

UUSI EU?

Esko Antola

UUSI EU?

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

UUSI EU?

Kunnallisan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 28,
myös www.kaks.fi

© Kunnallisan kehittämissäätiö
ja Esko Antola

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1998
ISBN 952-9740-54-9
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

LUMIPALLOINTEGRAATION LOPPU? 9

HISTORIALLINEN PERUSKYSYMYKSI: LIITTOVALTIO
VAI HALLITUSTENVÄLISYYS? 16

Integraation hallitsemisen mallit 21

Amsterdam – pysäkki pitkällä matkalla 27

 Kansalaisten Eurooppa – suurin voittaja 28

 Päätöksentekoelementtien suhteet – parlamentin voitto 32

 Alueiden komitea – komitea ilman vaikutusvaltaa

 vai nouseva tähti? 33

TALOUS- JA RAHALIITTO: EU:N KESTOHANKE 38

Historiaa 38

Miten yhteinen raha vaikuttaa EU:n integraatioon? 43

Vaikutukset aluetasolle 46

Ulkoinen vaikutus 49

JULKISEN VALLAN UUSI TYÖNJAKO 53

Perinteet määräävät 53

Agenda 2000 – uusi visioko? 56

Sektoriuudistukset 58

 Rakennepolitiikka 58

 Yhteinen maatalouspolitiikka 64

 Tehostaminen 66

Globalismin haaste 69

LAAJENEMINEN: HISTORIAN HAASTE? 74

Mitä historia opettaa? 74

Laajeneminen ja turvallisuus: riittääkö laaja-alainen versio? 81

Pohjoinen ulottuvuus: laajenemisen uusi dimensioko? 87

LIITTOVALTIO VAI HAJOAMINEN? 92

Renessanssista tuomiopäivään 92

Kolme vaihtoehtoa EU:n tulevaisuuteen 95

Liittovaltio 97

Konfederaatio: integraation pysähtyminen 102

Keskipakoinen ja moniytiminen EU 105

SUOMI: PIENI JÄSENMAA EU:N YTIMESSÄ 109

Pienen jäsenmaan haasteet 110

Millaista unionia Suomi haluaa? 112

Esipuhe

Suomi pienenä jäsenmaana EU:n hajoavan lumipallon ytimessä. Onko tulevaisuus tällainen, vai miten EU:ta kehitetään? Tuoko yhteisön todennäköinen laajentuminen enemmän uhkia kuin mahdollisuuksia? Entä Agenda 2000? Ja miten erilaiset valinnat vaikuttavat maakuntiin ja paikallishallintoon? Nämä kysymykset askarruttavat yhteiskunnallisia ajattelijoita ja päättäjiä kaikilla tasoilla.

Kirjassaan ”Uusi EU?” professori Esko Antola tiivistää pitkäaikaisen EU-tutkijan ajatuksensa tietopaketiksi. Esitän kirjoittajalle sekä tekstin ennakkokritiikkiin osallistuneille kuntajohtajille ja muille asiantuntijoille parhaat kiitokset.

24.3.1998

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisan kehittämissäätiö

Lumipallointegraation loppu?

Euroopan unionia voi verrata lumipalloon. Tiivistyvä ja laajeneva EU on kasvanut lumipallon tavoin. Pyöriessään eteenpäin se on laajentunut, kunnes massan muodostuessa liian suureksi keskipakoiset voimat alkavat murtaa sitä. Lumipallon ytimeen on kuitenkin jäänyt entistäkin tiiviimpi keskusta, ydin, joka ulompien kerrosten hajotessa jatkaa etenemistään. Lumipallovertaukseen voidaan liittää myös mielikuva siitä, että keskipakoisten voimien kasvettua liian suuriksi pallo hajoaa useisiin pienempiin palloihin, joista toiset tiivistyvät mutta toiset hajoavat.

Euroopan unioni on kehittynyt nykyiseen muotoonsa sisäisten paineiden ja ulkoisten ärsykkeiden varassa. Se on ollut joustava ja muuntumiskykyinen. Se on välttänyt suuret törmäykset, vaikka jäsenvaltioiden keskinäiset suhteet ovat monasti olleet äärimmäisen kireät. EU:n säilyminen toimintakykyisenä on vaatinut ajoittain kellojen pysäyttämistä, mutta riittävät kompromissit ovat aina olleet saavutettavissa. Nyt EU lähestyy taas kerran vaihetta, joka antaa perusteita puhua välttämättömistä muutospaineista. Nykyisen kaltainen EU saattaa hyvinkin olla elinkaarensa loppupuolella.

Toisen maailmansodan ajoista lähtien integraatio on nähty keino-
nona kolmen suuren tavoitteen saavuttamiseksi. Se on nähty keino-
na hyvinvoinnin luomiseen, rauhan saavuttamiseen ja kansalaisten
oikeuksien turvaamiseen. Integraatiota on tuettu ja kannatettu näil-

lä tulevaisuudenlupauksilla. EU:lla ja sen edeltäjillä on ollut ikään kuin toimintavaltuudet näiden kolmen hyvän asian ajamiseksi. Ne ovat hankkineet oikeutuksensa myös kansalaisten silmissä näiden tavoitteiden kautta. On tietenkin mahdotonta pitävästi todistaa, kuinka suuri osuus integraatiolla on ollut hyvinvoinnin luomisessa tai olisiko rauha unionin jäsenmaiden välillä säilynyt ilman integraatiotakin.

Jäsenvaltiot ja niissä vallitsevat poliittiset voimat ovat pitäneet Euroopan integraatiota samanaikaisesti sekä uhkana että välineenä omien ongelmien ratkaisemiseen. Integraatio koetaan helposti kansallisen politiikan haastajaksi. Sen katsotaan syövän kansallista suvereniteettia. Mutta kansallisvaltioiden kokemat suuret haasteet, suoranaiset kriisit ja kyvyttömyys ratkaista ne ovat myös ruokkineet integraation etenemistä ja tiivistymistä. Tästä on esimerkkinä talous- ja rahaliitto sekä yhteinen raha. Rahapolitiikan epävakaus ja siihen liittyvät kriisit ajavat valtioita hakemaan ratkaisua integraation avulla jo kansallisen politiikan ydinkysymyksiinkin. Valtiot ovat halukkaita jakamaan ongelmiaan unionin toimielinten kanssa antamatta niille kuitenkaan voimavaroja. Näin ne ovat lastanneet unionia uusilla tehtävillä ja saaneet sen toimivaltuuksien ja voimavarojen puutteessa lähes tukehtumispisteeseen.

