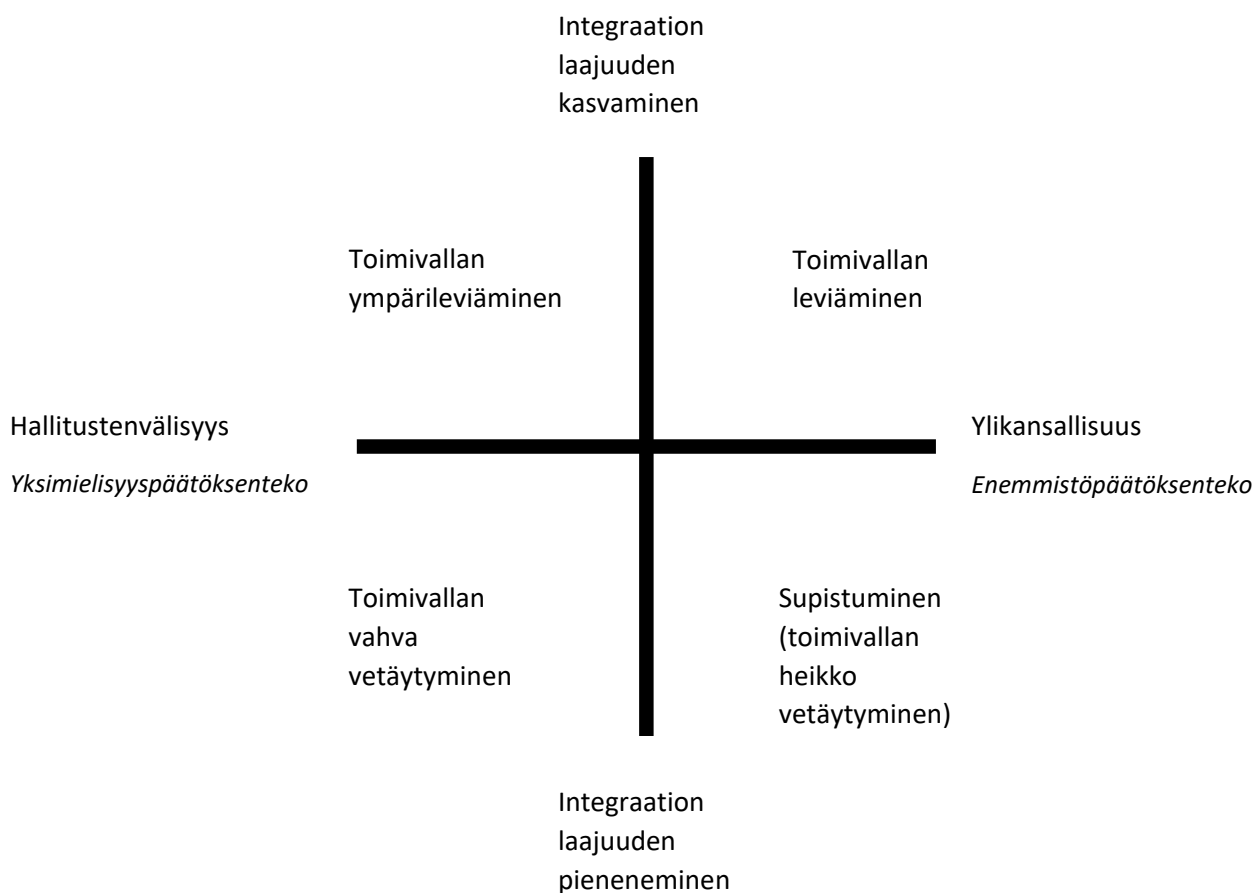
Fiskaalinen integraatio ja yhteisvastuun kasvattaminen EU-tasolla eivät ole helppoja hankkeita edistää. Koronakriisin luoman valtavan taloudellisen sokin seurauksena EU-maat neuvottelivat 750 miljardin euron elpymisvälineestä, jossa maat sitoutuvat ottamaan yhteistä velkaa, jotta maat pystyisivät elvyttämään talouksiaan ja talous palaisi kriisistä kasvuun (Valtiovarainministeriö 2022c). Vaikka päätös elpymisvälineen perustamisesta saatiin aikaiseksi nopeasti, neuvottelut eivät olleet helpot, ja kansalliset hallitukset sekä puolueet niin hallituksissa kuin oppositioissa ovat suhtautuneet päätökseen ristiriitaisesti. (Koivisto & Pilke 18.5.2021) Esimerkiksi Suomessa asiantuntijat enimmäkseen ymmärtävät tarpeen paketille ja kansalaiset hyväksyvät paketin, vaikka se myös kerää runsaasti vastustusta. (Sajari 6.8.2020; Hyttinen 1.5.2021)

Francesco Nicoli (2018) on tutkinut, miten eurokriisi on vaikuttanut asenteisiin syvempää fiskaalista integraatiota kohtaan kvantitatiivisin analyysikeinoin artikkelissaan *Integration through crises? A quantitative assessment of the effect of the Eurocrisis on preferences for fiscal integration*. Hän analysoi Eurobarometrien avulla laajaa vastaajajoukkoa vuosien 2011–2016 väliltä, keskittyen asenteisiin syvempää fiskaalista integraatiota kohtaan ja kahteen vaihtoehtoon integraation toteuttamista kohtaan. Vastaajajoukolta haluttiin tietää suhtautumista eurobondeihin eli kaavailtuihin euromaiden joukkovelkakirjoihin tai vahvempaan EU-tason talousohjaukseen. (mt., 397, 406.)

Nicoli halusi myös selvittää vastaajajoukolta, että nouseeko sieltä painetta syvempää integraatiota kohtaan eurokriisin vuoksi. Tämä ajatus on neofunktionalistisen hypoteesin testausta siitä, että integraatio etenee kriisien kautta, koska kriisi paljastaa jonkin puutteen toimivallan jakautumisessa, minkä korjaaminen edellyttää toimivallan delegoimista ylikansalliselle tasolle. Neofunktionalistisen logiikan mukaan siis integraation pitäisi olla sitä suotavampaa, mitä syvempi kriisi on kyseessä. Nicoli mittaa kriisin syvyyttä sillä, kuinka paljon tutkimuksessa olevien maiden BKT on kärsinyt, työttömyys kasvanut ja miten taloudellinen kärsimys on ilmentynyt. (mt., 402.)

Analyysi kuitenkin osoittaa, että yksilön tasolla syvempi kriisi ei vahvista vastaajan halua syvemmälle integraatiolle, vaikka järjestelmätasolla taloudelliset seikat puhuisivat sen puolesta. Ongelmaksi muodostuu myös valtioiden talouksien erilainen reagoiminen kriisiin eli vaikka kriisi iskisi kaikkiin euromaihin, niiden taloudet reagoivat eri aikaisesti ja eri tavalla. Toisiin maihin kriisi vaikuttaa enemmän kuin toisiin, jolloin ei välttämättä synny kollektiivista liikettä ajamaan esimerkiksi syvempää fiskaalista toimivaltaa EU:lle. Vastaajilta löytyi kuitenkin halua eurobondien käyttöönottoa sekä EU:n talousohjauksen toimivallan kasvattamista kohtaan, mutta vastaajajoukko eriytyi maiden mukaan. Etelä- ja itä-Euroopan maiden joukossa oltiin myöntyväisempiä joukkovelkakirjojen suhteen, kun taas Saksan, Alankomaiden, Itävallan ja Tanskan toiveissa oli talousohjauksvallan kasvattaminen EU:lle. Näkemykset fiskaalisen integraation luonteesta siis erosivat maittain, mutta Nicolin mukaan merkittävä edistyminen fiskaalisen toimivallan suhteen vaatisi siirtymistä yhteisvastuullisuuden suuntaan sekä talousohjauksvaltaan. (Nicoli 2018, 422–423.)

Nicoli on tutkinut paljon eurokriisiä ja hän on testannut laajasti neofunktionalismin hyödyllisyyttä nykypäivän integraatiotutkimuksessa. Hän esittää artikkelissaan (2019) *Neofunctionalism revisited: integration theory and varieties of outcomes in the Eurocrisis* uuden hiotumman version Philippe Schmitterin (1970/2022) mallista kriisissä tapahtuvalle integraatio- tai disintegraatiokehitykselle. Nicoli tarkastelee eurokriisin myötä syntyneitä päätöksiä ja instituutioita arvioimalla niiden integratiivista vaikutusta. Hän ottaa Schmitterin mallista (1970) toimivallan leviämisen, toimivallan ympärileviäminen, vahvan vetäytymisen sekä supistumisen, jota hän kutsuu heikoksi vetäytymiseksi, osaksi omaa tarkastelumalliaan kriisissä tapahtuvalle integraatiokehitykselle (kts. Kuvio 1., Nicoli 2019). Hän ei huomioi voimistumista, sekaannusta tai koteloitumista mallissaan, koska niiden toteutumisen kaltaiset olosuhteet eivät ole olleet eurokriisin luonteisessa kriisissä todennäköisiä tai mahdollisia. (Nicoli 2019, 1, 5–6.)



Kuvio 1. Mahdolliset vaihtoehdot kriisilähtöiselle integraatiolle (mukaillen: Nicoli 2019).

Kuviota tulkitaksemme kerrataan, että toimivallan leviäminen on esitetty integraatiota lisäävänä sekä ylikansallisten instituutioiden valtaa lisäävänä tekijänä. Toimivallan ympärileviäminen merkitsee hallitusten välisillä sopimuksilla luotujen tarkasti erikoistuneiden hallitusten välisten instituutioiden luomista, jotka kuitenkin lisäävät integraatiota. Vahva vetäytyminen aiheuttaa toimivallan vähentymistä ylikansallisilta instituutioilta ja integraation osittaista purkautumista. Heikko toimivallan vetäytyminen tarkoittaa tilannetta, jossa integraatio vetäytyy tietyiltä päätöksenteon sektoreilta, mutta olemassa olevia ylikansallisia instituutioita vahvistetaan niille jäljelle jääneiden päätöksenteon sektoreiden osalta. (Nicoli 2019, 5–6; Schmitter 1970, 844–846.)

Edellä kuvatut vaihtoehdot kriisin seurauksena syventyvistä tai purkautuvasta integraatiosta vaativat toteutuakseen joukon erilaisia taustatekijöitä, jotka vaikuttavat integraation laajuuteen ja

hallinnon ylikansallisuuteen tai hallitustenvälisyyteen. Päätettävän politiikan alan luonne on tärkeä huomioida eli onko kyseessä niin sanottu korkean politiikan ala⁸, joka kajoaisi valtioiden suvereniteettiin merkittävästi tai alemman politiikan ala⁹, joka ei välttämättä nouse integraatiossa ongelmalliseksi tekijäksi, koska se ei vaikuta valtioiden suvereniteettiin niin merkittävästi. Korkean politiikan alan integraatio voisi tapahtua todennäköisemmin jäsenmaiden tiukan valvonnan alaisena eli se olisi hallitustenvälisyyteen taipuvainen ala. Yhteinen identiteetti jonkin kysymyksen ympärillä ja identifioituminen politiikan alaan voi antaa ylikansallisille toimijoille paremmat mahdollisuudet saada toimivaltaa sen soveltamiseen. Tämä identifioituminen pätee myös korkean politiikan kysymysten suhteen eli korkeampi identifioituminen ja yhteinen identiteetti asian ympärillä voi johtaa korkean politiikan alan helpompaan integraatioon. (Nicoli 2019, 7.)

Hallintojen keskinäisriippuvuudet ovat tärkeitä ottaa huomioon ja kriisit, joissa jäsenvaltioiden hallintojen päätökset aiheuttavat epäsuhtaa, voivat johtaa hallitustenvälisen koordinaatioelinten luomiseen. Toisaalta kriisit, jotka liittyvät vapaamatkustamiseen tai moraalikatoon joidenkin jäsenmaiden toimesta, voivat johtaa päätöksentekoon, jossa pyritään luomaan päätöksentekoa eristäviä instrumentteja. Polkuriippuvuuden hahmottaminen on tärkeää, koska integraation tapahtuminen on todennäköisempää päätöksenteon aloilla, joilla on jo tapahtunut integraatiokehitystä. Jäsenmaat pyrkivät yleensä minimalistiseen integraatioon, kun taas suurta autonomiaa omaavat ylikansalliset toimijat ovat tyypillisesti ajamassa suurempaa integraatiota omilla hallinnonaloillaan. (mt., 7–8.)

Politiikan alojen keskinäisriippuvuudet vaikuttavat integraatioon tai disintegraatioon varsinkin mitä suurempi keskinäisriippuvuus on eri politiikan alojen välillä hallinnon eri tasoilla. Jos integroituneen politiikan alan ja ei-integroituneen politiikan alan välinen suhde ei ole toimiva, voidaan tätä pyrkiä ratkaisemaan integroimalla ei-integroitunutta politiikan alaa tai disintegroimalla integroitua politiikan alaa. Liikkuminen integraatio/disintegraatio-akselilla on todennäköisempää, mitä tasaisemmin kriisin kulut jakautuvat jäsenmaiden kesken. Mikäli suurinta osaa maista kriisi ei koske, on integraatio epätodennäköisempää, koska vallitseva tilanne palvelee heitä uudistuksia paremmin. (mt., 8.)

Edellä kuvailut tekijät ovat toimivallan leviämisen, toimivallan ympärileviämisen ja vetäytymisen taustalla. Toimivallan leviäminen on todennäköisempää kriisissä, jos hallintojen tai politiikan alojen

⁸ Oma suomennos termistä high politics.

⁹ Oma suomennos termistä low politics.

keskinäisriippuvuus on suurta. Varsinkin matalan politiikan alan toimivallan leviäminen on todennäköistä. Korkean politiikan alan suhteen toimivallan leviämistä voi tapahtua, mikäli jäsenmailla on asiaan liittyen yhteistä jaettua identiteettiä. Ylikansallista toimivaltaa käyttävillä toimielimillä voi korkean politiikan alojen keskinäisriippuvuuden vallitessa olla kykyä tulkita omaa mandaattiaan ja ajaa suurempaa autonomiaa itselleen ja näin siirtää toimivaltaa ylikansalliselle tasolle. (Nicoli 2019, 8–9.)

Toimivallan ympärileviäminen on ehkä todennäköisin kehityskulku kriisissä tapahtuvalle integraatiolle, koska jäsenmaat ovat perinteisesti hyvin varovaisia toimivallan siirrossa ylikansallisille toimijoille ja haluavat itse pitää ohjat käsissään integraation suhteen, jolloin hallitustenvälisyys korostuu. Alhainen keskinäisriippuvuus hallintojen välillä on omiaan johtamaan toimivallan ympärileviämiseen ja politiikan alojen korkeakin keskinäisriippuvuus johtaa todennäköisemmin ympärileviämiseen, mikäli kyseessä on korkean politiikan ala, josta ei vallitse vahvaa yhteistä identifiointumista. Jäsenmaat haluavat yleensä pitää tiukasti kiinni omaan suvereniteettiin liittyvistä politiikan aloista ja niiden suhteen suositaan yksimielistä päätöksentekoa. Jos kriisillä on suuret talousvaikutukset ja siihen reagoimatta jättäminen kävisi kalliiksi, on reagoimisessa toimivallan ympärileviäminen mahdollista. Tätä voi tapahtua varsinkin tilanteissa, jossa kriisin kustannukset jakautuvat epätasaisesti jäsenmaiden välillä, jolloin vähiten kriisistä itse kärsineet maat pyrkivät pitämään kiinni kriisin hoitoon liittyvästä päätöksenteosta. (Nicoli 2019, 9.)