Euroopan unioni on kuitenkin toiminut kohtalaisen hyvin. Vankkana pohjana on, että jäsenillä on suurin piirtein samanlainen arvo maailma ja ne ovat eläneet sodanjälkeisen maailman samassa suurvaltapoliittisessa kehyksessä. Jäsenmaiden välille on kehittynyt yhteistoiminnallisuuden kulttuuri, ja jatkuvan diplomaattisen kanssakäymisen myötä Euroopan unionista on tullut kiinteä neuvottelujärjestelmä, jossa ennustettavuus on suuri.

Euroopan muutos ravisteli myös tätä asetelmaa, kun kolme kylmän sodan aikaista puolueetonta maata (Suomi, Ruotsi ja Itävalta) tuli unionin jäseneksi. Puolueettomien mukaantulo ei herättänyt vain innostusta olemassa olevassa EU:ssa. Niiden epäiltiin rapauttavan yhteisöllisyyttä eritoten yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa. Ulkopolitiikan yhtenäisyydessä ei tosin ollut liiemmästi saavutuksia, jotka olisivat olleet uhattuina. Oleellinen muutos Euroopan

unionissa on seuraava laajeneminen. Silloin unionin jäseneksi on tuloissa maita, joiden yhteiskunnan perusrakenne ja toimintafilosofia ovat olleet vuosikymmeniä aivan eri pohjalla kuin nykyisten jäsenmaiden. Ne ovat myös elintasoltaan vallan eri luokkaa kuin tämänhetkinen EU.

Euroopan unionin tulevaisuudelle sodanjälkeinen maailma ei enää anna rakennuspuita, eikä ulkoista yhdistävää painettakaan enää ole. Taloudellinen hyvinvointi on rakennettu millä tahansa mittarilla mitattuna tavalla, jolle vain harvat Euroopan ulkopuoliset yhteiskunnat vetävät vertoja. EU:n tulevaisuuden hyvinvointikysymys on, voidaanko integraatiota käyttää keinona hyvinvointipolitiikan keskeisten alueiden säilyttämiseen, eurooppalaisen hyvinvointimallin ylläpitämiseen ja kehittämiseen myös tulevaisuudessa. Työttömyys ja siitä seuraava syrjäytyminen ovat asioita, jotka käyvät hyvinvointipolitiikan muiden ulottuvuuksien yli. Unionin uskottavuudelle ei ole suuressa haastetta, ja sen toimivaltaa on mietittävä tätä haastetta vasten.

Rauhanpoliittisesti ei enää ole keskeistä, estääkö integraatio sodan Saksan ja Ranskan välillä, vaan kykeneekö EU rauhanpolitiikkaan myös rajojensa ulkopuolella. Perus- ja kansalaisoikeuksien osalta tulevaisuuden kysymys puolestaan on, kykeneekö EU kehittämään vireille panemaansa unionin kansalaisuutta sosiaalisten oikeuksien suuntaan ja kykeneekö se huolehtimaan myös siitä, että sen rajojen ulkopuolellakin nämä periaatteet ovat voimassa ja kunniaissa. Integraatiota ei enää voi nähdä kasvavana lumipallona.

Hyvinvoinnin, rauhan ja oikeuksien ongelmat ovat nyt ja vielä enemmän tulevaisuudessa vallan muuta kuin mihin EU on tottunut. Tämä vaatii erilaista Euroopan unionia. Erilaista Euroopan unionia vaativat myös laajenemisen, demokratian ja EU:n kansainvälisen aseman tuomat haasteet. EU:n päivät vapaakaupan ja tulevan hyvinvoinnin lupauksen toteuttamisen kautta hahmottuvana hallitusten välisenä järjestönä ovat luetut. Eivätkä sen jäsenetkään, siis kansallislaitiot, ole enää samanlaisia vallan keskittymiä kuin on totuttu. Valtio EU:n perusyksikkönä on yhä enemmän tyhjenevä laatikko

päätöksentekokaavioissa. Valtio-opillisessa integraatiotutkimuksessa puhutaankin tyhjän laatikon ongelmasta, kun pohditaan EU:n tulevaa kehitystä ja vallan muotoja.

On luultavaa, että 10–20 vuoden kuluttua Euroopassa on kokonaisuus, jota mahdollisesti edelleenkin kutsutaan Euroopan unioniksi. Sen on täytettävä uusia tehtäviä ja sen asema vallankäytön kokonaisrakennelmassa on kokonaan toisenlainen. Se ei ole valtio valtioiden yläpuolella vaan yksi osa hajaantuneessa valtarakenteessa, jossa kaupungit ja alueet ovat omissa rooleissaan. Ratkaisevimmat ja pikaisimmin muutosta vaativat asiat EU:ssa liittyvät toimielimiin ja päätöksentekoon. Jo hyvin lyhyellä aikavälillä EU:n on löydettävä ratkaisut, jotka ylipäänsä pitävät sen toimintakykyisenä edes nykyisten tehtävien ja nykyisten jäsenten muodostamana kokonaisuutena. Rakenteellinen uudistuminen on välttämätön edellytys muullekin uudistumiselle.

Valmista mallia Euroopan unionille ei ole. Unioniprojekti ei liioin koskaan valmistu. Kuta laajemmaksi unioni tulee ja kuta tärkeämmäksi se käy jäsenvaltioille, sitä enemmän sen toimintaan syntyy ristivetoa ja hajaannuttavia pyrkimyksiä. Tämä on uusi piirre EU:n historiassa. Aina hiili- ja teräsyhteisön perustamisesta lähtien 1950-luvun alussa integraatio on sekä syventynyt että levinnyt uusille sektoreille, säännöllisesti myös kattamaan uusia jäsenvaltioita. Kulunut vertaus polkupyörällä ajoon ei ole huono. Integraatio on prosessi, joka on kaiken aikaa ollut liikkeellä. Ilman liikettä eteenpäin EU olisi kaatunut kuten pyöräilijä, joka lopettaa polkemisen.

Lähivuosien haasteet eivät rajoitu vain unionin luonteeseen ja etäännyntymiseen sen pohjana olevasta historiallisesta lähtökohdasta. Unionin historia koostuu myös lyhempikestoisista jaksoista, sykleistä, jotka liittyvät sekä integraation toimintafilosofiaan että sen hallitsemiseen. Vuosituhannen vaihtuessa näyttää katkeavan myös se talouspoliittisen filosofian aikakausi, jota kutsutaan uusliberalismiksi.

Uusliberalismi korostaa markkinoiden vapautta yhteiskuntakehityksen pohjana. Uusliberalistisen vaiheen käynnistyminen liitetään usein siihen suureen poliittiseen muutokseen, jonka konservatiivi-

sen puolueen vaalivoitto Ison-Britannian vaaleissa vuonna 1979 pani liikkeelle. Tuosta muutoksesta alkoi aikakausi, jota monasti kutsutaan thatcherismiksi pääministeri Margaret Thatcherin mukaan.

Uusliberalismi nousi ja sai vankan kannatuksen EU:n jäsenvaltioiden joukossa kritiikkinä sitä edeltäneeseen kauteen, julkisvallan keskeistä roolia korostaneeseen keynesiläisyyteen. Uusliberalismi katsoi, että sodanjälkeisenä jälleenrakennuksen kautena harjoitettu sääntely ja kollektiivinen sopiminen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden nimissä heikensivät Euroopan kilpailukykyä ja tekivät Euroopan talouksista haavoittuvia. Vallinneen yhteiskuntapoliittisen mallin heikoudet paljastuivat uusliberalistisen kritiikin mukaan öljykriiseissä 1970-luvun puolivälissä ja 1980-luvun alussa. Ne loivat ”euroskleroosin”, mikä merkitsi sitä, että Eurooppa jäi jälkeen taloudellisessa kyvyssä ja voimassa Japaniin ja Yhdysvaltoihin verrattuna.

Uusliberalismi katsoi, että säätelyn sijasta tulisi vapauttaa markkinavoimat, koska vain näin yhteiskuntien voimavarat saataisiin optimaalisesti käyttöön. Samalla tulisi mahdolliseksi inflaatiosta vapaa taloudellinen kehitys, joka edelleen vauhdittaisi voimavarojen käyttöönottoa. Tähän yhteiskuntapoliittiseen ajattelutapaan kuuluukin käsitys vakaan rahan arvon ensisijaisuudesta.

Uusliberalistiseen malliin liittyy niin ikään vaatimus julkisen vallan sääntelyn minimoimisesta samoin kuin julkisen vallan vetäytymisestä yritystoiminnasta aloilta, jotka perinteisesti on ymmärretty julkiseksi palveluksi, kuten energiantuotanto, liikenne, posti- ja telepalvelut jne. 1980-luvulta lähtien Euroopan unionin jäsenmaissa onkin koettu massiivinen yksityistämisen ja kilpailuttamisen aalto.

Euroopassa uusliberalistisen kauden poliittinen huipentuma oli Berliinin muurin kaatumisesta alkanut sosialismin romahdus. Se sai monet uskomaan, että historia todella päättyi, että liberalismi sai lopullisen voiton totalitarismista. Lopullinen voitto tämä ei ollut, eikä liberalismin mukana syntynyt uutta maailmanjärjestystä, kuten Keski-Euroopan yhteiskuntien kehitys tai Aasian kasvutalouksien poliittinen kriisi osoittavat.

Liberalismi vapautti markkinat, mutta ei kyennyt luomaan uuden-

laista yksilöiden omatoimisuuden varaan rakentuvaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Seurauksena on päinvastoin ollut poliittisia kriisejä, mikä näkyy kärjekkäimmin joukkotyöttömyytenä kautta Euroopan ja vaikkapa uusoikeiston nousuna. Euroopan unionissa vuoden 1985 Valloisesta kirjasta alkanut kehitys huipentuu kohta yhteiseen rahaan siirtymiseen. Tuloksena on kiistämättä talousyhteisö, jollaista ei ole milloinkaan rauhanomaisesti synnytetty. Syntyy järjestelmä, jossa valtiot ovat omasta tahdostaan vetäytyneet kulisseihiin.

Mutta tämäkin talusyhteisö tarvitsee politiikkaa. Poliitiikka ja arvot palaavat takaisin eurooppalaiseen yhteiskuntiin kiivasta vauhtia. Eurooppaan haetaan 20 vuoden uusliberalistisen vaiheen jälkeen uutta mallia, jonka keskeinen tavoite on pelastaa eurooppalaisista hyvinvointiyhteiskunnista, mitä vielä on pelastettavissa, ja rakentaa ne uudestaan, uusissa olosuhteissa ja uusin keinoin. Englannin pääministeri Tony Blair on uuden ajattelun henkilöitymä. Hän etsii ”kolmatta tietä” uusliberalistisen vapauden ja sitä edeltäneen valtiososialismin väliltä.

Kolmannen tien sisältö on vielä hahmottomaton. Se pyrkii uudenlaiseen liberalismiin ja yhteisöllisyyden yhteen sovittamiseen. Uuden ajattelun pohjana on tarve säilyttää perinteinen eurooppalainen hyvinvointimalli, jossa valtiolla on keskeinen rooli perusturvallisuuden takaajana. Uuden mallin hahmottamiselle luovat lisätarvetta talous- ja rahaliiton syntyminen ja siirtyminen yhteisvaluuttaan. Valtioiden vastuulla on edelleenkin talouspolitiikan harjoittaminen, mutta niillä on käytössään aikaisempaa vähemmän resursseja ja keinoja. Laajenemisen mahdollisuus korostaa entisestään hyvinvointiyhteiskunnan tarpeellisuutta.

Eurooppalaisessa keskustelussa nousevat vuosituhannen vaihteen lähestyessä esille entistä voimakkaampina arvot ja niiden kautta poliittiset valinnat. Sosiaalivaltio tai hyvinvointivaltio ymmärretään taas olennaiseksi osaksi toisen maailmansodan jälkeisen Euroopan suurien saavutuksia. Siksi perusturvan varmistaminen julkisen vallan toimin on palannut eurooppalaiseen poliittiseen todellisuuteen. Eurooppalaiset yhteiskunnat palaavat myös säätelypolitiikan teemoihin.