Toimivallan vetäytyminen on todennäköistä, jos kriisi on seurausta ylikansallisen tason huonosta hallinnosta tai huonosta kriisin hoidosta. Poliitiikan alojen korkeakaan keskinäisriippuvuus ei takaa, että integraatio olisi välttämätöntä. Mikäli integraation kulut ylittävät selvästi disintegraation kulut, voi kehitys olla disintegratiivista. Mikäli kriisi on koko unionin halvaannuttava, siitä ei tunnu löytyvän ulospääsyä ja poliittinen tuki unionille on kärsinyt, voi toimivallan voimakas vetäytyminen olla mahdollista. (ibid.)

Nicoli tutki eurokriisin vaikutusta integraatiokehitykseen hyödyntämällä edellä kuvattua mallia kriisissä tapahtuvalle integraatiokehitykselle. Hän pohjaa arvionsa kriisin vaikutuksista asiantuntijakyselyyn ja lainsäädäntöön sekä päätöksiin, joita kriisin jälkeen on tehty koskien uusia instrumentteja, käytänteitä ja toimivallan jakoa. Heikkoa toimivallan ympärileviämistä on hänen arvionsa mukaan tapahtunut, kun vuonna 2010 luotiin Euroopan rahoitusvakautusmekanismi, jonka tarkoituksena on ollut auttaa finanssikriisin vuoksi taloudellisissa vaikeuksissa olevia EU-maita ja säilyttää EU:n rahoitusvakaus. Apu myönnetään lainana tai luottojärjestelyn avulla ja sen budjetti

tulee EU:n talousarviosta. Mekanismin hallinta lepää komissiolla, mutta sen käytöstä päättää Euroopan unionin neuvosto määränemmistöpäätöksellä. Nicoli näkee, että toimivallan ympärileviäminen on heikkoa, koska komission valta on mekanismeissa merkittävä, mutta EU:n neuvostollakin on oma rooli sen toiminnassa. (Nicoli 2019, 9–11.)

Nicoli näkee Euroopan vakausmekanismin voimakkaampana toimivallan ympärileviämisenä. Sen noin 800 miljardin euron lainakapasiteetti tulee jäsenmaiden maksamasta pääomasta ja maiden sitoumuksista maksaa pääomaa tarvittaessa. Vakausmekanismi on luonteeltaan puhtaasti hallitustenvälinen, sillä komissiolla ei ole sen toiminnassa roolia. Vakausmekanismin käyttö eli taloudellisen tuen myöntäminen vaatii jäsenmaiden yksimielisyyden. Euroopan vakausmekanismin voidaan esittää olevan esimerkki vahvasti toimivallan ympärileviämisestä, koska sen toiminnassa korkean politiikan ala eli tässä tapauksessa fiskaalipoliittinen valta pidetään jäsenmailla eli toimivaltaa ei luovuteta asiassa komissiolle. Vakausmekanismin varojen tarve jakautuu myös epätasaisesti eli kaikki jäsenmaat eivät hyödy sen varoista suoraan, joten sitä suhteessa eniten rahoittavat maat saattavat pyrkiä käyttämään sen käytöstä päätettäessä veto-oikeutta. (mt., 11.)

EKP:n mandaatin uudelleentulkinta täyttää selkeimmin toimivallan leviämisen kriteerit. Euroopan keskuspankki tulkitsi uudelleen omia sääntöjään vuonna 2012, jolloin vallitsi syvä huoli kriisimaiden korkojen noususta, kun velkojen omistajat vaativat ylimääräistä riskilisää niiden velkakirjoilta. Silloinen Euroopan keskuspankin pääjohtaja Mario Draghi ilmoitti dramaattisessa puheessaan 26.7.2012, että hän tekee kaikkensa euron säilyttämiseksi. Riskilisiä poistui ja saman vuoden syksyllä EKP päätti aloittaa rahapoliittiset suorat kaupat Euroopan vakausmekanismin ja Euroopan rahoitusvakausvälineen kautta. Rahapoliittisilla suorilla kaupoilla ostetaan valtioiden velkakirjoja jälkimarkkinoilta. EKP aloitti myös vuoden 2014 lopulla määrällisen elvyttämisen, jossa se ostaa markkinoilta obligaatioita pyrkien nostamaan lähellä nollaa olevaa inflaatiota lähemmäs tavoiteinflaatiota eli kahta prosenttia. (Nicoli 2019, 12–13; Eur-Lex 2015.)

Muutos EKP:n toiminnassa on ollut näiden kahden toimenpiteen vuoksi merkittävää, koska aiemmin EKP:n mandaatiksi katsottiin hintavakauden säilyttäminen euroalueella ja rahapolitiikka oli sen päätehtävä. Toimenpiteillä EKP laajensi valtaansa rahapolitiikasta itse euroalueen vaalimiseen, mikä ei suoraan ollut sen tehtävä. EKP:n omatoiminen oman roolin vahvistaminen on kultivoitunutta toimivallan leviämistä, sillä EKP:n ylikansallinen valta kasvoi ja integraatio syveni. (Nicoli 2019, 13.)

Toinen esimerkki toimivallan leviämisestä on Euroopan pankkiunionin perustaminen. Pankkiunioni koostuu kahdesta pilarista, joista ensimmäinen on yhteinen valvontamekanismi ja toinen yhteinen kriisinratkaisumekanismi. Kriisinratkaisumekanismiin hallituksessa istuu edustajia komissiosta sekä jäsenmaista. Puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä neljä pysyvää jäsentä ovat komission nimittämiä ja Euroopan parlamentin sekä EU:n neuvoston hyväksymiä. Kansallisista edustajista huolimatta elin on täysin itsenäinen ja se on vastuussa sekä komissiolle että parlamentille. Päätökset hyväksytään yksinkertaisella enemmistöllä. Mekanismin suhteen voidaan puhua riskienjakamisesta, mutta tämä jako ei koske julkisia toimijoita, vaan varat kriisinratkaisurahastoon tulevat pankkisektorilta. Koska jäsenmaiden varoja ei tarvita, ei myöskään tarvita identifioitumista ongelman äärelle ja toimivalta siirtyy ylikansalliselle tasolle kitkattomasti. (Nicoli 2019, 13–14.)

Olen tuonut neofunktionalismia luotaavassa luvussani esiin teorian lähtökohdat, kehityksen, taantumisen ja teorian uuden tulemisen aina eurokriisin jälkeiseen aikaan asti. Neofunktionalismi ei onnistu teoriana kuvaamaan koko integraatioprosessia, mutta se toimii hyvin integraation dynamiikan hahmottamisessa. Teorian vahvuudet ovat sen tavassa hahmottaa integraatiokehitystä, joka nähdään alati muuttuvana ja eläväisenä prosessina. Euroopan integraatiota ei tällöin nähdä muuttumattomana monoliittina, vaan sitä pidetään pikemminkin ikiliikkujana. Olen tuonut esiin tuoretta tutkimusperinnettä, jossa neofunktionalismia on hyödynnetty eri näkökulmista integraatioprosessin tutkimiseen, mikä on omalta osaltaan osoitus klassikkoteorian elinvoimaisuudesta. Näkemykseni mukaan teoria nousee aina uudestaan pinnalle, koska sitä on kehitetty ja arvioitu hyvin kriittisesti vuosikymmenten kuluessa ja teoriaa on myös haluttu kehittää eteenpäin.

Nykyään hedelmällisimpiä teorian sovelluskohteita ovat EU:n ja sen elinten päätöksien analysointi ja niiden vaikutuksien arvioiminen erityisesti siltä kannalta, syveneekö vai purkautuuko integraatio päätösten myötä: Kasvaako ylikansallisten instituutioiden valta vai onko valtaa jatkossa enemmän jäsenmailla? Kysymykset ovat oman tutkielmani keskiössä, kun analysoin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin suunnitelmia euroalueen kehittämisestä Euroopan komission näkökulmasta. Rakennan sisällönanalyysini luokittelun teoriaa hyödyntämällä, pyrkien erityisesti havainnoimaan toimivallan leviämisen ja toimivallan ympärileviämisen elementtejä aineistosta.

4. MENETELMÄ JA AINEISTO

4.1. Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Tutkielmani metodina toimii laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi. Laadullisella aineiston analyysillä pyritään luomaan analysoitavaan aineistoon selkeyttä ja sillä tavalla tuottaa uutta tietoa tutkimusaiheesta. Analyysin tarkoituksena on tiivistää aineistoa, kadottamatta siihen sisältyvää informaatiota. Tiivistämisellä pyritään lisäämään aineiston informaatioarvoa selkeyttämällä hajanaista aineistoa. (Eskola & Suoranta 1998, 138.) Teoriaohjaava sisällönanalyysi on päättelytyyliltään abduktiivinen eli siinä vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit teoreettiset mallit (Tuomi & Sarajarvi 2018, 110). Sisällönanalyysillä voidaan analysoida erilaisia aineistoja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysillä analysoitava aineisto voi olla hyvin erilaista, kuten artikkeleita, kirjoja, päiväkirjoja, raportteja tai lähes mikä tahansa kirjallisessa muodossa oleva dokumentti. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa tekstistä etsitään siitä nousevia merkityksiä. (mt., 117.)

Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla, kuten aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Tämä tarkoittaa, että teoriaohjaavassa analyysissä suoritetaan kolme vaihetta, joista ensimmäinen on aineiston redusointi eli pelkistäminen. Toinen vaihe kattaa aineiston klusteroinnin eli ryhmittelyn ja kolmas vaihe abstrahoinnin, jossa teoriaohjaava analyysi eroaa aineistolähtöisestä analyysistä. Teoriaohjaavassa analyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina tutkittavasta ilmiöstä ”jo tiedettynä” toisin kuin aineistolähtöisessä analyysissä, jossa teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta. (mt., 122, 133.)

Jotta analyysin voi aloittaa, tulee määritellä analyysiyksikkö, joka voi olla jokin sana, lause tai lausuma. Analyysiyksikkönä voidaan myös käyttää ajatuskokonaisuutta, joka voi sisältää joukon johonkin ajatukseen liittyviä lauseita. Analyysiyksikön valintaan vaikuttavat tutkimustehtävä sekä aineiston tyyppi. Aineiston redusoinnin voi tehdä hyvin monipuolisista aineistotyypeistä, kuten auki kirjoitetuista haastatteluista, havainnoinneista, asiakirjoista tai dokumenteista. Aineistodatasta ryhdytään redusoinnissa pelkistämään sitä karsimalla tutkimuksen kannalta epäolennaiset asiat pois, mikä voidaan toteuttaa esimerkiksi tiivistämällä dataa tai pilkkomalla se osiin. Pelkistämisessä pyritään etsimään aineistosta tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja. Aineistosta etsitään näin kaikki tutkimustehtävää kuvaavat alkuperäisilmaukset ja niitä kuvaavat pelkistetyt ilmaukset. Pelkistetyt

ilmaukset merkitään ylös erikseen aineistosta, jotta voidaan suorittaa aineiston klusterointi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 123–124.)

Aineiston klusteroinnissa eli ryhmittelyssä aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset käydään läpi perusteellisesti ja aineistosta etsitään käsitteitä, jotka kuvaavat samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia. Kun löydetään samaan ilmiötä kuvaavia käsitteitä, ne ryhmitellään ja yhdistetään eri luokiksi, joista muodostetaan alaluokat. Tutkittavan ilmiön ominaisuus tai piirre voi toimia luokitteluyksikkönä. Ryhmittelyn tarkoituksena on luoda tutkimuksen perusrakenteelle pohja sekä tehdä alustavia kuvauksia tutkittavan ilmiön ympäriltä. Alkuperäisilmauksista muodostetut pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään alaluokiksi, jotka nimetään aineiston sisällön mukaan. Tämän vaiheen jälkeen ryhdytään yhdistelemään alaluokkia yläluokiksi, mutta teoriaohjaavassa analyysissä tässä vaiheessa myös teoriasta nousevat käsitteet auttavat yläluokkien muodostamisessa. (mt., 124–125.)

Klusteroinnista siirrytään abstrahointiin eli käsitteellistämiseen. Teoriaohjaavassa analyysissä tuodaan teoreettiset käsitteet osaksi analyysirunkoa, joten tämä eroaa aineistolähtöisestä analyysistä, jossa aineistosta valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettiset käsitteet. Aineistolähtöistä sisällönanalyysia onkin kritisoitu siitä, että se on vaikea toteuttaa, koska ajatus havaintojen teoriapitoisuudesta on yleisesti hyväksytty periaate. Eli ajatuksena on se, että ei ole olemassa puhtaan objektiivisia havaintoja, joihin eivät vaikuta tutkijan tutkimusasetelma tai käyttämät käsitteet mitenkään.

Teoriaohjaavassa analyysissäkin hyödynnetään aineistoa ja analyysiyksiköt valitaan aineistosta jo aiheesta aikaisemmin tiedetyn tiedon pohjalta. Aikaisempi tieto vaikuttaa analyysiin, mutta tarkoituksena ei ole varsinaisesti testata teoriaa, vaan tuoda uusia ajatuksia ja hyödyntää teorian käsitteitä tutkimuksen aihealueen tulkinnassa. (mt., 109 & 133.)

4.2. Aineisto

Tutkielmani primääriaineistona käytän Euroopan komission tuottamaa raporttia vuodelta 2015 koskien EMU:n kehittämistä ja komission tuottamaa pohdinta-asiakirjaa vuodelta 2017, jossa EMU:n kehittämiseksi esitetään eri vaihtoehtoja. Koska tutkielmani menetelmänä toimii teoriaohjaava sisällönanalyysi, mahdollistaa se suhteellisen vapaan aineiston hankinnan.

Analyyssissä vuorotteleekin aineistolähtöisyys ja teoriasta tulevat valmiit mallit (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109–110).

Tutkielmassani on olennaista tarkastella Euroopan komission näkökantoja EMU:n kehittämisestä siitä näkökulmasta, onko komission ehdotuksilla mahdollisesti ylikansallista toimivaltaa lisääviä vaikutuksia. Olen valinnut Euroopan komission tuottaman raportin ja pohdinta-asiakirjan tarkasteluni kohteeksi, koska niissä on kootusti tuotu yhteen erilaisia talous- ja rahaliittoa kehittäviä ehdotuksia eurokriisin jälkeiseltä ajalta. Tutkielmani rajauksen takia tarkastelen eurokriisin jälkeen käytyä keskustelua EMU:n kehittämisestä koronakriisiin (2020-) saakka, joten tämän vuoksi aineistoni on ajalta ennen koronakriisiä. Tutkielmani johtopäätöksissä pohdin, miten koronakriisi on vaikuttanut EMU:n kehittämisen mahdollisuuksiin.

Euroopan komission tuottama ns. viiden presidentin raportti *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely* (Euroopan komissio 2015) on Euroopan komission puheenjohtajan yhteistyössä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan, Euroopan keskuspankin pääjohtajan sekä Euroopan parlamentin puhemiehen kanssa laadittu raportti Euroopan talous- ja rahaliiton valmiiksi saattamisesta. Raportti esittelee tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla EMU saataisiin valmiiksi vuoteen 2025 mennessä. Raportissa on viisi lukua, joissa käsitellään eri toimenpidealueita, joita talous- ja rahaliiton viimeistely vaatisi.

Ensimmäisessä luvussa pohjustetaan raporttia ja esitetään, että EMU saatettaisiin valmiiksi kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisen aikana hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti olemassa olevia sopimuksia ja instrumentteja sekä saatettaisiin valmiiksi finanssiunioni, jolla pidettäisiin yllä vastuullista finanssipolitiikkaa jäsenmaiden kansallisella tasolla sekä koko euroalueen tasolla. Lisäksi ensimmäisessä vaiheessa kehitettäisiin demokraattista vastuunkantoa. Raportin mukaan ensimmäinen vaihe kestäisi vuoteen 2017 asti, jolloin siirryttäisiin toiseen vaiheeseen, jossa lähentymisprosessista tehtäisiin sitovampi uudella lainsäädännöllä ja jossa euroalueen jäsenmailla olisi velvollisuus osallistua yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin. Seuraavissa luvuissa käsitellään yksityiskohtaisemmin talous-, finanssi- ja fiskaaliunionin kehittämistä sekä demokraattisen vastuullisuuden parantamista. Analyyssissäni viittaan raportista puhuessani Euroopan komission näkemyksiin, koska raportti on Euroopan komission julkaisema ja sen laatijaksi on kirjattu silloinen puheenjohtaja Jean-Claude Juncker.

Toisessa Euroopan komission tuottamassa aineistossa nimeltään *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä* (Euroopan komissio 2017) tarjotaan jatkosuunnitelmia EMU:n valmiiksi saattamiselle ja se onkin jatkoa *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely* -raportille. Pohdinta-asiakirjassa Euroopan komissio kartoittaa EMU:n kehitystä ja nykytilannetta sekä havaittuja tarpeita, joiden tyydyttäminen vaatisi komission mukaan toimenpiteitä erityisesti kolmella osa-alueella. Ensimmäinen osa-alue koskee rahoitusunionin viimeistelyä, johon kuuluvat muun muassa pankkiunionin valmiiksi saattaminen sekä pääomamarkkinaunionin toteuttaminen. Toinen osa-alue käsittelee yhdentyneemmän talous- ja finanssiunionin luomista, johon kuuluvat muun muassa talouspolitiikan EU-ohjausjakson vahvistaminen ja makrotalouden vakautusjärjestely. Kolmas osa-alue koskee demokraattisen vastuuvollisuuden ankkurointia ja euroalueen instituutioiden vahvistamista. Osa-alueen toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa toimivallan uudelleenjaon miettiminen jäsenmaiden ja EU-instituutioiden kesken sekä euroalueen varainhoitohallinnon kehittäminen.

5. ANALYYSI

5.1. Analyysin lähtökohdat

Tutkielmani analyysiosiossa tulen soveltamalla teoriaohjaavaa sisällönanalyysia analysoimaan Euroopan komission ehdotuksia EMU:n kehittämiseksi neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkastellen. Pyrin erityisesti arvioimaan komission ehdotuksien vaikutuksia integraatiokehitykselle ja sille, miten toimivalta asettuisi eri ehdotuksien myötä. Arvioin siis, siirtyisikö ylikansallisille toimijoille toimivaltaa vai säilyisikö toimivalta jäsenmailla tai lisääntyisikö hallitustenvälinen päätöksenteko euroaluetta koskevissa päätöksissä. Arvioin myös ehdotettujen integraatiota edistävien toimenpiteiden toteutumisen todennäköisyyttä Francesco Nicolin (2019) esittämien integraation taustatekijöiden perusteella.

Analyysini analyysiyksikkönä toimivat aineistossa esiintyvät ehdotukset ja esitykset sekä suunnitelmat EMU:n kehittämiseksi, jotka olisivat vaikutuksiltaan neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkastellen integraatiota lisääviä. Redusoin aineistosta esiin analyysiyksiköni liittyvän datan ja ryhmittelen sen alaluokiksi, jotka yhdistän teoriasta tuomieni käsitteiden avulla yläluokiksi. Olen järjestänyt alaluokat yläluokkien alle. Yläluokkia ovat toimivallan funktionaalinen leviäminen, toimivallan kultivoitunut leviäminen sekä toimivallan ympärileviäminen. Seuraavissa alaluvuissa käsittelen muodostamiani yläluokkia.

Neofunktionalismiin kuuluvista toimivallan leviämisen käsitteistä olen jättänyt luokittelun ulkopuolelle toimivallan poliittisen läikkymisen, jossa poliittiset eliitit ajavat ylikansallisen toimivallan kasvattamista. Ajatuksena eliiteillä on, että ylikansallista toimivaltaa voidaan kasvattaa, mikäli näin voidaan parhaiten turvata kansalliset ja omien eturyhmien edut. (Tranholm-Mikkelsen 1991, 5.) Aineistossa ilmenevät ehdotukset EMU:n kehittämiseksi ovat Euroopan komission ja EU-instituutioiden yhdessä tekemiä eikä niissä kuulu jäsenmaiden ääni suoraan. Tämän vuoksi aineistoa ei voi analysoida toimivallan poliittisen leviämisen näkökulmasta. On myös paikallaan muistuttaa, että toimivallan leviämisen tarkastelussa on vaikea asettaa tiukkoja rajoja erilaisten leviämismuotojen välille, koska ne usein risteävät keskenään. Omassa luokittelussa olen päätenyt erittelemään funktionaalisen leviämisen ja kultivoituneen leviämisen ilmentymiset, koska näin olen saanut selkeämmin eritellyksi erityisesti taloudelliseen integraatioon ja poliittiseen integraatioon keskittyvät esitykset aineistostani.

5.2. Toimivallan funktionaalista leviämistä? Pankkiunionin viimeistely ja pääomamarkkinaunionin luominen

Toimivallan leviäminen on keino tarkastella integraation asteittain etenevää tiivistymistä. Taloudellisen integraation lisääntyessä, syntyy usein myös tarve poliittiselle integraatiolle, jolloin toimivalta leviää sektorilta toiselle ja alueellisen integraation tapauksessa kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. (Haas 1958, 297.) Taloudellisen integraation kautta tapahtuu toimivallan funktionaalista leviämistä, jossa integraatiosta katsotaan olevan hyötyä taloudellisten toimijoiden kannalta. Ajatuksena on, että taloudelliset hyödyt voidaan maksimoida taloudellisen integraation kautta, mikä johtaa myös ylikansallisten instituutioiden vahvistumiseen ja toimivallan poliittiseen leviämiseen. (mt., 297–301.)

Euroopan komission raportissa ja pohdinta-asiakirjassa esitetään toimenpiteitä, joilla euroalueen taloudellista integraatiota yritetään edistää jäsenmaiden taloudellisen hyödyn maksimoimiseksi. Toimenpiteiden taustalla ovat eurokriisi ja sen seurauksena havaitut tarpeet EMU:n kehittämiseksi. Komission argumentaatiossa keskeistä on, että talous- ja rahaliitto tarvitsee uudistuksia toimiakseen paremmin. Komission raportissa nostetaan esiin kuinka tärkeää olisi, että euromaiden taloudet pystyisivät reagoimaan nopeasti talouden haasteisiin, mihin tarvittaisiin parempaa kriisien ehkäisystä kansallisilla ja eurooppalaisella tasolla. Kriisien ehkäisemisen lisäksi tarvittaisiin muun muassa riskien jakamista EMU:n sisällä esimerkiksi pankkiunionin valmiiksi saattamisella ja fiskaalipolitiikan yhtenäistämällä euroalueella. Raportissa peräänkuulutetaan tarvetta toimivallan jakamisesta kansallisen tason ja ylikansallisen eurooppalaisen tason välillä. Tällöin jäsenmaiden tulisi hyväksyä yhä suurempi määrä yhteispäätöksiä ylikansallisten instituutioiden kanssa koskien esimerkiksi kansallisia talous- ja budjettipäätöksiä. (Euroopan komissio 2015, 4–5.)

Pohdinta-asiakirjassa perustellaan uudistuksien tarvetta nostamalla esiin haasteita, joita euroalueella on. Haasteisiin lukeutuvat muun muassa rahoitusjärjestelmän haavoittuvuus, jäsenmaiden velkaantuneisuus ja talous- ja rahaliiton hallinnan epätasapainoisuudet. (Euroopan komissio 2017, 12–16.) Pohdinta-asiakirjassa esitetään keinoja, joilla edellä mainittuihin haasteisiin voidaan löytää ratkaisuja. Keinoja voidaan tarkastella juuri siitä näkökulmasta, että johtaisivatko ne osaltaan toimivallan funktionaaliseen leviämiseen.

Pankkiunionin viimeistely nousee molemmissa aineistoissa esiin keskeisenä uudistuksena, joka tulisi saada valmiiksi. Pankkiunionista puuttuvat komission mukaan kaksi keskeistä elementtiä eli

kriisiratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely sekä eurooppalainen talletussuojajärjestelmä. Molemmilla uudistuksilla pyrittäisiin vähentämään pankkien ja julkisen talouden välistä yhteyttä. Talletussuojajärjestelmällä pyrittäisiin saamaan aikaan parempi suoja talletustileillä oleville varoille samantasoisesti koko euroalueella. Tällä hetkellä EU-maat vastaavat itse talletussuojan järjestämisestä. Komission ehdotuksissa talletussuojan maksut kerättäisiin jäsenmaiden pankeilta niiden riskitasoihin perustuvien maksujen kautta. (Euroopan komissio 2015, 11.)

Kriisiratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn luomista perustellaan siten että sillä pyritään välttämään veronmaksajien joutuminen pankkikriisien maksajiksi. Yhteisen varautumisjärjestelyn tulisi olla riittävän suuri ja se tulisi saada käyttöön nopeasti. Komissio näkee, että järjestelyn tulisi olla julkisen talouden kannalta neutraali tavalla, jossa rahoitusala maksaa järjestelystä saamaansa tuet takaisin ja julkisia varoja käytettäisiin mahdollisimman vähän. Komissio esittää, että varautumisjärjestelylle kerättäisiin varoja kriisitilanteessa joko Euroopan vakausmekanismilta saatavalla luotolla tai jäsenmaiden antamalla lainoilla tai takauksilla. Komissio suosittelisi ensimmäisenä mainittua vaihtoehtoa, koska sen mukaan se olisi toimivampi ja tehokkaampi tapa kerätä varat kuin jäsenmailta kerätyt lainat ja takaukset. Jälkimmäinen ratkaisu olisi komission mukaan hitaampi ja hankalammin hallittava. (Euroopan komissio, 2017, 20.)

Kahden pankkiunionia vahvistavan elementin lisäksi komissio näkee tärkeänä, että pankkisektorin potentiaalisia riskejä ja niiden kehittymistä seurataan herkeämättä. Finanssisektoriin liittyviä riskejä tulisi pystyä havaitsemaan paremmin ja tämän vuoksi komissio näkee, että makrovakauseräpolitiikkaa tulisi vahvistaa parantamalla Euroopan järjestelmärisikokomitean toimivaltuuksia samalla maksimoiden komitean ja Euroopan keskuspankin väliset synergiat. (Euroopan komissio 2015, 12.) Euroopan järjestelmärisikokomitea koostuu muun muassa EU-maiden keskuspankkien ja rahoitusvalvojen edustajista ja sen puheenjohtajana toimii Euroopan keskuspankin puheenjohtaja. Komitean tehtävänä on tunnistaa rajat ylittäviä järjestelmäriskejä ja antaa makrovakauseräpolitiikkaa koskevia suosituksia ja varoituksia jäsenmaiden viranomaisille. (Suomen Pankki 2022.)

Komission ehdotukset pankkiunionin kehittämiseksi olisivat osaltaan edistämässä euroalueen taloudellista integraatiota ja samalla toimivallan funktionaalista leviämistä. Pankkiunionin rakentaminen on esimerkki toimivallan leviämisestä, kuten Nicoli (2019, 13–14) on tutkimuksessaan argumentoinut. Pankkiunionin vahvistaminen uusien toimivaltuuksien kautta talletussuojaa ja kriisiratkaisurahaston varautumisjärjestelyä lisäisivät pankkiunionin toimivaltaa, kun toimivalta

leviää kansalliselta tasolta ylikansalliselle. Myös ehdotukset Euroopan järjestelmäriskikomitean toimivaltuuksien vahvistamisesta voidaan nähdä funktionaalisen toimivallan leviämisen ilmentymänä, sillä komitea on nyky muodossaan jo ylikansallista toimivaltaa käyttävä instituutio, jonka valta tosin on muodollista ja perustuu suositusten ja varoitusten antamiseen jäsenmaille.

Pankkiunioniin ehdotettuja uudistuksia tarkastellessa talletussuojajärjestelmän kehittäminen voidaan nähdä olevan helpommin toteutettavissa, koska eurokriisi paljasti pankkien ja valtioiden välisen siteen vaarallisuuden. Aikaisemmat päätökset pankkiunionin perustamisesta myös mahdollistavat polkuriippuvuuden uusia uudistuksia kohti. Suunnitelma kerätä pankeilta suoraan talletussuojaan maksut riskiperusteisesti ovat myös seikka, mikä helpottaa integraation etenemistä. (Nicoli 2019, 7–8.) Koska talletussuojajärjestelmä ei välttämättä aiheuttaisi valtioille tai veronmaksajille ylimääräisiä kustannuksia ja integraatiota on jo tapahtunut tällä politiikan alalla, voidaan integraation etenemisen katsoa olevan todennäköistä.

Kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteutuminen olisi myös todennäköistä, mikäli se toteutettaisiin komission toivomalla tavalla eli varat siihen kerättäisiin Euroopan vakausmekanismin kautta eikä jäsenmaiden myöntämällä lainoilla. Jäsenmailta kerätyt lainat olisivat vaikeampia toteuttaa, sillä kustannukset jakautuisivat epätasaisesti jäsenmaiden kesken. (mt., 9.) Euroopan järjestelmäriskikomitean valtuuksien kasvattamisen todennäköisyyttä on vaikea arvioida, koska komissio ei avaa tarkalleen, miten toimivaltuuksia kasvatettaisiin.

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa puhutaan päämarkkinaunionin toteuttamisen tärkeydestä. Päämarkkinaunionin tarpeellisuutta perustellaan sillä, että sen avulla tuodaan pienille ja keskisuurille yrityksille sekä kotitalouksille kestävämpiä ja monipuolisempia rahoituslähteitä. Päämarkkinaunionin katsottaisiin parantavan rahoitusalan kestävyttä ja lisäävän riskien jakamista yksityissektorin kautta. Aidosti integroituneet pääomamarkkinat toimisivat myös osaltaan puskurina systeemitason sokeille taloussektorilla. Komissio tunnistaa kuitenkin, että tiiviimpi integraatio pääomamarkkinoilla voisi tuoda mukanaan uusia riskejä talouden vakaudelle. Tähän ongelmaan voisi vastata yhteinen pääomamarkkinavalvoja. Keskeistä olisi, että pääomamarkkinavalvoja vastaisi rahoitusalan yhteisten sääntöjen täytäntöönpanosta ja valvonnasta. (Euroopan komissio 2015, 12 & Euroopan komissio 2017, 21.)

Keskustelu pääomamarkkinaunionista ja sen vaatimasta yhteisestä valvontakehyksestä ovat osaltaan esimerkki mitä selkeimmästä toimivallan funktionaalisesta leviämisestä. Tässä

kehityksessä yhteisen taloudellisen edun ajamina edettäisiin taloudellisessa integraatiossa, mikä johtaisi siihen, että tarvitaan yhteistä sääntelyä, jota pääomamarkkinavalvoja toisi. Toimivaltaa siirrettäisiin ylikansalliselle valvontaviranomaiselle taloudellisen edun tähden. Pääomamarkkinanunionin kehittäminen ja pääomamarkkinavalvojan luominen voisivat edetä, sillä ne vastaisivat osaltaan taloussektorilla tapahtuviin sokkeihin, jotka voisivat vaikeuttaa pk-yritysten ja kotitalouksien rahoituksen saamista kaikkialla suuressa osaa jäsenmaista. Integraatio nimittäin on todennäköisempää, mikäli sillä ratkaistava ongelma koskettaisi tasaisesti suurta osaa jäsenmaista. (Nicoli 2019, 8.)