Kolmas tie merkitsee uusregulaatiota mutta ei itsetarkoituksellisesti markkinoiden säätelyn mielessä, siis paluuna vanhaan, vaan jotta sosiaalivaltion perustoiminnot turvattaisiin.

Tämä ei enää voi onnistua pelkästään valtaansa yhteisille instituutioille luovuttaneiden valtioiden toimin. Euroopan unionin tehtäväksi tule turvata hyvinvointipolitiikan edellytykset ja myös etsiä yhteisiä keinoja hyvinvointiyhteiskuntien perusrakenteiden turvaamiseksi. Hyvinvointiyhteiskunnan vaatimia julkisia palveluita tuotetaan Euroopan unionin mittasuhteissa. Miten meneillään oleva muutos tapahtuu, on vielä selkiintymätön ja samalla haastava kysymys.

Historiallinen peruskysymys: liittovaltio vai hallitustenvälisyys?

Eurooppalaiset integraatiopyrkimykset käynnistyivät heti toisen maailmansodan päätyttyä. Aluksi integraatiota edistettiin federalististen liittovaltiomallien pohjalta. Lähtökohtana oli halu turvata rauhan säilyminen Euroopassa, vauhdittaa jälleenrakennusta ja sitä kautta torjua kommunismin uhkaa Länsi-Euroopassa. Keskeinen tavoite oli luoda toimiva kehys Saksan valtiollisten oikeuksien ja suvereenisuuden palauttamiselle.

Euroopan yhdysvaltojen luomisella pyrittiin estämään uuden sodan syttyminen rajoittamalla kansallisvaltioiden itsenäisyyttä niiden ydinalueilla, ulkopoliitikassa ja puolustuksessa. Vastarintaliikkeiden perintönä kehitystä vauhditettiin laajamittaisella kansalaistoiminnalla. Se huipentui vuoden 1948 Haagin kansalaiskokoukseen, jossa eri puolilla Eurooppaa syntyneet Eurooppa-liikkeet hahmottelivat yhteisen ohjelman.

Federalistisen integraatiovaiheen perusrakenteeksi kehittyi malli, jossa Euroopan neuvosto luotiin kansalaisoikeuksien ja perusvapauksien määrittelemiseksi ja suojelemiseksi, Euroopan puolustusliitto (EDC) yhteisen puolustuksen instituutioksi ja Euroopan poliittinen yhteisö (EPC) ulkopoliitikan toteuttamisen välineeksi.

Euroopan yhdysvaltoja ei kuitenkaan syntynyt tässä eikä muusakaan muodossa. Hankkeen kaatoivat kansainvälisen tilanteen kärjistyminen kylmäksi sodaksi, Yhdysvaltain nousu Lännen johtavaksi

voimaksi sekä eurooppalaisten kansallisvaltioiden voimistuminen. Federalistiset pyrinnot vesittyivät Euroopan neuvoston jäädessä puhtaasti hallitustenväliseksi järjestöksi. Lopullisen iskun Euroopan yhdysvaltojen luomiselle antoi Euroopan puolustusliitto -suunnitelman kaatuminen Ranskan kansalliskokouksessa vuonna 1954.

Integraatiopyrinnot saivat toisen suunnan, kun Ranskan aloitteen pohjalta vuonna 1951 solmittiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustanut Pariisin sopimus. Keskeiseksi motiiviksi nousi nyt turvallisuuspolitiikan ja sodan estämisen sijasta hyvinvoinnin edistäminen. Taustalla oli myös turvallisuuspoliittinen näkökohta, mutta laaja-alaisen turvallisuuden mielessä: luoda turvallisuutta sitomalla valtiot yhteistyöhön instituutioiden kautta.

Ranskan ulkoministerin Robert Schumanin aloitteesta syntyi Euroopan hiili- ja teräsyhteisö vuonna 1952. Se on yhdistelmä federalistisia ajatuksia ja sektorikohtaista integraatiota. Hiili- ja teräsyhteisössä luotiin hiilen ja teräksen yhteismarkkinat ja saatettiin ne ylikansalliseen valvontaan. Perustajavaltioina olivat Ranska, Saksa, Italia ja Benelux-maat. Hiili- ja teräsyhteisössä on sisään rakennettuna sekä federalistisia ulottuvuuksia että uuden integraatiomallin, yhteismarkkinaintegraation, perusolettamukset.

Hiili- ja teräsyhteisön perustaminen heijastaa 1940-luvun integraatiopyrkimyksiin kiinteästi kuulunutta ajatusta Saksan ja Ranskan yhteistyön keskeisestä merkityksestä Euroopan rauhanomaisen kehityksen varmistamiseksi. Ranskan politiikan uudeksi suunnaksi tuli ottaa Saksa mukaan eurooppalaiseen yhteistyöhön ja sitoa se yhteisiin instituutioihin ratkaisuna ns. Saksan ongelmaan. Tavoitteilleen ja politiikalleen Ranska sai tukea ja hyväksyntää Yhdysvalloilta, josta oli tullut Euroopan turvallisuuden ylläpitäjä Naton perustamisen jälkeen vuonna 1949.

Saksa puolestaan katsoi yhteismarkkinat keinoksi saavuttaa täysi itsenäisyys osana ylikansallista järjestöä. Maalla ei ollut Schuman-suunnitelman julkistamishetkellä suvereenin valtion asemaa ja sen hiili- ja teräsvarat olivat voittajavaltioiden kontrollin alla. Hiili- ja teräsyhteisön täysivaltainen jäsenyys oli Saksalle suuri poliittinen voitto.

Ranskan käsitys omasta asemastaan ja saksalais-ranskalaisten suhteiden keskeisestä roolista on säilynyt maan Eurooppa-politiikan ytimenä. Se on saanut tukea Saksan hallituksilta, jotka ovat nähneet integraatiopyrkimykset maansa kansainvälisen aseman vakiinnuttamisen välineenä. Ne ovat pitäneet integraatiota myös keinona vahvistaa federalistisia piirteitä Euroopassa. Saksalais-ranskalainen yhteistyö on Euroopan unionin tulevankin kehityksen kivijalka, ja sen jatkuvuutta voi pitää integraation jatkuvuuden takeena.