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa tuodaan esiin ehdotuksia, joissa euroalueella otettaisiin yhteistä velkaa, tai varoja kerättäisiin jäsenmailta yhteiseen käyttöön. Pohdinta-asiakirjassa esitetään, että euroalueelle tarvittaisiin niin kutsuttu turvallinen sijoitusväline. Euroalueen turvallinen sijoitusväline toimisi rahoitusvälineenä, jolla laskettaisiin liikkeelle yhteisiä lainoja. Väline osaltaan vahvistaisi yhdentymistä ja rahoitusvakautta euroalueella. (Euroopan komissio 2017, 22.)

Perusteluna turvalliselle sijoitusvälineelle esitetään euroalueen rahoitusmarkkinoiden kokoa, sillä ne ovat Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoiden suuruiset, mutta euroalueella ei ole Yhdysvaltojen joukkolainoihin verrattavaa sijoitusvälinettä. Nykytilanteessa euromaat laskevat liikkeelle riskiominaisuuksiltaan erilaisia joukkolainoja, mikä johtaa turvallisten sijoitusvälineiden epäsymmetriseen tarjontaan. Yhteisellä euroalueen turvallisella sijoitusvälineellä pankit voisivat hajauttaa omaisuuseriään, markkinoiden likviditeetti paranisi ja rahapolitiikan välittyminen helpottuisi, mitkä hyödyttäisivät Euroopan taloutta ja rahoitusmarkkinoita. Komissio tunnustaa, että ehdotettuja keinoja välineen toteuttamiselle on useita ja niistä pitäisi ensin onnistua löytämään yhteinen sävel. Sijoitusväline voisi toimia siten että lainoja lasketaan liikkeeseen yhdessä tai osittain yhdessä. Vaihtoehtona olisi myös, että otettaisiin yhteisvastuullista velkaa tai velkaa ilman yhteistä vastuuta. (Ibid.)

Järjestely, jossa otetaan yhteistä velkaa sijoitusvälinettä varten vaikuttaa valtiovarainministeriön asiantuntijoiden mukaan eurobondin kaltaiselta järjestelyltä (Valtiovarainministeriö 2015, 31). Järjestelyssä jäsenmaat ottaisivat yhteistä velkaa vakauttaakseen valtionlainamarkkinoita ja tukeakseen rahoitusvakautta sekä edistääkseen integraatiota. Riskinä yhteisvelassa nähdään erityisesti mahdollisten moraalikato-ongelmien syntyminen. Pysyvän yhteisvelkainstrumentin luominen vaatisi todennäköisesti perussopimusten uudelleen tarkastelua, mikä voisi johtaa merkittäviin muutoksiin jäsenmaiden ja EU-instituutioiden välisessä toimivallan jaossa. Ehdotus

euroalueen turvallisesta sijoitusvälineestä ei itsessään vielä johtaisi toimivallan leviämiseen, mutta mikäli se toteutetaan yhtenä vaihtoehtona olevan yhteisvelan avulla, voisi ehdotuksella olla merkittävä vaikutus toimivallan leviämiseen. Euroalueen turvallisen sijoitusvälineen voidaan katsoa olevan korkea politiikan alaa edustava uudistus, sillä se voisi vaikuttaa suoraan valtioiden suvereniteettiin, jos järjestely toteutettaisiin ottamalla yhteisvelkaa. Yhteisvelan ottaminen voisi kuitenkin vaikeuttaa integraation etenemistä toimivallan leviämisen kautta, sillä valtiot eivät helposti anna kontrollia omaa suvereeniuttaan koskevissa asioissa ylikansallisille toimijoille varsinkaan, jos asian ympärille ei vallitse varsinaista yhteistä identiteettiä tai identifioitumista. (Nicoli 2019, 7.)

Komission raportissa hahmotellaan makrotalouden vakautusjärjestelyn perustamista euroalueelle. Järjestelyn periaatteet olisivat, että järjestely ei saisi johtaa pysyviin tulonsiirtoihin jäsenmaiden välillä ja sen pitäisi auttaa minimoimaan moraalikato sekä ehkäistä terveestä talouspolitiikasta lipsuminen jäsenmaissa. Järjestelyä tulisi kehittää EU:n kehyksessä eikä se saisi olla päällekkäinen Euroopan vakausmekanismin (EVM) kanssa. (Euroopan komissio 2015, 15.)

Pohdinta-asiakirjassa jatketaan vakautusjärjestelyn suunnittelua ja hahmotellaan sen päämääriä, toteuttamisvaihtoehtoja sekä rahoitusta. Mahdollisiksi tärkeimmiksi päämääriksi asetetaan julkisten investointien suojaaminen talouden taantumalta ja työttömyysvakuutusjärjestelmien suojaaminen työttömyyden äkisti lisääntyessä. Komissio listaa kolme toteuttamisvaihtoehtoa järjestelylle: Eurooppalainen investointiturvajärjestelmä, Eurooppalainen työttömyysvakuutusjärjestelmä sekä Pahan päivän rahasto. (Euroopan komissio 2017, 25–26.)

Järjestelyn rahoituksesta päättäminen asetetaan jäsenmaiden tehtäväksi, mutta rahoitus voisi tulla valmiiden välineiden kuten EVM:n kautta tai EU:n monivuotisesta talousarviosta. Rahoitukseen voitaisiin hyödyntää myös uusia rahoituslähteitä, kuten BKT-osuuteen tai alv-osuuteen perustuvia jäsenmaiden maksuosuuksia. Vakauttamisominaisuuksien luonteeseen vaikuttaisi myös se, onko mahdollista ottaa lainaa toimintoja varten. Merkittävä keskusteluissa ollut uusi rahoituslähde olisi euroalueen oma talousarvio eli budjetti. Euroalueen budjetilla voitaisiin mennä talouden häiriöiden lieventämistä pidemmälle ja sillä voitaisiin turvata laajempia tavoitteita lähentymisestä vakauttamiseen. (mt., 26–27.)

Mikäli makrotalouden vakautusjärjestely rahoitettaisiin euroalueen omalla talousarviolla, olisi kyseessä merkittävä toimivallan uudelleentulkinta. Tällöin tulisi kysyä, kuka tai ketkä päättäisivät

uudesta budjetista ja mikä toimija vastaisi budjetin käytöstä ja valvonnasta. Toimivalta leviäisi funktionaalisesti taloudellisen edun nimissä, mikä johtaisi väistämättä myös poliittiseen integraatioon. Käsittelen euroalueen budjettiin liittyvää poliittista leviämistä tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Euroalueen oman budjetin kehittäminen vaatisi todennäköisesti perussopimusten tarkastelua. Makrotalouden vakautusjärjestely olisi korkean politiikan alan hanke, jonka ympärillä pitäisi vallita jaettava identiteettiä. Tällaista identiteettiä tuskin vallitsee ja jäsenmaat perinteisesti haluavat pitää esimerkiksi työttömyysvakuutusjärjestelmien rahoittamiseen liittyvät ratkaisut itsellään. Rahoitus jakautuisi myös kovin epäsuhtaisesti jäsenmaiden välille työttömyysvakuutusjärjestelmien ollessa hyvin erilaisia keskenään, jolloin voisi syntyä jäsenmaiden välillä huolta vapaamatkustamisesta. (Nicoli 2019, 8–9.) Todennäköisyys ehdotuksen toteutumiselle kuvatulla tavalla ei ole kovin suuri, mutta mikäli tulevaisuudessa euromaiden talouksien keskinäisriippuvuus kasvaa entisestään, voisi ehdotuksen kaltainen integraatio tulla kysymykseen.

5.3. Toimivallan kultivoitunutta leviämistä? Euroalueen varainhoitohallinnon perustaminen ja hallitustenvälisten sopimusten integroiminen EU-lainsäädäntöön

Kultivoitunutta toimivallan leviämistä voi tapahtua, kun alueellinen integraatio on edennyt siihen pisteeseen, että on luotu ylikansallisia instituutioita ajamaan niin sanottua alueen yhteistä etua. Euroopan komissio on esimerkki tällaisesta ylikansallisesta instituutiosta, jonka tehtävänä on ajaa EU:n yhteistä etua. Kultivoituneessa toimivallan leviämisessä ylikansallinen toimija, kuten Euroopan komissio, pyrkii toimimaan integraatioprosessin vauhdittajana yhteisten nimittäjien löytämiseksi. Komissio pyrkii yleensä löytämään kompromissin jäsenmaiden toiveiden välille, mikä usein tarkoittaa komission ajattelussa ylikansallisen toimivallan kasvattamista. (Tranholm-Mikkelsen 1991, 6.) Euroopan komission vuoden 2015 raportissa ja vuoden 2017 pohdinta-asiakirjassa tuodaan perusteluita tarpeelle kasvattaa ylikansallisten instituutioiden toimivaltaa tai tarpeelle luoda uusia ylikansallisia instituutioita euroalueen haasteiden ratkaisemiseksi.

Edellisen alaluvun alussa esittelin Euroopan komission esittämiä perusteluja euroalueen integraation edistämiseksi. Raportissa peräänkuulutetaan toimivallan jakamista kansallisen ja eurooppalaisen tason välillä, mutta myös demokraattisen vastuuvollisuuden parantamista ja instituutioiden vahvistamista. Raportissa tunnustetaan, että uusista toimivaltuuksista päätettäessä

tulee toimia läpinäkyvästi ja dialogia tarvitaan enemmän, jotta yhteistä luottamusta ja kykyä toimia yhdessä voidaan kehittää. (Euroopan komissio 2015, 5 & 17.)

Pohdinta-asiakirjassa nostetaan esiin tarve lisätä EMU:n hallinnan ja ohjauksen tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Talous- ja rahaliiton hallinta koetaan komission näkökulmasta riittämättömäksi eikä sen katsota mahdollistavan euroalueen optimaalista suorituskykyä tai antavan valmiuksia talouden äkillisiin muutoksiin saatikka häiriöihin. Komissio kritisoi EMU:n hallinnan ja ohjauksen olevan epätasapainossa, kun rahapolitiikka on keskitetty euroalueen tasolle, mutta finanssipolitiikan harjoittaminen on hajautettua ja se perustuu pääosin jäsenmaiden kansallisiin lähtökohtiin. (Euroopan komissio 2017, 16.)

Myös EMU:n institutionaalisen rakenteen katsotaan olevan sekava ja monimutkainen, mikä komission mukaan edellyttäisi läpinäkyvyyden ja vastuuvollisuuden lisäämistä. Kritiikkiä saavat hallitustenväliset elimet ja menettelyt, jotka syntyivät eurokriisin aikana. Komissio kutsuu näitä hallitustenvälisillä sopimuksilla luotuja elimiä ja menettelyjä välitason hallinnoksi ja arvioi sen kuvaavan ainakin osittain epäluottamusta, jota jäsenmaat kokevat toisiaan ja EU-instituutioita kohtaan. Komission mukaan tämä johtaa monimutkaiseen ja vaikeaselkoiseen päätöksentekoon, joka kärsii läpinäkyvyyden puutteesta. (Euroopan komissio 2017, 17.)

Komissio näkee, että erityisesti Euroopan parlamentin roolia tulisi kasvattaa euroaluetta koskevassa päätöksenteossa. Komissio myös arvioi, että euroalueen yhteistä etua ei huomioida tarpeeksi julkisessa keskustelussa tai päätöksenteossa. (ibid.) Pohdinta-asiakirjassa sekä raportissa esitettyihin puutteisiin ja epäkohtiin komissio esittää erilaisia toimenpiteitä ja ratkaisuehdotuksia, joita tulen seuraavaksi analysoimaan toimivallan kultivoituneen leviämisen näkökulmasta.

Edellisen alaluvun lopussa käsittelemäni pohdinta-asiakirjassa ilmenevää ehdotusta euroalueen omasta talousarviosta, jonka arvelin sen toteutuessa johtavan toimivallan kultivoituneeseen leviämiseen. Raportissa esitetään, että euroryhmän puheenjohtajan tehtävän tulisi muuttua kokoaikaiseksi ja pysyväksi (Euroopan komissio 2015, 18), mutta pohdinta-asiakirjassa tämän ehdotuksen osalta harkinta menee pidemmälle. Komissio katsoo, että EMU:n vahvistaminen vaatisi toimielimiä, jotka ottaisivat huomioon euroalueen yhteisen edun toimenpiteissään ja päätöksissään. Euroalueen integraation etenemiseksi komissio esittää, että euroryhmälle nimitettäisiin kokoaikainen ja pysyvä puheenjohtaja ja euroalueen päätösvaltaa lisättäisiin. Komissio myös esittää, että komission talous- ja rahaliiton asioista vastaavan komissaarin ja ehdotetun euroryhmän pysyvän puheenjohtajan

tehtävät yhdistettäisiin. (Euroopan komissio 2017, 27–28.) Euroryhmä koostuu euromaiden valtiovarainministereistä ja on luonteeltaan epävirallinen hallitustenvälinen elin, jonka päätehtävänä on varmistaa euromaiden talouspolitiikkojen tiivis koordinaatio. Ryhmä myös valmistelee eurohuippukokouksen ja se vastaa kokousten jatkotoimista. (Eurooppa-neuvosto 2022c.)

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa katsotaan, että niin sanottu täysimittainen talous- ja rahaliitto tarvitsee institutionaalista kehitystä toimiakseen optimaalisesti. Ehdotuksena nostetaan esiin ajatus euroalueen varainhoitohallinnon perustamisesta, mille voitaisiin antaa euroalueen jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikan valvonta. Varainhoitohallinnon tukena toimisi Euroopan finanssipoliittinen komitea ja sen tehtäviksi voitaisiin antaa kaavaillun eurooppalaisen turvallisen sijoitusvälineen liikkeeseenlaskun koordinointi sekä makrotalouden vakautusjärjestelyn hallinnointi. Kaavailut euroalueen rahoituskehiksestäkin kuuluvat myös varainhoitohallinnon alaisuuteen. Varainhoitohallinto valmistelisi päätöksiä ja toteuttaisi niitä euroalueen tasolla, mutta päätöksenteko asetettaisiin euroryhmälle. Euroryhmän puheenjohtajasta voisi tulla EU:n finanssiministeri, mikäli euron käyttö laajenisi koko unionin jäsenmaiden käyttöön. Varainhoitohallinnolle kaavailtaisiin vielä Euroopan vakausmekanismiin sisällyttämistä hallinnon alle, kunhan EVM on sisällytetty EU:n oikeudelliseen kehykseen. Euroopan vakausmekanismista muodostettaisiin mahdollisesti Euroopan valuuttarahaston perusta, ja rahastoon kuuluisivat nykyiset jäsenvaltioita palvelevat maksuvalmiustukimekanismit ja mahdollisesti vielä pankkiunioniin kaavailtu yhteinen varautumisjärjestely. (Euroopan komissio 2017, 28–29.)

Esitetyt kaavailut euroryhmän puheenjohtajan tehtävän muuttamisesta pysyväksi ja kokoaikaiseksi sekä sen yhdistäminen talous- ja rahaliitosta vastaavan komissaarin tehtävien kanssa olisivat osaltaan merkittävä muutos toimivallassa, mutta euroalueen varainhoitohallinto olisi vielä suurempi muutos toimivallan jaossa. Varainhoitohallinnolle kaavailut tehtävät ja vastuut ovat hyvin merkittäviä ja vaatisivat varmasti EU:n perussopimusten tarkastelua. Varainhoitohallinnolle kaavailtu jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikan valvonta ja uudet tehtävät, kuten turvallisen sijoitusvälineen liikkeeseenlaskun koordinointi sekä makrotalouden vakautusjärjestelyn hallinnointi olisivat merkittävä toimivallan siirto jäsenmailta ylikansalliselle tasolle.