Federalistiset integraatiopyrinnöt sortuivat paljolti myös eurooppalaisen kansallisvaltion uuteen nousuun. Demokratiaan perustunut kansallisvaltio kärsi 1920- ja 1930-luvun aikana vakavan kolauksen, kun useassa Euroopan maassa johtavaksi poliittiseksi ideologiaksi nousivat erilaiset totalitaariset aatteet ja niiden varaan syntyneet liikkeet saivat vahvan jalansijan. Toisen maailmansodan syttyessä vastakkain olivat kansallissosialistinen totalitarismi ja parlamentaariset demokraatiat. Tämä linjanveto ei kuitenkaan ollut yksiselitteinen, vaan myös liberaalin demokratian säilyttäneissä maissa totalitaariset virtauksset olivat näkyvästi esillä.

Liberaali demokratia saavutti voiton toisessa maailmansodassa, joskin liittosuhteessa toisenlaisen totalitarismin, Stalinin Neuvostoliiton kanssa. Kansallisvaltioiden paluu voimakkaina ja kyvykkäinä torjumaan federalistiset paineet pian sodan jälkeen on merkittävä osoitus kansallisvaltion elinvoimasta. Se ilmentää, kuinka vahvasti monissa Länsi-Euroopan maissa sotien välisinä vuosina kivuliaasti elänyt demokraattinen oikeusvaltio oli juurtunut maanosaan. Sodan jälkeen se myös nopeasti uudistui. Demokraattiset oikeudet ulotettiin sinnekin, mistä ne aikaisemmin olivat puuttuneet, ja tavoitteeksi asetettiin hyvinvointivaltion luominen. Tähän kansallisvaltioiden uuteen ilmeeseen sektorikohtainen ja hyvinvointiin tähtäävä integraatio sopi erinomaisen hyvin.

Federalistiset ajatukset eivät kuitenkaan kuolleet Euroopan integraatiokeskustelusta. Euroopan liittovaltion synnystä on käyty poliittista ja akateemista keskustelua koko sodanjälkeisen ajan. Kuta etäämmälle sodasta on päästy, sitä voimakkaammaksi ovat kansallis-

valtiot Euroopassa tulleet. Samalla integraatiossa ovat voimistuneet hallitustenväliset painotukset.

Euroopan liittovaltion toteuttamismahdollisuudet olivat parhaimmillaan heti sodan jälkeen. Voisi olettaa, että se olisi syntynyt 1950-luvulla ennemminkin kuin 1990-luvulla. 50 vuotta sitten oli olemassa liittoutumista ruokkiva ulkoinen uhka (Neuvostoliitto), pelko Saksan noususta ja sisäinen uhka kommunismin etenemisestä kansallisissa vaaleissa. Ne kaikki toimivat federaation puolesta. 2000-luvulle tultaessa nämä ”luonnolliset” liittovaltiota edistävät seikat ovat hävinneet tai menettäneet merkitystään. Liittovaltiopyrintöjen onkin 2000-luvun koittaessa löydettävä uudet perustelut ja myös institutionaaliset rakenteet.

Siinä, missä ylikansallisuus heijasti 1940-luvun lopun integraatiopyrkimyksiä, sektorikohtaisuus ja mukaan tulleiden valtioiden toimiva koostumus leimasivat 1950-luvun loppupuolella syntynyttä yhteismarkkinaintegraatiota. Ison-Britannian jääminen yhteistyön ulkopuolelle säilyi Euroopan integraatiopyrkimysten tärkeänä piirteenä aina 1970-luvun alkupuolelle asti. Iso-Britannia jäi 1940-luvun lopulla omasta tahdostaan Manner-Euroopan taloudellisen yhteistyön ulkopuolelle, ja myöhemmin 1960-luvulla se pidettiin sivullisena lähinnä Ranskan tavoitteiden takia.

Hiili- ja teräsyhteisön hallintaa varten luotiin toimielinjärjestelmä, joka on yhä Euroopan unionin ytimenä. Yhteismarkkinoiden toimintaa ohjasi *korkea auktoriteetti*, josta kehittyi myöhemmin EEC:n ja sittemmin EU:n komissio. Jäsenmaiden hallituksia edustava neuvosto, parlamentaarinen yleiskokous, neuvoa-antava komitea sekä tuomioistuin kuuluivat hiili- ja teräsyhteisön toimielimiin. Parlamentaarinen yleiskokous on myöhemmin muuttunut suorilla vaaleilla valittavaksi Euroopan parlamentiksi. Neuvosto, tuomioistuin ja neuvoa antava komitea ovat alusta lähtien olleet myös EEC-pohjaisen integraation instituutioita. Rakennelmaa on täydennetty tilintarkastustuomioistuimella ja alueita edustavalla alueiden komitealla.

EEC:n perustaminen vuonna 1957 solmitulla Rooman sopimuk-

sella jatkoi hiili- ja teräsyhteisön luomaa yhteismarkkinoiden integraatiomallia. EEC:n perustamista edelsivät suunnitelmat luoda ”pikku-Eurooppa”, jossa hiili- ja teräsyhteisö sekä Länsi-Euroopan unioni (WEU) olisivat toimineet yhteismarkkina-alueen ydinorganisaationa. WEU perustettiin vuonna 1955 korvaamaan EDC, jonka puitteissa puolustusyhteistyö oli epäonnistunut. Siihen liittyi mukaan myös Saksan liittotasavalta. Pikku-Eurooppa-hanke ei kuitenkaan saanut ilmaa siipiensä alle. Sen sijaan Jean Monnet, hiili- ja teräsyhteisön korkean auktoriteetin ensimmäinen puheenjohtaja, ryhtyi ajamaan uutta integraatiohanketta, joka toteuttaisi teollisten tuotteiden yhteismarkkinat. Tuloksena oli EEC.

Tässä integraatiomallissa jäsenvaltioilla on ministerineuvoston aseman takia keskeisin rooli. Komissio ja neuvosto käyttävät yhdessä ylikansallista valtaa, joka kuitenkin viime kädessä on jäsenvaltioiden hallitusten tahdon varassa. Näin nykyisen EU:n pohjana olevaa integraatiomallia voi luonnehtia lähinnä hallitustenväliseksi integraatioksi ylikansallisuuden sijasta.

EEC-pohjaisen yhteismarkkinaintegraation motiivina oli ennen muuta luoda edellytyksiä taloudellisen kasvun ja kaupan jatkuvalla laajenemiselle, eikä sen tavoitteisiin liitetty konkreettisia poliittisia asioita. Sellaiseksi voidaan ymmärtää halu vahvistaa markkinataloutta ja siihen perustuvaa Länsi-Euroopan yhteiskuntamallia, hyvinvointiyhteiskuntaa.

Jäsenvaltioita edustavan (ministeri)neuvoston keskeinen asema ilmentää integraatiomallin hallitustenvälisyyttä. Euroopan unioni on edelleenkin hallitustenvälinen yhteenliittymä, jossa lopullisen päätöksen tekevät jäsenvaltiot. Jäsenvaltiot ovat siis EU:ssa olennaiset toimijat, eikä ei-valtiollisilla toimijoilla lopultakaan ole itsenäistä roolia tässä kokonaisuudessa, olivatpa ne sitten kansallisvaltioiden yläpuolella olevia EU:n instituutioita tai suurempaa autonomiaa tavoittelevia alueita.

Integraatiossa on hallitustenvälisen näkökulman mukaan kyse siitä, että valtiot edistävät sen avulla omia tavoitteitaan, joiden olennainen luonne on taloudellinen. Kansallisten etujen yhteensovitta-

minen tapahtuu neuvotteluprosessissa, jossa EU:n instituutioilla on valmistelun, ideoinnin, aloitteellisuuden ja toimeenpanon rooli, mutta lopullinen päätös on aina kansallisvaltioilla.

Kansallisvaltioiden keskinäisen taloudellisen riippuvuuden kasvaessa, paljolti integraation johdosta esimerkiksi sisämarkkinoiden kautta, on hallitustenvälisen integraation motiiviksi noussut tarve jollakin tavoin kontrolloida keskinäistä riippuvuutta. Tämä on johdannut entistä tiiviimpään integraatioon, jossa myös työnjako valtioiden ja EU:n toimielinten välillä on muotoutunut. Jäsenvaltiot ovat vähitellen sopeutuneet siihen. Mutta valtioilla on viimeinen sana esimerkiksi siinä, kuinka pitkälle ja millaisiin ehdoin työnjakoa kehitetään. Unionin perussopimusten muutokset edellyttävät edelleenkin yksimielisyyttä, vaikka esimerkiksi sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvässä lainsäädännössä päätökset tehdäänkin yhä useammin määränemmistöllä.

Integraation hallitsemisen mallit

Yhteismarkkinaintegraation etenemisen dynamiikkaa on tarkasteltu perinteisesti syvenemisen ja leviämisen välisenä jännitteenä. Pohjana on ajatus, että integraation eteenpäinmeno edellyttää sen syventämistä, joka puolestaan edellyttää integraation ulottamista uusille sektoreille. Syvenemisen ja leviämisen jännite nähtiin automaattisena integraation etenemisen mallina aina 1970-luvun talouskriisiin asti. 1980-luvulla se ei enää taannut integraation etenemistä, vaan tueksi tarvittiin jäsenmaiden hallitusten aktiivista poliittista sitoutumista ja vaikuttamista. Integraation edistämisen välineeksi omakuttiin hallitustenvälisen neuvotteluiden strategia.

Syveneminen ja leviäminen ovat muokanneet alkuperäistä Euroopan talousyhteisöä vapaakauppa-alueesta yhteismarkkinoiksi ja edelleen kohti tiiviimpää poliittista yhteisöä. Mitä pidemmälle integraatio on edennyt ja mitä useammille yhteiskuntapolitiikan lohkoille se on levinnyt, sitä sensitiivisemmäksi – herkkätuntoisemmaksi – sen

luonne on muuttunut jäsenvaltioiden kannalta. Yhtenäisasiakirjasta lähtien integraatio on kasvavassa määrin ulottunut kansallisvaltioiden suvereenisuuden kannalta herkille aloille. Hallitustenväliset neuvottelut ovat muokanneet unionin perusluonnetta puhtaasti hallitustenvälisestä järjestöstä kohti jäsenvaltioiden muodostamaa valtioiden liittoa.

Hallitustenväliset neuvottelut ovat vakiintuneet tavaksi vastata niin unionin sisäisiin kuin ulkoisiinkin paineisiin. Se merkitsee ratkaisujen etsimistä pienin askelin integraation syvenemisen ja leviämisen samoin kuin laajenemisenkin haasteisiin. Tulevaisuudessa tähän metodiin on kytkettävä kansalaisten toiveiden ja näkemysten huomioon ottaminen. Se on tarpeen yksistään hallitustenvälisten neuvotteluiden päätösten voimaan saattamisen varmistamiseksi. Muutokset perussopimukseen on aina saatettava voimaan kansallisten kansanedustuslaitosten, joissakin valtioissa jopa kansanäänestysten kautta.

Tätä prosessia voi luonnehtia valintariippuvuudeksi. Valintariippuvuus syntyy toisiaan seuraavista päätöksistä, jotka muodostavat eräänlaisen päätöksenteon polun. Aikaisemmin tehdyt perusvalinnat johtavat itseään vahvistavaan prosessiin. Euroopan integraatiokehityksen perusvalinnat tehtiin hiili- ja teräsyhteisössä ja vahvistettiin EEC:n pohjana olevassa Rooman sopimuksessa. Perusvalintaan liittyvät ratkaisut vahvistavat oppimisprosessin kautta valitun menettelyn toimivuutta, luovat valittua kehityssuuntaa vahvistavaa käyttäytymistä ja johtavat lopulta tulevaisuutta koskevien odotusten sopeutumiseen.

Valintariippuvuuden prosessia vahvistaa myös Euroopan unionin toimintatapa. Siinä korostuvat tekniset ja byrokraattiset painotukset politiikan muotoiluvaiheessa, päätösten lopullisessa hiomisessa ja etenkin komission toimivaltaan kuuluvassa toimeenpanovaiheessa. Kaikissa näissä vaiheissa erilaiset komiteat ja työryhmät ovat olennainen osa EU:n toimintafilosofiaa. Erityisesti se näkyy komission alaisessa päätösten toimeenpanossa, jossa sovelletaan laajasti ns. komitologia-menettelyä. Teknokraattinen viranomaispäätöksenteko ja

suunnittelu harmonisoivat päätöksentekoon osallistuvien kansallisten viranomaisten käsityksiä.