Nämä varainhoitohallinnolle kaavailut tehtävät ovat kuitenkin valtioiden suvereniteettiin merkittävästi vaikuttavia korkean politiikan aloja, jolloin toimivallan leviämisen todennäköisyys on pienempi. Voidaan kysyä, olisiko myöskään euroalueen maissa olemassa yhteistä identiteettiä tai

identifioitumista euroalueen pysyvän puheenjohtajan ja varainhoitohallinnon suhteen. Identifioituminen euroalueen yhteisen varainhoitohallinnon toiminnan edistämiseen helpottaisi tällaisen suvereeniteettiin kajoavan toimijan tukemisessa ja integraation edistämässä. (Nicoli 2019, 7.)

Koska varainhoitohallinto vastaisi instrumenteista, joissa mahdollisesti otettaisiin yhteistä velkaa (turvallinen sijoitusväline ja makrotalouden vakautusjärjestely), nousisi jäsenmaiden keskuudessa todennäköisesti esiin huoli vapaamatkustamisesta ja moraalikadosta. Tämä huoli voisi myös osaltaan olla hidasteena integraatiolle. Tämän tyyppisten päätösten tekeminen johtaa tyyppillisemmin hallitustenvälisen koordinaatioelinten perustamiseen, kuten eurokriisissä tehtiin, kun perustettiin Euroopan vakauserämekanismi. (mt., 7–8.) Euroryhmän puheenjohtajan tehtävän uudistamista ja euroalueen varainhoitohallintoa analysoidessa voidaan siis todeta, että ehdotukset toteutuessaan johtaisivat merkittävään toimivallan leviämiseen, mutta niiden toteutuminen on ehdotetun kaltaisina epätodennäköistä, koska ne vaikuttaisivat jäsenmaiden suvereeniteettiin eikä jäsenmaiden identifioituminen asian ympärille olisi tarpeeksi vahvaa. Myöskin huolet yhteisvelan ympärillä voivat toimia esteenä integraatiolle toimivallan leviämisen kaltaisella tavalla.

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa keskustellaan toimivallan jaosta ja tarpeesta integroida hallitustenvälisiä sopimuksia osaksi EU-lainsäädäntöä. Euroopan vakauserämekanismin rooli tunnustetaan tulevien mahdollisten kriisien hoidossa, mutta sen hallinta ja päätöksentekotapa saa komissiolta moitteita. Komissio näkisikin EVM:n mieluummin osana EU-lainsäädäntöä, kun nyt se on puhtaasti hallitustenvälinen järjestely. (Euroopan komissio 2015, 18.) Pohdinta-asiakirjassa komissio argumentoi, että EMU:a voidaan vahvistaa vain, jos euroalueen päätöksenteossa toimivaltaa ja päätöksentekoa jaetaan enemmän EU:n yhteisen oikeudellisen kehyksen puitteissa. Komissio tunnistaa, että poliittisessa yhdentymisessä pitää edetä vähitellen ja se voi vaatia hallitustenvälisen sopimusten ja EU-lainsäädännön yhdistelmää. Komissio myös esittää, että finanssipoliittisen sopimuksen eli vakauserä- ja kasvusopimuksen määräykset otettaisiin osaksi EU:n lainsäädäntöä. (Euroopan komissio 2017, 27.)

Komissio selkeästi pyrkii ehdotuksillaan edistämään poliittista integraatiota ja toimivallan siirtämistä hallitustenvälisiltä toimijoilta ylikansalliselle tasolle. Komissio kuitenkin tunnustaa, että poliittisessa integraatiossa edetään vähitellen ja erilaiset hallitustenväliset sopimukset ovat osa prosessia. Euroopan vakauserämekanismi on selkeästi toimivallan ympärileviämistä edustava järjestely, jossa jäsenmaat pitävät kiinni fiskaalipoliittisesta toimivallasta, joka koetaan korkean

politiikan alaksi (Nicoli 2019, 11). Tätä toimivaltaa ei kovin helpolla haluta luovuttaa komissiolle, vaikka komissio sitä itselleen haluaisi. Vakaus- ja kasvusopimuksen suhteen komissiolla on jo toimivaltaa, jonka se jakaa Eurooppa-neuvoston kanssa, mutta vaikka polkuriippuvuutta on olemassa, voi tälläkin saralla toimivallan leviäminen olla haastavaa. Tämä johtuu siitä, että jäsenmailla voi olla haastavaa antaa finanssipoliittista toimivaltaa komissiolle, koska jäsenmaat haluavat yleensä pitää kiinni omasta toimivallastaan. (mt., 8–9.) Edellä mainitut ehdotukset toimivallan siirrosta komissiolle eivät siis ole kovin todennäköisiä, mutta mikäli ne toteutuisivat, olisi kyseessä huomattava osoitus toimivallan kultivoituneesta leviämisestä.

Komission raportissa korostetaan taloudellisen yhdentymisen merkitystä työpaikkojen luomisen ja talouskasvun kannalta. Raportissa nähdään, että talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa voitaisiin kehittää kilpailukyvyn valvomisen suhteen. Komissio esittää, että jokainen euromaa loisi toimielimen, joka vastaisi kilpailukyvyn kehittämiseen liittyvien politiikan alojen seurannasta. Toimielinten tulisi olla itsenäisiä ja niillä tulisi olla muun muassa mandaatti arvioida palkkakehitystä suhteessa tuottavuuden kasvuun ja muiden euromaiden palkkakehitykseen. Toimielimet voisivat myös arvioida taloudellisia uudistuksia kilpailukyvyn parantamisen näkökulmasta. (Euroopan komissio 2015, 7–8.) Suomessa komission kuvailemia tehtäviä hoitaa valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton tuottavuuslautakunta, joka koostuu yhteensä seitsemästä asiantuntijajäsenestä (Valtiovarainministeriö 2022e).

Jäsenmaiden kilpailukyvystä vastaavien toimielinten tulisi komission mukaan toimia euroalueen tasolla siten että komissio koordinoisi näiden toimielinten tehtäviä vuosittain. Komissio ottaisi huomioon tämän koordinaation päättäessään EU-ohjausjakson toimenpiteistä. Komissio tahtoisikin vahvistaa talouspolitiikan EU-ohjausjakson toiseen pilariin eli makrotalouden valvontaan kuuluvaa makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä. Makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä tulisi hyödyntää komission mukaan laajemmin siten että sen avulla myös kannustettaisiin rakenneuudistuksiin eikä vain keskityttäisi havaitsemaan talouksien epätasapainoisuuksia. Komissio ehdottaa, että menettely voisi korjata epätasapainoa jäsenmaissa väkisin ilman Eurooppa-neuvoston erillistä hyväksyntää. (Euroopan komissio 2015, 8.)

Myös pohdinta-asiakirjassa käsitellään talouspolitiikan EU-ohjausjakson kehittämistä, kun komissio ehdottaa EU-maiden lähentymisen edistämiseksi jäsenmaiden yritysverotuksen yhtenäistämistä. Tämä toteutettaisiin yhteisen yhdistetyn yhteisöveron pohjan avulla. Perusteluna komissio esittää,

että uudistus helpottaisi investointien tekemistä sekä kaupankäyntiä jäsenmaiden välillä. (Euroopan komissio 2017, 24.)

Komissio perustelee raportissa ja pohdinta-asiakirjassa ehdottamiaan uudistuksia taloudellisilla seikoilla, kuten taloudellisen yhdentymisen ja euromaiden kilpailukyvyn kehittämällä. Taloudellisen edun nimeen siis toteutettaisiin uudistuksia, joilla toimivaltaa keskitettäisiin komissiolle. Komissio haluaisi koordinoita kilpailukyvyistä vastaavia jäsenmaiden toimielimiä ja se haluaisi myös virtaviivaistaa makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn korjaavaa osaa jättämällä Eurooppa-neuvoston menettelystä ulos. Myös yhteisöverouudistuksen toteuttaminen olisi osaltaan tuomassa komissiolle uutta toimivaltaa, joka on aiemmin kuulunut puhtaasti jäsenvaltioille.

Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn korjaavan osion muuttaminen pelkästään komission päätettäväksi tuskin onnistuisi kovin helposti, sillä jäsenmailla on omaan suvereniteettiin liittyvissä kysymyksissä korkea kynnyks lähtee luovuttamaan toimivaltaa puhtaasti ylikansalliselle toimijalle, kuten komissiolle. Tällaisissa korkean politiikan alan kysymyksissä halutaan yleensä edetä integraation suhteen hallitustenvälistä lähestymistapaa pitkin. (Nicoli 2019, 7.) Hallitustenvälinen Eurooppa-neuvosto onkin tästä syystä mukana päättämässä makrotalouden epätasapainoa koskevan korjaavan osion käynnistämisestä.

Kilpailukyvyistä vastaavien toimielinten koordinointi olisi melko lievää toimivallan leviämistä eikä se niin sanotusti uhkasi jäsenmaiden suvereniteettia. Yhteisöverouudistus olisi isompi toimivallan siirto, mutta se olisi kuitenkin mahdollinen, koska EU-tasolla jo säädellään paljon yhteistä veropolitiikkaa komission ja Euroopan parlamentin kanssa (Euroopan parlamentti 2022). Veropolitiikan sääntely ei siis varsinaisesti olisi uusi integraation ala, joten sen saralla integraation syveneminen olisi helpompaa. (Nicoli 2019, 7–8.)

5.4. Toimivallan ympärileviämistä? Talouspolitiikan EU-ohjausjakson vahvistaminen ja euroryhmän painoarvon kasvattaminen

Toimivallan ympärileviämisen käsitteen kehitti Philippe Schmitter (1970), kun hän hahmotteli mallia kriisissä etenevälle integraatiolle, joka ei aina noudata toimivallan leviämisen logiikkaa. Schmitter teoretisoi, kuinka kriisi voi johtaa joissain tilanteissa ylikansallisen toimivallan kasvun sijaan hallitustenvälisen koordinaation kasvuun. Tilannetta, jossa integraatio tiivistyy, mutta ylikansallisten instituutioiden toimivalta ei kasva, kuvataan Schmitterin määrittelyssä toimivallan

ympärileviämiseksi. (Schmitter 1970, 844–846.) Francesco Nicoli (2019) kehitti Schmitterin mallia eteenpäin ja hän esittää oman kuvailunsa toimivallan ympärileviämistä. Nicolin mukaan toimivallan ympärileviäminen tarkoittaa tilannetta, jossa hallitustenvälisillä sopimuksilla luodaan tarkasti erikoistuneita instituutioita, jotka osaltaan lisäävät integraatiota. Toimivallan ympärileviämistä on myös olemassa olevien hallitustenvälisten instituutioiden toimivallan kasvattaminen integraation edistämiseksi. (mt., 5–6.)

Toimivallan ympärileviämistä voidaan pitää todennäköisenä kehityskulkuna integraatiossa, koska jäsenmaiden hallitukset pyrkivät yleensä minimaaliseen integraatioon, jossa pidetään mahdollisimman paljon kiinni omasta suvereniteetista. Tämä pätee etenkin, jos integraatio etenisi uusille alueille, joilla ei ole olemassa olevaa ylikansallista sääntelyä. (mt., 9.) Komission raportti ja pohdinta-asiakirja sisältävät ison joukon ehdotuksia EMU:n kehittämiseksi ja komissio perusteleekin EMU:n kehittämistä siinä olevilla puutteilla ja keskeneräisyyksillä, jotka eurokriisi paljasti. Raportti ja pohdinta-asiakirja siis kumpuavat eurokriisistä eli ehdotukset ovat reagoivia kriisiin. Vaikka kriisi ei ollut enää päällä, kun asiakirjoja laadittiin, se on ehdotettujen uudistuksien motiivina. Uusi eurokriisi halutaan välttää EMU:n rakenteita vahvistamalla. Tämän vuoksi katson, että voin hyödyntää analyysissäni kriisilähtöisen integraation malleja, kuten toimivallan ympärileviämistä.

Käsittelen aihekokonaisuuksia, joita olen jo analysoinut toimivallan leviämisen näkökulmasta, mutta nyt tarkastelen aiheita toimivallan ympärileviämisen näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että komission ehdotukset ovat paikoin monitulkintaisia ja ne sisältävät vaihtoehtoisia toteutusmuotoja, kuten esimerkiksi makrotalouden vakautusjärjestelyn rahoitusmuodoista puhuttaessa. Otankin huomioon komission ehdotukset, jotka voisivat osaltaan lisätä integraatiota, mutta eivät kasvattaisi ylikansallista toimivaltaa, vaan integraatiota edistettäisiin jäsenvaltioiden ohjauksessa.

Raportissa (Euroopan komissio 2015) ja pohdinta-asiakirjassa (Euroopan komissio 2017) käsitellään EU-ohjausjakson vahvistamista osin samanlaisin ja osin erilaisin ehdotuksin. Raportissa teroitetaan ohjausjakson tehtävää eli sen tulisi asettaa prioriteetteja EU-maiden talouksille pitkälle aikavälille, ja prioriteeteista pitäisi keskustella kattavammin ja yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa. Raportissa komissio ehdottaa, että jäsenmaille tulee antaa selkeitä ehdotuksia, joiden avulla kasvatettaisiin EU-maiden talouskasvun potentiaalia, tuettaisiin työpaikkojen luomista sekä hyödynnettäisiin paremmin yhteismarkkinoilla olevia mahdollisuuksia. Maakohtaisten suosituksien tulisi kuitenkin olla ”poliittisia”, millä komissio tarkoittaa, että jäsenmaille tulee olla vapautta valita omat toimenpiteensä, jotta maakohtaisiin suosituksiin voidaan vastata. Jäsenmaiden tulee olla

vastuussa toisilleen sitoumuksiensa täyttämisestä, ja euroryhmä voisi osaltaan tarkkailla ja arvioida, kuinka jäsenmaat pärjäävät eri talouden mittareilla. (Euroopan komissio 2015, 9.)

Pohdinta-asiakirjassa talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa vahvistettaisiin edistämällä jäsenmaiden yhteistyötä ja ottamalla mukaan enemmän kansallisia toimijoita, kuten parlamentit, työmarkkinaosapuolet sekä kansalliset tuottavuuskomiteat. Tällä vahvistettaisiin omistajuutta jäsenvaltioissa ja tuettaisiin uudistusten toteuttamista. Komissio haluaisi myös lisätä euroalueen painottamista päätöksenteossa ja vahvistaa sille annettavien suositusten asemaa. EU-ohjausjakso haluttaisiin myös liittää tiiviimmin jäsenmaiden hallitusten tapaan tehdä uudistuksia pitkällä monen vuoden aikavälillä. (Euroopan komissio 2017, 24.)

Raportissa tai pohdinta-asiakirjassa komissio ei ole ehdottamassa, että se ottaisi jäsenvaltioiden toimivaltaa itselleen, vaan pikemminkin rohkaisee jäsenmaita toimimaan voimakkaammin uudistuksien toteuttamiseksi ja osallistumaan aktiivisesti keskusteluun eurooppalaisella tasolla uudistuksien prioriteeteista. Ehdotukset EU-ohjausjakson vahvistamiseksi pyrkisivät integraation tiivistämiseen etenkin euroalueella, mikä tulee ilmi raportin ehdotuksesta lisätä euroryhmän arviointivaltaa jäsenmaita kohtaan, sekä pohdinta-asiakirjan ehdotuksesta lisätä euroalueen painottamista ja vahvistaa sille annettavien suositusten asemaa.