Myös neuvoston päätöksenteon valmistelussa, ns. Coreper-vaiheessa, kansallisten viranomaisten vaikutusvalta ja teknokraattinen oppiminen ovat tärkeä osa EU:n toimintaa. Poliittinen lopputulos syntyy ikään kuin vääjäämättömästi valintariippuvuuden polun kautta, vaikka päätöksentekoprosessi heijastaakin kansallisia etunäkökohtia. Kansalliset edut sovitetaan toisiinsa neuvotteluprosessissa, jossa jäsenvaltioiden todellinen liikkumavara on valintariippuvuuden ohjaama eikä kovin laajaa.

Integraatioprosessin muotoutumiselle voi löytää kolme selitystä. Integraation perusvirettä kuvaa parhaiten *kasvudynaaminen* selitys. Vuoden 1945 jälkeen liikkeelle lähtenyt kehitys (keskinäinen riippuvuus) on lumipallon tavoin etenevä prosessi, joka automaattisesti johtaa *tiivistyvään ja laajenevaan* integraatioon: prosessia ei saa pysäyttää, mutta sitä voidaan hallita teknokraattisin ja suunnittelun keinoin. Tähän ns. Schumanin ja Monnet'n malliin kytkeytyy ajatus, että alueellisesti rajattuihin suvereeneihin yksiköihin, valtioihin, pirstoutunut valta ja auktoriteetti rakennetaan uudelleen tarpeenmukaisen yhteistyön kautta.

Integraatio ensin irrottaa valtioiden toimivallasta tehtäviä ja sektoreita, jotka valtiot ovat halukkaita antamaan yhteisesti hoidettaviksi. Prosessi etenee siis valtioiden ehdoilla. Valtioiden katsoneet esimerkiksi, että niiden keskinäisen kaupan esteiden poistaminen, vapaakauppa, on edullista niiden taloudelliselle kehitykselle. Kasvudynamiikka johtaa kuitenkin siihen, että vapaan kaupan kaikkien etujen maksimointi edellyttää myös tuotteiden harmonisointia, pääomien liikkumisen vapauttamista, työvoiman liikkumisen vapautta, yhteismarkkinoita jne. Suunnittelun ja koordinaation nimissä on tarpeen luoda valtioiden yläpuolella olevia rakenteita, mikä johtaa uudenlaiseen ylivaltiolliseen auktoriteettiin. Integraatio siis ensin hajottaa valtiollisen auktoriteetin ja sitten kytkee integraation osa-alueet yhteen integraatioyhteisöjen muodossa.

EEC:n perustajat perustelivat hanketta suunnittelun ja resurssien

mahdollisimman tehokkaalla hyväksikäytöllä. Unionin rakenne on yhä sen mukainen. Alun pitäen Jean Monnet, Robert Schuman ja Walter Hallstein, nykymuotoisen integraation perustaja-isät, halusivat integraatiota johtamaan jäsenvaltioista riippumattoman elimen, korkean auktoriteetin, joka hoitaisi asioita teknisesti ja jättäisi politiikan syrjään. Integraatio nähtiin välineenä hallita alati tiivistyvää keskinäistä riippuvuutta. Integraation uskottiin siis etenevän kuin lumipallon: laajeten ja samalla tiivistyen.

Kasvudynaamiseen lumipallomalliin sisältyy ajatus, että integraatio voi edetä lähes loputtomiin pelkästään valintariippuvuuden ja syvenemisen kautta. Mitä enemmän jäsenvaltiot tuntevat hyötyvänsä integraatiosta, sitä useampia asiakokonaisuuksia ne ovat valmiita liittämään integraatioprosessiin. Euroopan unioni on kasvanut ikään kuin huomaamatta siihen pisteeseen, jossa se Amsterdamin sopimuksen jälkeen on.

Euroopan unionia päätöksentekojärjestelmänä voi luonnehtia lähinnä siten, että se on vuosien kuluessa kehittynyt eräänlaiseksi *prismaksi*, jossa valtioiden, etujärjestöjen, alueiden, yritysten ja unionin instituutioiden välille on vedetty ristiin kulkevia kytköksiä. Unionissa kaikki näyttää liittyvän kaikkeen. Vallan ja vaikuttamisen verkostot sitovat toisiinsa erilaisia etuja ja vaikuttajia ja ovat tehneet Euroopan unionista laajan yhteistoimintaverkoston. Euroopan unionia on luonnehdittu myös ”välissä olevaksi”: se on jossakin perinteisen diplomatian ja uudenlaisen poliittisen valtakeskuksen välimaassa, se on markkinoiden ja valtioiden välissä, se on hallituksen ja hallinnan välissä.

Poliittisen vallan prismoittumiseen liittyy markkinoiden painon kasvu. Integraatio on lisännyt markkinoiden painoa samalla kun valtioiden mahdollisuudet säädellä omia kansantalouksiaan ovat heikentyneet. Rajojen poistuessa valtioiden voimavarat ja mahdollisuudet ohjata ja säännellä kansallista taloutta omalla alueellaan ovat vähentyneet. Julkisella vallalla ei ole enää keinoja ohjata ja vakauttaa kansallisia talouksia esimerkiksi sen takia, että ne ovat avanneet pääomamarkkinat ja liiketoiminnan yleensäkin. Julkisen ja yksityisen tasa-

paino on heilahtanut yksityisen puolelle. Euroopan unioni on markkinayhteisö.

Kasvudynaamisen mallin ongelmana on, että unionin tehtävien lisääntyessä ja integraation alan laajetessa unionin hallitsemisessa ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Sama institutionaalinen rakenne, jonka varaan hiili- ja teräsyhteisö luotiin, on yhä perusratkaisuna. Jäsenmaat ovat laajentaneet unionin tehtäväaluetta antamatta sille vastaavasti toimivaltaa. Lumipallo kuitenkin törmäsi 1970-luvun talouskriisiin ja oli hajoamassa 1980-luvun alussa. Euroskleroosin parantamisen keinoksi jäsenvaltiot keksivät uudestaan integraation. Alkoi vaihe, jossa EU on ollut ensisijaisesti jäsenvaltioiden työrukanen ja suuret ideat ovat jääneet taka-alalle.