Euroryhmän arviointivallan ja euroalueelle annettavien suositusten vahvistaminen ovat esimerkkejä heikosta toimivallan ympärileviämisestä, jossa integraatio tiivistyy, mutta toimivaltaa käyttää hallitustenvälinen toimielin eli tässä tapauksessa euroryhmä. Argumentoin, että kyse on vain heikosta toimivallan ympärileviämisestä, koska komission ehdotuksien muotoiluista ei voi tarkalleen päätellä, millaisia vaikutuksia niillä tulee olemaan euroalueen toimivaltasuhteisiin. Selkeää on vain, että euroryhmän ja koko euroalueen roolia halutaan kasvattaa integraation edistämiseksi. Euroryhmä koordinoi euromaiden talouspolitiikkoja yhdessä, mikä kertoo siitä, että jäsenmaat haluavat pitää kiinni päätäntävällästä omaa talouspolitiikkaa kohtaan ja sen koordinaatiota ei olla valmiita luovuttamaan ylikansalliselle toimijalle, kuten komissiolle. Vaikka euromaiden välillä voidaan katsoa vallitsevan tietynasteinen keskinäisriippuvuus talouspolitiikan saralla, on toimivallan ympärileviäminen todennäköinen suunta integraatiolle tämän kaltaisella korkean politiikan alalla. (Nicoli 2019, 9.)

Raportissa sekä pohdinta-asiakirjassa esitetään, että euroryhmän puheenjohtajan tehtävä muutettaisiin kokoaikaiseksi ja pysyväksi. Raportissa tätä perustellaan sillä että näin annettaisiin

vahvempi mandaatti euroalueen asioiden ajamiseen (Euroopan komissio 2015, 18). Pohdinta-asiakirjassa mennään astetta pidemmälle, kun siinä ehdotetaan, että euroryhmän pysyvän kokoaikaisen puheenjohtajan ja talous- ja rahaliitosta vastaavan komission jäsenen tehtävät voisi yhdistää. Tätä uudistusta myös perustellaan euroalueen yleisen edun paremmalla ajamisella. (Euroopan komissio 2017, 27–28.)

Euroryhmän puheenjohtajan tehtävän muuttaminen kokoaikaiseksi ja pysyväksi olisi jo pelkästään euroryhmää vahvistava toimenpide, jolla ryhmän merkitystä ja samalla euroalueen merkitystä EU:ssa kasvatettaisiin. Euroryhmän puheenjohtajan ja komission talous- ja rahaliitosta vastaavan komissaarin tehtävien yhdistäminen olisi merkittävä uudistus, jolla euroryhmän sanavalta koko unionia koskevassa päätöksenteossa nousisi huomattavasti. Tämän jälkimmäisen uudistuksen voidaan katsoa edustavan toimivallan ympärileviämisen mukaista kehitystä, jossa integraatio voisi tiivistyä lisää, mutta myös jäsenmaiden toimivalta kasvaisi.

Toki toimivallan kasvu koskisi vain euromaita ja euroon kuulumattomien maiden toimivalta heikkenisi suhteellisesti. Tämän vuoksi voisi olla hankalaa edetä uudistuksen kanssa, koska moni EU-maa ei vielä kuulu euroon eivätkä kaikki aio siihen liittyä jatkossakaan. Toisaalta tämän tulkinnan ympärileviämisestä voi haastaa ja kysyä, olisiko vaikutus kuitenkin osaltaan toimivallan leviämisen kaltaista kehitystä, kun EU-instituutiota eli tässä tapauksessa euroryhmää vahvistettaisiin integraation edistämiseksi.

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa on useita eri rahoitusvälineisiin liittyviä ehdotuksia, joita voidaan tarkastella toimivallan ympärileviämisen näkökulmasta. Pohdinta-asiakirjassa käsiteltiin pankkiunionin valmiiksi saattamista ja yhtenä tärkeänä rakennuspalikkana toimisi yhteinen kriisinratkaisurahasto. Rahaston rahoitukselle komission näkee kaksi vaihtoehtoa, joista ensimmäisessä Euroopan vakausmekanismi antaisi luottoa kriisinratkaisurahastolle. Toisessa vaihtoehdossa varat rahastolle kerättäisiin jäsenmailta lainoina tai takauksina. (mt., 20.)

Kummassakin vaihtoehdossa jäsenmailla on toimivalta myöntää tai olla myöntämättä luottoa, lainaa tai takauksia kriisinratkaisurahastolle. EVM on puhtaasti hallitustenvälinen instrumentti, jonka käyttö vaatii jäsenmaiden yksimielisyyden ja se edustaa Nicolin (2019, 11) mukaan toimivallan ympärileviämistä. Mikäli rahastoon kerättäisiin varoja jäsenmailta erikseen, olisi silloin kyse jonkinlaisesta hallitustenvälisestä sopimuksesta. Jos kriisinratkaisurahasto saataisiin aikaan jommallakummalla edellä mainitulla toteutustavalla, integraatio syvenisi. Kriisinratkaisurahaston

toteuttamisella jäsenmaiden toimivalta kasvaisi ja olisi luonteeltaan toimivallan ympärileviämisen mukaista.

Pohdinta-asiakirjassa myös käsiteltiin euroalueen turvallisen sijoitusvälineen perustamista. Sijoitusväline olisi rahoitusväline, jolla voidaan laskea liikkeeseen yhteisiä lainoja. Välineen avulla olisi tarkoitus edistää rahoitusvakautta euroalueella ja vahvistaa yhdentymistä. Välineen toteutusmuodosta ei ole selvyttä, vaan erilaisia vaihtoehtoja on useita. Lainoja voidaan laskea liikkeeseen yhdessä tai osittain yhdessä tai velkaa voidaan ottaa yhteisvastuullisesti tai ilman yhteisvastuuta. (Euroopan komissio 2017, 22.) Yhteisvelan ottaminen olisi jäsenmaille korkean politiikan alaa edustava toimiala, jonka suhteen jäsenmailla on intressi pitää toimivalta omissa käsissä. (Nicoli 2019, 9.) Mikäli tämän toteutusmuodon mukaan edetään, voisi integraatio syventyä euroalueella, mutta se todennäköisesti vaatisi hallitustenvälistä sopimusta edetäkseen, jolloin kehitys olisi toimivallan ympärileviämisen mukaista.

Raportissa ja pohdinta-asiakirjassa käsitellään makrotalouden vakautusjärjestelyn perustamista euroalueelle. Järjestelyn rahoitukselle kaavaillaan olemassa olevien välineiden, kuten EVM:n ja EU:n talousarvion hyödyntämistä. Komissio myös esittää, että jäsenmaat voisivat tarvittaessa perustaa kokonaan uuden välineen rahoitusta varten. (Euroopan komissio 2017, 26.) Järjestelyn toteuttaminen EVM:n avulla vaatisi jäsenmailta yksimielistä tukea EVM:n kautta ja myös lainsäädäntömuutoksia, kuten komissio tuo esiin. Rahoituksen saaminen EU:n talousarvion tai kokonaan uuden rahoitusvälineen kautta olisi jäsenmaiden käsissä. Vakautusjärjestelyn toteuttaminen olisi hallitustenvälisten ratkaisujen avulla mahdollista ja integraatio voisi tiivistyä, mutta jäsenmailla pysyisi merkittävin toimivalta. Tässäkin rahoitusvälineeseen liittyvässä ehdotuksessa on toimivallan ympärileviämisen mahdollistavaa potentiaalia enemmän kuin toimivallan leviämisen mahdollistavaa.

5.5. Analyysin yhteenveto

Analyysissa tarkastelin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin Euroopan komission ehdotuksia EMU:n kehittämiseksi eurokriisin jälkeisenä aikana. Lähestyin tehtävää siitä näkökulmasta, olisiko komission ehdotuksilla ylikansallista toimivaltaa lisäävää vaikutusta vai säilyisikö toimivalta jäsenmailla tai kasvaisiko hallitustenvälinen päätöksenteko euroaluetta koskevissa päätöksissä. Pyrin myös arvioimaan komission ehdotuksien toteutumismahdollisuuksia integraatiota koskevien taustatekijöiden perusteella. Sisällönanalyysini analyysiyksikkönä toimi aineistossa, eli

raportissa nimeltään *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely* (Euroopan komissio 2015) ja pohdinta-asiakirjassa nimeltään *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä* (Euroopan komissio 2017), esiintyvät ehdotukset, esitykset ja suunnitelmat EMU:n kehittämiseksi, mitkä olisivat integraatiota lisääviä neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkasteltuina.

Sisällönanalyysin luokittelun rakensin neofunktionalismista tuotujen käsitteiden eli toimivallan funktionaalisen leviämisen, toimivallan kultivoituneen leviämisen ja toimivallan ympärileviämisen varaan. Nämä kolme käsitettä toimivat yläluokkina analyysissäni. Käsittelin komission ehdotuksia EMU:n kehittämiseksi eri yläluokille varatuissa alaluvuissa sen perusteella, minkä yläluokan alle niiden argumentoin kuuluvan. Esittelen seuraavaksi järjestyksessä aineistossa ilmenneitä ehdotuksia, joilla olisi integraatiota lisäävää vaikutusta toimivallan funktionaalisen leviämisen, toimivallan kultivoituneen leviämisen ja toimivallan ympärileviämisen näkökulmasta.

Toimivallan funktionaalisen leviämisen yläluokan alle voidaan katsoa kuuluvan eniten alaluokkia eli EMU:n kehittämistä koskevia ehdotuksia aineistosta. Toimivallan funktionaalisisessa leviämisessä integraation keskeisenä ajurina on taloudellisen hyödyn tavoittelu, missä taloudellinen integraatio tiivistyy ja johtaa ylikansallisten instituutioiden vahvistumiseen. Iso joukko komission ehdotuksista pyrkii euroalueen taloudelliseen etuun vedoten vahvistamaan EMU:n rakenteita ja ehkäisemään uusien eurokriisien syntymistä. Komissio yrittää ehdotuksillaan tuoda ratkaisuja euroalueen valuvikoihin, kuten pankkien ja valtioiden liian tiiviiseen yhteyteen. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan pankkiunionin luomisella, ja aineistossa esitetään pankkiunionin valmiiksi saattamista sen kolmannen puuttuvan pilarin eli talletussuojajärjestelmän ja kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn rakentamisella.

Ehdotukset olisivat toteutuessaan euroalueen taloudellista integraatiota edistäviä ja johtaisivat toimivallan funktionaaliseen leviämiseen. Talletussuojajärjestelmällä ja kriisinratkaisurahaston yhteisellä varautumisjärjestelyllä ylikansallisen pankkiunionin toimivalta kasvaisi. Arvioin, että talletussuojajärjestelmän luominen olisi toteutuskelpoinen ja myös kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely voisi olla mahdollista toteuttaa, mikäli siihen tarvittavat varat kerättäisiin Euroopan vakausmekanismista, jota hallinnoivat jäsenvaltiot.

Aineistossa olevat ehdotukset pääomamarkkinoiden ja pääomamarkkinavalvojan luomisesta olisivat toteutuessaan myös selkeästi toimivallan funktionaalista leviämistä edustavia ehdotuksia. Argumentoin, että ne olisivat toteutettavissa olevia ehdotuksia, koska niillä pyritään puuttumaan

talussektorilla tapahtuviin sokkeihin, jotka koskettavat laajasti suurta osaa jäsenmaista. Edellä kuvatut esimerkit ovat toimivallan funktionaalista leviämistä edustavia ehdotuksia, joilla olisi sopivat taustatekijät puolellaan integraation etenemiselle.

Aineistossa komissio ehdottaa euroalueen turvallisen sijoitusvälineen perustamista. Välineelle voitaisiin ottaa yhden toteuttamisvaihtoehdon mukaan yhteisvastuullista velkaa. Ehdotus vaatisi todennäköisesti perussopimusten muuttamista ja se voisi johtaa toteutuessaan merkittävään toimivallan leviämiseen. Arvelen kuitenkin, että yhteisvastuullisen velan ympärille rakennettu sijoitusväline ei olisi kovin helposti toteutettavissa, koska jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti intresseissä vaalia omaa finanssipolitiikan harjoittamista eikä sijoitusvälineeseen liity vahvaa identifioitumista.

Myöskään ehdotetun makrotalouden vakautusjärjestelyn toteuttaminen ei olisi kovin todennäköistä, koska siinä myös mahdollisesti puututtaisiin jäsenmaiden finanssipolitiikan harjoittamiseen. Ehdotukseen kuuluva ajatus euroalueen omasta talousarviosta vaatisi myös mahdollisesti perussopimusten tarkastelua ja tämä nostaisi myös kynnystä sen toteutumiselle. Toteutuessaan järjestely olisi toimivallan funktionaalista leviämistä edustava integraation muoto, joka johtaisi myös poliittiseen integraatioon. Epäselvänä tapauksena voidaan nähdä komission ehdotus kasvattaa Euroopan järjestelmäriskikomitean toimivaltuuksia, koska komissio ei tarkenna miten toimivaltuuksia kasvatettaisiin ja millaisia vaikutuksia tällä olisi. Tällöin myöskään toteutumisen todennäköisyyttä ei voida arvioida tarkasti.

Toimivallan kultivoituneen leviämisen alle kuuluu myös useita eri ehdotuksia eli alaluokkia. Ylikansalliset instituutiot pyrkivät edistämään toimivallan leviämistä kansalliselta tasolta ylikansalliselle niin sanotun yhteisen edun edistämiseksi. Aineistossa Euroopan komissio tekee useita ehdotuksia euroalueen haasteiden ratkaisemiseksi, mitkä aiheuttaisivat toimivallan kultivoitunutta leviämistä. Useimpien ehdotuksien kohdalla voidaan kuitenkin arvioida, ettei niiden toteutuminen ole kovin todennäköistä.

Euroryhmän puheenjohtajan tehtävien muuttaminen pysyväksi ja kokoaikaiseksi sekä euroalueen varainhoitohallinnon perustaminen ovat aineistosta nousevia ehdotuksia, joilla olisi merkittävä vaikutus toimivallan jakoon euroalueella. Komissio ehdottaa, että varainhoitohallinto vastaisi jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikan valvonnasta ja turvallisen sijoitusvälineen liikkeeseenlaskun koordinoinnista sekä makrotalouden vakautusjärjestelyn hallinnoinnista. Nämä uudistukset olisivat

toteutuessaan osoitus huomattavasta kultivoituneesta toimivallan leviämistä jäsenmailta ylikansalliselle tasolle. Toteutumisen tiellä olisi monia esteitä, kuten yhteisvastuulliseen velkaan liittyvää huolta moraalikadosta ja vapaamatkustamisesta sekä vähäisestä identifioitumisesta yhteiselle varainhoitohallinnolle. Ehdotuksien mukainen kehitys ei siis olisi kovin todennäköistä.

Myöskään komission ehdotukset hallitustenvälisten sopimusten integroimisesta EU-lainsäädäntöön eivät ole helposti toteutettavissa. Euroopan vakausmekanismin tapauksessa jäsenmailla on toimivalta päättää sen käytöstä, eikä niillä ole selkeää intressiä luovuttaa toimivaltaansa komissiolle. Vakaus- ja kasvusopimuksen integroiminen EU-lainsäädäntöön olisi myös haastavaa, koska jäsenmailla on tarve pitää kiinni korkean politiikan alan alle kuuluvasta finanssipoliittisesta vallasta. Toteutuessaan ehdotukset olisivat osoitus huomattavasta kultivoituneesta toimivallan leviämistä.

Komissiolla on useita ehdotuksia, joissa se argumentoi toimivallan siirtoa jäsenmailta itselleen taloudellisen edun nimissä. Makrotalouden epätasapainoa koskevan korjaavan osion osalta toimivallan siirto kokonaan komissiolle on yksi näistä ehdotuksista, mutta se ei todennäköisesti toteutuisi, koska se vaikuttaisi niin merkittävästi jäsenmaiden suvereniteettiin. Sen sijaan kilpailukyvyystä vastaavien toimielinten koordinaatio ja yhteisöverouudistus olisivat helpommin toteutettavissa olevia uudistuksia. Tämä johtuisi siitä, että ensimmäisen mainitun kohdalla toimivallan leviäminen olisi sen verran lievää, että se ei uhkaisi jäsenmaiden suvereniteettia ja jälkimmäisen kohdalla vallitsee jo polkuriippuvuutta, mikä helpottaa integraation etenemistä.

Toimivallan ympärileviämisen alle kuuluu myös useita ehdotuksia. Suurin osa ehdotuksista kuuluu myös edellä mainittujen toimivallan leviämisen yläluokkien alle, mutta niitä voi analysoida myös toimivallan ympärileviämisen näkökulmasta. Toimivallan ympärileviämistä tapahtuu, kun hallitustenvälisillä sopimuksilla luodaan tarkasti erikoistuneita instituutioita, jotka lisäävät integraatiota. Myös olemassa olevien hallitustenvälisten instituutioiden toimivallan kasvattaminen integraation edistämiseksi voidaan katsoa edustavan toimivallan ympärileviämistä. Toimivallan ympärileviämisen voidaan katsoa olevan integraatiokehityksessä todennäköinen kehityskulku, koska jäsenmaat haluavat yleensä pitää kiinni mahdollisimman paljon omasta suvereniteetista.

Kun komissio ehdottaa aineistossa EU-ohjausjakson vahvistamista, se tekee sen rohkaisemalla jäsenmaita toimimaan voimakkaammin uudistuksien toteuttamiseksi. Integraatiota lisättäisiin komission ehdotuksissa euroalueella euroryhmän arviointivaltaa kasvattamalla ja euroryhmää

koskettavien suositusten aseman vahvistamisella. Kehitys olisi heikkoa toimivallan ympärileviämistä ja myös todennäköinen kehityssuunta korkean politiikan alan alueella.

Komission ehdotukset euroryhmän puheenjohtajan tehtävien muuttamisesta kokoaikaiseksi ja pysyväksi ja tehtävien yhdistäminen talous- ja rahaliitosta vastaavan komission jäsenen tehtävien kanssa olisi vaikutuksiltaan merkittäviä varsinkin euroalueella. Euroalueen merkitys kasvaisi koko EU:ssa ja sen sanavalta unionia koskettavassa päätöksenteossa. Ehdotus johtaisi toimivallan ympärileviämiseen, mutta koska uudistus aiheuttaisi EU-maiden välillä epäsuhtaa toimivallan jaon suhteen ja suosisi euromaita, olisi sen toteutuminen epätodennäköistä.

Jo aiemmin käsiteltyä pankkiunioniin kaavailtua yhteistä kriisinratkaisurahastoa voidaan tarkastella toimivallan ympärileviämisen näkökulmasta. Kriisinratkaisurahaston varojen kerääminen EVM:n tai jäsenmaiden myöntämien luottojen myötä olisi jäsenmaiden toimivaltaa lisäävä ratkaisu, joka kuitenkin syventäisi integraatiota. Kehitys olisi toimivallan ympärileviämisen mukaista. Myös ehdotus euroalueen turvallisen sijoitusvälineen luomisesta ja sen toteuttamisesta yhteisvelalla olisi toimivallan ympärileviämisen mukaista. Jäsenmailla on korkea intressi pitää yhteisvelan kaltaisen järjestelyn toimivalta omissa käsissään, ja ehdotus vaatisi todennäköisesti juuri hallitustenvälistä sopimusta edetäkseen.

Makrotalouden vakautusjärjestelyn kohdalla komissio esittää, että sen rahoituksen voisi järjestää EVM:n kautta tai kokonaan uudella jäsenmaiden sopimalla välineellä. Tässäkin ratkaisussa jäsenmailla olisi merkittävin valta päättää järjestelyn kohtalosta ja integraation etenemisestä. Ehdotus johtaisi todennäköisemmin toimivallan ympärileviämiseen kuin toimivallan leviämiseen.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani johtopäätöksissä reflektoin analyysini tuloksia ja avaan keskustelun jatkotutkimuskohteista tutkielmani aihepiirin ympäriltä. Pohdin myös, kuinka koronaviruksen on johtanut perustavanlaatuisiin muutoksiin EU-maiden suhtautumisessa yhteisvelkaa kohtaan ja mitä se voi merkitä euron kehittämisen kannalta lähitulevaisuudessa.

Analyysin perusteella voin arvioida, miten sillä voidaan vastata tutkimuskysymykseeni eli ”*Olisiko Euroopan komission esityksillä Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseksi, ylikansallista toimivaltaa lisääviä vaikutuksia neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkasteltuna?*”. Euroopan komission ehdotukset EMU:n kehittämiseksi ovat monipuolisia ja moneen eri euroalueen ongelmaan kantaottavia. Ratkaisuja esitetään muun muassa euroalueen valuvikoihin, kuten valtioiden ja pankkien kohtalonyhteyteen sekä EU-maiden keskinäisen talous- ja finanssipolitiikan koordinaation vielä olemassa oleviin puutteisiin.

Monet Euroopan komission esitykset *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely* -raportissa (2015) sekä *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä* -pohdinta-asiakirjassa (2017) olisivat toteutuessaan ylikansallista toimivaltaa lisääviä ja ne voisivat johtaa toimivallan leviämisen kaltaiseen kehitykseen euroalueella. On kuitenkin todettava, että useimpien ehdotuksien kohdalla todennäköisyydet niiden toteutumiselle toimivallan leviämisen kaltaisella tavalla eivät ole kovin suuret. Jäsenmailla on suuri tahtotila pitää kiinni omasta toimivallastaan varsinkin korkean politiikan alojen kohdalla, joihin esimerkiksi finanssipolitiikka kuuluu. Useat komission esitykset tähtäisivät finanssipoliittisen toimivallan siirtämiseen enemmän ylikansalliselle EU-tasolle, mikä ei ole jäsenmaiden näkökulmasta tarkastellen helposti hyväksyttävissä oleva kehityskulku.

Philippe Schmitterin (1970) alun perin kehittämässä ja Francesco Nicolin (2019) jalostamassa kriisilähtöisessä integraatiomallissa kuvataan erilaisia taustatekijöitä, mitä erilaiset integraatio- ja disintegraatiomuodot vaativat toteutuakseen. Tyypillisimmäksi integraatiomuodoksi kuvataan toimivallan ympärileviämistä, koska jäsenmaat pyrkivät pitämään kiinni mahdollisimman paljon omasta toimivallastaan ja täten omasta suvereniteetista, ja ne suosivat minimaalista integraatiota. Useat komission ehdotukset johtaisivatkin todennäköisemmin toimivallan ympärileviämisen kaltaiseen kehitykseen, jossa jäsenmaiden rooli integraatiokehityksessä kasvaisi tai pysyisi samana.

Vaikka moni komission tekemä esitys johtaisi todennäköisemmin toimivallan ympärileviämiseen, on toimivallan leviämisen kaltainen kehitys mahdollista useassa tapauksessa. Komission esityksillä EMU:n kehittämiseksi olisi täten ylikansallista toimivaltaa lisääviä vaikutuksia neofunktionalistisen integraatioteorian lähtökohdista tarkasteltuna. Ylipäätään komission esityksillä olisi integraatiota lisääviä vaikutuksia, vaikka osa integraatiosta ei johtaisikaan ylikansallisen toimivallan kasvuun.

On mielenkiintoista huomata, että funktionaalille toimivallan leviämelle on parempia edellytyksiä ja ne ovat todennäköisemmin toteutettavissa olevia esityksiä aineistosta kuin toimivallan kultivoituneen leviämisen kaltaiset esitykset. Tähän liittyen palautetaan mieleen Philippe Schmitterin (2002) hahmottelema integraationkehityksen syklisyys, jonka mukaan EU on kehityksessään ohittanut aloitusycklit ja siirtynyt pohjustussykleihin. Pohjustussyklien aikana alueellisen integraation merkitys ja vaikutukset havaitaan ja integraation piirissä olevat valtiot suhtautuvat positiivisemmin toimivallan siirtoon alueellisille instituutioille. Toimivallan ympärileviäminen on todennäköinen kehityskulku näissä sykleissä, kun luodaan hallitustenvälisiä toiminnallisesti erikoistuneita organisaatioita integraatiota syventämään. Toimivallan leviäminen on myös todennäköistä, sillä valtiot päätyvät usein ratkaisemaan tyytymättömyyttään integraatiota kohtaan lisäämällä yhteisten ylikansallisten instituutioiden toimivaltaa ja mandaattia. (mt., 25–27)

Viimeisessä integraatiosyklissä eli transformatiivisessa syklissä integraation piirissä olevat valtiot ovat valmiita muuttamaan poliittisia järjestelmiään merkittäväällä tavalla, ja valtioiden talouksien funktionaalinen integraatio on edennyt niin pitkälle, että jäljellä on vain poliittista integraatiota. EU ei ole vielä transformatiivisessa syklissä ja funktionaalille integraatiolle on vielä paljon mahdollisuuksia. Komission EMU:n kehittämistä koskevissa esityksissä korostuu todennäköisinä juuri funktionaalisen toimivallan leviämisen mahdollistavat ehdotukset ja toimivallan ympärileviämisen ehdotukset. Kultivoituneen toimivallan leviämisen mukaiset ehdotukset ovat epätodennäköisempiä, mikä osaltaan kertoo, että EU on vieläkin integraatiokehityksen pohjustussykleissä ja transformatiiviseen sykliin on vielä paljon matkaa kuljettavana. Toisaalta voidaan perustellusti epäillä, kykeneekö EU integraatiossaan koskaan pääsemään transformatiiviseen sykliin asti, mutta tämän aika näyttää.

Koen, että tutkielmani analyysi onnistui täyttämään tarkoituksensa neofunktionalismia hyödyntämällä, mutta yleisesti ottaen integraatioteorioiden hyödyntäminen analyyseissa ei ole mutkatonta. Integraatioteoriat eivät ole yksiselitteisiä, vaan ne ovat usein monitulkintaisia ja ne ovat muovautuneet pitkän ajan saatossa, kuten neofunktionalismikin. Toimivallan leviämisen käsite

on esimerkki käsitteestä, jota voi tulkita monella tavalla. Minun näkemykseni toimivallan leviämisen ilmenemisestä aineistossa olen pyrkinyt selittämään ja perustelevaan kattavasti, mutta toimivallan leviämisen ilmenemistä voidaan tulkita myös eri tavalla. Sama pätee toimivallan ympärileviämisen käsitteeseen ja sen tulkintaan. Neofunktionalismi ei ole teoria, joka pyrkii selittämään kohta kohdalta, mitä pitää tapahtua, jotta ylikansallinen poliittinen yhteisö tulee valmiiksi, vaan se tarjoaa avaimet EU-päätöksenteon analysointiin ja integraatioprosessin ymmärtämiseen.

Eurokriisin jälkeen on tullut uusia EU:ta koskettavia kriisejä, kuten koronakriisi ja Venäjän aloittama sota Ukrainassa. Koronapandemia sulki yhteiskunnat keväällä 2020, mikä aiheutti ennenäkemättömiä haasteita EU-maiden talouksille. EU-maita koskettavan taloudellisen sokin vuoksi EU-maat onnistuivat neuvottelemaan nopealla aikataululla 750 miljardin euron elpymisvälineen perustamisesta. Kesellä koronakriisiä ensimmäiset esitykset elpymisvelkakirjoista tulivat Euroopan parlamentista huhtikuussa 2020, minkä jälkeen myös EU-maiden johtajat päättivät Eurooppa-neuvoston kokouksessa yhteisen elvytysrahaston perustamisesta (Michalopoulos 16.4.2020 & Virtanen 23.4.2020). Tällöin elvytysrahaston koko ja toteutus olivat vielä auki, ja toukokuussa Ranska ja Saksa toivat pöytään yhteisesityksen 500 miljardin euron avustusperusteisen elpymisväline-ehdotuksen (Karismo 18.5.2020).

Euroopan komissio esitti myöhemmin toukokuussa 750 miljardin euron elpymisvälinettä, josta 500 miljardia euroa olisi avustusmuotoista tukea ja 250 miljardia euroa lainoja (Bayer & Herszenhorn 27.5.2020). Lopulta EU-maiden johtajat neuvottelivat heinäkuussa 2020 elpymisvälineen toteutuksesta ja tulivat lopputulokseen, jossa 390 miljardia euroa myönnettäisiin suorina tukina ja lainaa voidaan myöntää 360 miljardin euron edestä (Juhola et al. 21.7.2020). Tabu yhteisvelasta murtui, mutta se tapahtui vakuutteluilla, joiden mukaan elpymisväline on luonteeltaan ainutkertainen ja se ei muodostu pysyväksi järjestelyksi.

Elpymisvälineen rakentamista olisi tutkimuksellisesti kiinnostava tarkastella omassa tutkimuksessaan, mutta neofunktionalistista kriisilähtöisen integraation mallia soveltamalla voidaan ainakin alustavasti argumentoida, että prosessi, jolla elpymisväline rakennettiin muistuttaa toimivallan ympärileviämisen kaltaista kehitystä. Päätös elpymisvälineestä saavutettiin jäsenmaiden neuvottelujen avulla ja elpymisvälineestä pyrittiin tekemään mahdollisimman rajattu järjestely, jossa toimivaltaa ei luovuteta jäsenmailta yhtään enempää kuin tarve. Toisaalta voidaan myös arvioida, että yhteisvelan ottaminen ja EU:n uudet tulonlähteet voivat kasvattaa Euroopan komission ja Euroopan parlamentin roolia päätöksenteossa. Koronakriisin merkittävät negatiiviset

talousvaikutukset olivat myös luonteeltaan sellaisia, että ne koskettivat kaikkia EU-maita. Tämä myös madalsi kynnystä tehdä päätöksiä, koska toimimattomuus olisi käynyt kalliiksi.

Koronakriisin jälkeen on noussut esiin runsaasti keskustelua EU:n finanssipolitiikan säännöistä ja kasvu- ja vakaussopimuksen uudistamisesta. Erityisesti säännöt, joiden mukaan jäsenmaan budjetin alijäämä ei saa olla suurempi kuin kolme prosenttia BKT:sta ja julkisen velan pitää olla alle 60 prosenttia jäsenmaan BKT:sta, ovat koronakriisin aiheuttaman suuren velanoton vuoksi tällä hetkellä mahdottomia saavuttaa isolle osalle jäsenmaista. Ukrainan sota on myös herättänyt EU-maat kasvattamaan puolustusmenojaan, minkä lisäksi energiariippuvuus Venäjältä halutaan katkaista mahdollisimman nopeasti. Tähän yllättävään uuteen menoerään on ehdoteltu jälleen uutta yhteisvelan ottamista EU-tasolla. (Sutinen 8.3.2022). Myös jo ennen Ukrainan sotaa Ranskan valtiovarainministeri Bruno Le Maire ehdotti kesällä 2021, että EU:n yhteisvelasta tehtäisiin pysyvä järjestely (Sutinen 4.7.2021).

Näihin eurokriisin jälkeisiin kehityskulkuihin peilattuna monet tutkielman aineistossa ilmenneet komission tekemät esitykset yhteisvelan ottamisesta eivät tunnu enää yhtä vaikeilta toteuttaa kuin ennen. Yhteisvelkaan liittyen toisena kiinnostavana jatkotutkimuskohteena olisi tarkastella EMU:n suurten jäsenmaiden, kuten Saksan ja Ranskan suhtautumista yhteisvelkaan ennen koronakriisiä ja sen jälkeen. Koronakriisi osoitti, että tietynlaisessa tilanteessa jäsenmailla on kykyä ja tahtoa ratkaista taloushaasteita yhteisvelan avulla. Kuitenkin voidaan todeta, että helpompi tie integraation edistämiseksi finanssipolitiikan saralla on toimivallan ympärileviämisen kaltaisella tavalla. Vaikka yhteisvelan ottamisen tabu on murtunut, edelleen olemme tilanteessa, jossa EMU:n vahvistamiseksi olisi lukuisia toimenpiteitä tehtävänä.

Analysoimistani aineistossa ilmenneistä komission esityksistä yksikään ei ole edennyt suunnittelua pidemmälle, mikä tarkoittaa, että muun muassa pankkiunionia olla vieläköön saatu valmiiksi tai pääomamarkkinaunionia ei olla onnistuttu rakentamaan. Aineisto ja siinä olevat esitykset EMU:n kehittämiseksi ovat vuosilta 2015 ja 2017, mikä osaltaan kertoo kuinka hidasta uudistuksien tekeminen on ollut. Paljosta voidaan syyttää koronakriisiä, sillä esimerkiksi euroalueen budjettiväline hautautui kriisin myötä uudelleen neuvotellun EU:n monivuotisen rahoituskehityksen alle (Ragonnaud 20.8.2022).

Ehkä euroalueen uudistaminen etenee jälleen, jos euroaluetta kohtaa uusi talouskriisi tulevaisuudessa. Kriisit kun ovat olleet tähänastisessa Euroopan integraatiokehityksessä oleellisia

erilaisten laajamittaisten uudistuksien toteutumisen kannalta. Kriisit tulevat jatkossakin tarjoamaan mahdollisuuksia soveltaa neofunktionalistista integraatioteoriaa kriisien suorien ja epäsuorien seurausten analysointiin.

LÄHTEET

Primääriaineisto

Euroopan komissio (2015), Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely, Euroopan komissio 1.7.2015, kertomus. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report_en.pdf, luettu 28.9.2022.

Euroopan komissio (2017), Pohdinta-asiakirja talous ja rahaliiton syventämisestä, Euroopan komissio 31.5.2017. Saatavissa: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fi, luettu 28.9.2022.

Kirjallisuus

Andersson, Hans E. (2015), "Liberal intergovernmentalism, spillover and supranational immigration policy", *Cooperation and Conflict*, 51 (1): 38–54. DOI:10.1177/0010836715597945.

Diez, Thomas & Wiener, Antje (2019), "Introducing the Mosaic of Integration Theory", Teoksessa Wiener, Antje, Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (toim.), *European integration theory*, 1–24. Oxford: Oxford University Press.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 10. painos 2014, Tampere: Vastapaino.

Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. 2. painos 1968, Stanford: Stanford University Press.

Kiander, Jaakko (2021), "Talouspolitiikka: tulliliitosta talousunioniksi", Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.), *Moninaisuudessaan yhtenäinen? – Euroopan unionin suunta*, 48–76. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Lindberg, Leon (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.

Niemann, Arne, & Ioannou, Demosthenes (2015), "European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism?", *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 196–218. DOI:10.1080/13501763.2014.994021.

Niemann, Arne, Lefkofridi, Zoe & Schmitter, Philippe (2019), "Neofunctionalism", Teoksessa Wiener, Antje, Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (toim.), *European integration theory*, 43–63. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, Andrew (1993), "Preferences and power in the european-community - a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 473–524. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x.

Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank (2019), "Liberal Intergovernmentalism", Teoksessa Wiener, Antje, Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (toim.), *European integration theory*, 64–84. Oxford: Oxford University Press.

Nicoli, Francesco (2018), "Integration through crises? A quantitative assessment of the effect of the eurocrisis on preferences for fiscal integration", *Comparative European Politics*, 1–29. DOI:10.1057/s41295-018-0115-4.

Nicoli, Francesco (2019), "Neofunctionalism revisited: Integration theory and varieties of outcomes in the eurocrisis", *Journal of European Integration*, 1-20. DOI:10.1080/07036337.2019.1670658.

Pohjola, Matti (2019), *Taloustieteen oppikirja*. 14. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*, Ebbw Vale: Palgrave.

Schmitter, Philippe (1970), "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, 24 (4): 836–868. University of Wisconsin Press. DOI:10.1017/S0020818300017549.

Schmitter, Philippe (2002), *Neo-neofunctionalism*, European university institute. Saatavissa <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalsmRev.pdf>, luettu 27.9.2022.

Schmitter, Philippe (2005), "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", *Journal of European Public Policy*, 12 (2): 255–272. DOI:10.1080/13501760500043951.

Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991), "Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC", *Millennium - Journal of International Studies*, 20 (1): 1–22. DOI:10.1177/03058298910200010201.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2018), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Suomen valtion tuottama aineisto

Suomen Pankki (2022), Etusivu, Rahoitusvakaus, Makrovakaus, Makrovakauseräpolitiikka. Saatavissa <https://www.suomenpankki.fi/fi/rahoitusvakaus/makrovakauseravaltonta/makrovakauserapolitiikka/>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2015), *Vakaampi talous- ja rahaliitto*, raportti, valtiovarainministeriö, helmikuu 2015. Saatavissa <https://vm.fi/documents/10623/1096506/Vakaampi+talous-+ja+rahaliitto+-raportti.pdf/b6f7ccd5-2d20-407f-866c-7b79d171ab67/Vakaampi+talous-+ja+rahaliitto+-raportti.pdf?t=1424937421000>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2022a), Valtiovarainministeriö, FI, Vastuualueet, Talouspolitiikka, Kansainväliset rahoitusasiat, Euroalueen vakaus, Ohjelmamaat, Kreikka. Saatavissa <https://vm.fi/kansainvaliset-rahoitusasiat/euroalueen-vakaus/ohjelmamaat/kreikka>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2022b), Valtiovarainministeriö, FI, Vastuualueet, Talouspolitiikka, EU ja Talous, Talouspolitiikan EU-ohjausjakso. Saatavissa <https://vm.fi/eurooppalainen-ohjausjakso>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2022c), Valtiovarainministeriö, FI, Ajankohtaista, Kestävä kasvu, EU:n elpymisväline. Saatavissa <https://vm.fi/elpymisvaline>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2022d), Valtiovarainministeriö, FI, Ajankohtaista, Pankkiunionin syventäminen, 17.6.2022. Saatavissa <https://vm.fi/pankkiunionin-syventaminen>, luettu 27.9.2022.

Valtiovarainministeriö (2022e), Valtiovarainministeriö, FI, Ministeriö, Lautakunnat, Tuottavuuslautakunta. Saatavissa <https://vm.fi/tuottavuuslautakunta>, luettu 27.9.2022.

Euroopan unionin tuottama aineisto

Euroopan parlamentti (2021), Pankkiunioni, faktatietoja Euroopan unionista, Euroopan parlamentti, Magnus, Marcel. 10/2021. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/88/banking-union>, luettu 27.9.2022.

Euroopan parlamentti (2022), Talous, Talous- ja rahaliitto & verotus- ja kilpailupolitiikka, Yleinen veropolitiikka, Angerer, Jost, 8/2022. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/92/yleinen-veropolitiikka>, luettu 27.9.2022.

Euroopan keskuspankki (2017), Euroopan keskuspankki, Oheistietoa, Tarkemmin, Miksi EKP on riippumaton?, 12.1.2017. Saatavissa: https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.fi.html, luettu 27.9.2022.

Euroopan keskuspankki (2022a), Euroopan keskuspankki, Asiakirjoihin tutustuminen, Arkisto, Delorsin komitea. Saatavissa https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.fi.html, luettu 27.9.2022.

Euroopan keskuspankki (2022b), Euroopan keskuspankki, Historia, Talous- ja rahaliitto (EMU). Saatavissa <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.fi.html>, luettu 27.9.2022.

Euroopan keskuspankki (2022c), Euroopan keskuspankki, Tehtävät. Saatavissa <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.fi.html>, luettu 27.9.2022.

EUR-Lex (2015), Asiakirja 62014CJ0062. Saatavissa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:62014CJ0062>, luettu 27.9.2022.

EUR-Lex (2018a), *Maastrichtin sopimus Euroopan unionista*. Tiivistelmä. Saatavissa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>, luettu 27.9.2022.

EUR-Lex (2018b), *Euroopan yhtenäisasiakirja*. Tiivistelmä. Saatavissa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>, luettu 27.9.2022.

Euroopan unioni (2022), EUROPA, Perustietoa unionista, EU:n toimielimet ja muut elimet, Eurooppa-neuvosto. Saatavissa https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_en, luettu 27.9.2022.

Eurooppa-neuvosto (2019), Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Etusivu, Yleistä, Rahoitustuki euroalueen jäsenvaltioille, Arkistoitu sisältö. Saatavissa <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/financial-assistance-eurozone-members/>, luettu 28.9.2022.

Eurooppa-neuvosto (2021), Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Etusivu, Poliitikat, Eurooppalainen ohjausjakso, Eurooppalainen ohjausjakso: tärkeimmät säännöt ja asiakirjat.

Saatavissa <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>, luettu 28.9.2022.

Eurooppa-neuvosto (2022a), Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Etusivu, Poliitikat, Pankkiunioni. Saatavissa <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/>, luettu 28.9.2022.

Eurooppa-neuvosto (2022b), Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Etusivu, Poliitikat, Eurooppalainen ohjausjakso, Yleistä. Saatavissa <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/>, luettu 28.9.2022.

Eurooppa-neuvosto (2022c), Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Etusivu, Toimielimet, Euroryhmä, Lisää. Saatavissa <https://www.consilium.europa.eu/fi/eurogroup/>, luettu 28.9.2022.

Juncker, Jean-Claude (2015), State of the Union 2015 – by European Commission President Jean-Claude Juncker, Euroopan komissio, julkaisut, State of the Union 2015 – by European Commission President Jean-Claude Juncker, 9.9.2015. Saatavissa https://ec.europa.eu/info/publications/state-union-2015-european-commission-president-jean-claude-juncker_fi, luettu 28.9.2022.

Juncker, Jean-Claude (2017), *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission Press Release Database, Bryssel, 13.9.2017. Saatavissa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_17_3165, luettu 28.9.2022.

Ragonnaud, Guillaume (2022), *Governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area (BICC) In "An Economy that Works for People"*, Euroopan parlamentti 20.8.2022, raportti. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-mff-bicc-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness>, luettu 28.9.2022.

Uutislähteet

Bayer, Lili & Herszenhorn, M. David (2020), *European Commission proposes €750B EU recovery package*, Politico 27.5.2020, uutinen. Saatavissa <https://www.politico.eu/article/commission-to-propose-recovery-instrument-of-e750-billion/>, luettu 28.9.2022.

De La Baume, Maïa (2020), *Conference on the Future of Europe: Don't mention the T word –The phrase 'proposals for treaty change' has been taken out of Commission's draft on plans for EU makeover*, Politico 21.1.2020, uutinen. Saatavissa <https://www.politico.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-dont-mention-the-treaty-word-european-commission-parliament-ursula-von-der-leyen/>, luettu 28.9.2022.

De La Baume, Maïa (2021), *What is the Conference on the Future of Europe? – Everything you wanted to know about the pan-Continental powwow but were afraid to ask*, Politico 4.3.2021, artikkeli. Saatavissa <https://www.politico.eu/article/what-is-the-conference-on-the-future-of-europe/>, luettu 28.9.2022.

Hyttinen, Tuomo (2021), *Kysely: Suomalaisten enemmistö kannattaa EU:n elpymispakettia*, Iltalehti 1.5.2021, uutinen. Saatavissa <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/67678e1f-6a23-450a-a753-4281bc0966a3>, luettu 28.9.2022.

Juhola, Teemu, Kippo, Johanna & Kokkonen, yriö (2020), *EU-johtajat pääsivät sopuun 1,8 tuhannen miljardin euron budjetista ja koronapaketista, pääministeri Marin tyytyväinen lopputulokseen*, Yle & STT 21.7.2020, uutinen. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11456899>, luettu 28.9.2022.

Karismo, Anna (2020), *Saksa ja Ranska ehdottavat EU:lle 500 miljardin elpymisrahastoa – Rahastosta annettaisiin lainojen sijaan avustuksia jäsenmaille*, Yle uutiset 18.5.2020, uutinen. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11358017>, luettu 28.9.2022.

Koivisto, Matti & Pilke, Antti (2021), *Eduskunta hyväksyi EU-elvytyspaketin, 10 kokoomuslaista ja kaksi keskustalaista liittyi vastustajiin – katso miten kansanedustajat äänestivät*, Yle uutiset 18.5.2021, uutinen. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11935939>, luettu 28.9.2022.

Michalopoulos, Sarantis (2020), *EU Parliament's big four back 'recovery bonds' to tackle COVID-19 crisis*, Euractiv 16.4.2020, uutinen. Saatavissa <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-parliaments-big-four-back-recovery-bonds-to-tackle-covid-19-crisis/>, luettu 28.9.2022.

Sajari, Petri (2020), *EU valmistautuu historialliseen hätärahoitukseen – Bengt Holmström ja yhdeksän muuta taloustieteilijää kertovat, onko siinä järkeä*, Helsingin Sanomat 6.8.2020, uutinen. Saatavissa <https://www.hs.fi/talous/art-2000006593059.html>, luettu 28.9.2022.

Sutinen, Teija (2021), *Ranskan valtiovarainministeri: Yhteistä velan-ottoa pitää jatkaa EU:ssa*, Helsingin Sanomat 4.7.2021, uutinen. Saatavissa <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008101868.html>, luettu 28.9.2022.

Sutinen, Teija (2021), *Näin EU ”rikkoi tabun” ja otti yhteistä velkaa, mitä on aiemmin pidetty mahdottomana – seuraavaksi vuorossa ovat yhteiset tulot*, Helsingin Sanomat 23.7.2021, artikkeli. Saatavissa <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008040058.html>, 28.9.2022.

Sutinen, Teija (2022), *Mitä tehdä EU:n kasvaville puolustus- ja energia-menoille? Esillä on ajatuksia rahoittaa ne yhteis-velalla ja laskea ne pois velka-säännöistä*, Helsingin Sanomat 8.3.2022, artikkeli. Saatavissa <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008667947.html>, luettu 28.9.2022.

Virtanen, Jenni (2020), *EU-johtajat päättivät perustaa yhteisen elvytysrahaston – koosta ja ehdoista ei vielä sopua*, Helsingin Sanomat 23.4.2020, uutinen. Saatavissa <https://www.hs.fi/talous/art-2000006484565.html>, luettu 28.9.2022.

Tutkimuslaitosten lähteet

CVCE (2022a), CVCE.eu, Historical events in the European integration process (1945–2014), The empty chair crisis. Saatavissa <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/62cd6534-f1a9-442a-b6fb-0bab7c842180>, luettu 28.9.2022.

CVCE (2022b), CVCE.eu, Historical events in the European integration process (1945–2014), The Luxembourg compromise. Saatavissa <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>, luettu 28.9.2022.

Järjestöjen lähteet

Finanssiala (2021), Etusivu, Aiheet, Pankkiunioni, *Pankkiunioni lisää euroalueen vakautta –riskejä on kuitenkin vähennettävä ennen yhteisvastuun lisäämistä*, 24.8.2021. Saatavissa <https://www.finanssiala.fi/aiheet/pankkiunioni/#/>, luettu 28.9.2022.

Saksan valtion tuottama aineisto

Die Bundesregierung (2018), Meseberg Declaration. Renewing Europe’s promises of security and prosperity, Die Bundesregierung 19.6.2018, julistus. Saatavissa:

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>, luettu 28.9.2022.