1980-luvulla kasvudynaamista mallia nousi haastamaan *pragmaatinen selitys*. Sen mukaan integraatio on kansallisvaltioiden instrumentti niiden ajaessa omia etujaan ja suuria yhteisiä tavoitteitaan. Se etenee vain kansallisvaltioiden sallimissa rajoissa. Integraatio on itse asiassa pelastanut kansallisvaltiot Euroopassa, koska sen avulla on voitu saada aikaan laajamittaista hyvinvointia ja luoda turvallisuutta.

Tärkeätä on, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat nähneet unionin keinoksi edistää keskeisiä tavoitteitaan ja uskoneet sen avulla tuottaneensa kansalaisilleen jotakin, johon ne eivät olisi ilman integraatiota kyenneet. Tämä tulkinta on 1980-luvun alusta lähtien tullut suosituksi integraation selitysmalliksi. Käsitys, jonka mukaan EU on jäsenvaltioidensa instrumentti tuottaa hyvinvointia ja rauhaa, on korvannut varhaisemmat selitykset, jotka tulkitsivat integraation voimavarojen hyväksikäytön tehokkaan suunnittelun välineeksi.

Kolmas tulkinta integraatiosta, *idealistinen tulkinta*, on elänyt suurimman osan EU:n olemassaoloa jokseenkin kivuliaasti. Tämän ajatusmallin tavoitteet puki sanoiksi Winston Churchill yli 50 vuotta sitten viitatessaan sodanjälkeisen Euroopan tulevaisuuden haasteisiin, joiden ratkaisemiseen tarvitaan Euroopan yhdysvallat. Ideologisen tulkinnan mukaan integraatio ilmentää federalistisia pyrkimyksiä, joiden taustalla on ajatus kansallisvaltiojärjestelmän toimimattomuudesta ja toistuvasta sortumisesta sotiin ja autoritaariisiin halli-

tuksiin. Tämän takia vain federalistiset pyrkimykset voivat vakiinnuttaa ja toteuttaa eurooppalaisen identiteetin nykymuodossaan. Ideologisessa integraatiomallissa tavoitteena on perustuslakiin perustuvan auktoriteetin varaan rakentuva poliittinen yhteisö, joka johdaisi taloudellista ja sosiaalista integraatiota rajoittamalla keskusauktoriteetin valtaa, takaisi yhtenäisyyden mutta sallisi olemassa olevan moninaisuuden.

Valtioiden säätely ja ohjaustehtävät ovat osittain siirtyneet Euroopan unionin tasolla säädettyjen normien varaan. EU:n säätelyn ja ohjauksen keinot ovat hyvin vaihtelevia, joskus hyvinkin yksityiskohtaisesta säätelystä direktiivien ja asetusten muodossa hyvin yleisiin, vastavuoroisuusperiaatteen soveltamiseen ja säännösten keskinäiseen tunnustamiseen perustuviin sääntöihin. Euroopan unioni ei ole korvannut valtioilta hävinnyttä ohjauksen ja säätelyn valtaa. Se ei ole kovinkaan tehokas esimerkiksi talouspolitiikan ohjaamisessa. Sen säätelyn painopiste on markkinoiden toiminnassa. EU on aivan erityisesti juuri markkinoiden toiminnan säätelyn koneisto, vaikka monet pitävät sitä vapauksien edistäjänä. Korostuneimmillaan sitä ilmentävät sisämarkkinat.

Euroopan unionin tulevaisuuden suuri haaste on kansalaisten ja EU:n suhde. EU:n on hankittava itselleen kansalaisten hyväksyntä, legitimitetti. Osallistuminen, vaikutusvalta ja tiedonsaanti ovat asioita, joihin unionin on löydettävä vastaus sekä konkreettinen ja toimiva ratkaisu, jotta se voi ansaita kansalaisten hyväksynnän.

Euroopan unionin hyväksyttävyyden perusvaatimus on, että kansalaisen on voitava vaikuttaa suoraan päätöksentekoon. Nyt tämä mahdollisuus on olemassa Euroopan parlamentin vaalien kautta. Ongelmana kuitenkin on, että parlamentilla ei kansallisen poliittisen päätöksentekojärjestämän tapaan ole autonomista lainsäädäntövaltaa, vaan ainoastaan oikeus myötävaikuttaa lainsäädäntöön. Legitiimisyysvaatimusten ensisijaisena kohteena onkin ollut Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen lainsäädäntöprosessissa.

Legitiimiin, kansalaisten hyväksymään poliittiseen järjestelmään kuuluu myös mahdollisuus saattaa päätöksentekijät poliittiseen vas-

tuuseen. Tämäkin toteutuu Euroopan unionissa riittämättömällä tavalla. Euroopan komissio esimerkiksi on hyvin epäsuorasti poliittisen vastuun alainen, vaikka sillä päätöksenteossa on tärkeä rooli lainsäädännön aloitteentekijänä ja sopimusten toimivuuden vaalijana.

Legitimiteettivaatimusten toteuttamiseksi EU:ssa ei ole tapahtunut kovin paljon sitten Rooman sopimuksen. Tärkein muutos on ollut unionikansalaisuuden määrittely Maastrichtin sopimuksessa. Amsterdamin sopimuksessa ”kansalaisten Eurooppaa” vahvistettiin edelleen. Yhteisöisten piirteiden kasvusta huolimatta kansalaisten ja unionin instituutioiden väliset suhteet ovat pysyneet lähes muuttumattomina. Muutospaineet ovat niin ollen kasautuneet suuriksi. Tulevaisuudessa legitimiteettikysymysten ratkaiseminen on vaikeata, ellei EU:n perusluonteessa hallitustenvälisenä järjestönä tapahdu muutoksia.

Amsterdam – pysäkki pitkällä matkalla

Hallitustenvälisen neuvotteluprosessin tulosta, Amsterdamin sopimusta, arvioidaan yleisesti jokseenkin kriittisin äänenpainoin. Näille arvioille on hyviä perusteluita. Neuvotteluissa ei päästy sopimukseen keskeisistä institutionaalisista uudistuksista kuten toimielinten kokoonpanosta (komissio) eikä jäsenmaiden äänivaltasuhteista (neuvosto). Päätöksiä leimasi näköalattomuus suurten haasteiden (laajeneminen, EMU, turvallisuuskysymykset) ja epäilevän kansalaismielipiteen ristiaallokossa. Kriittisten arvioiden taustalla tosin ovat usein ylimitoitettut ja liian optimistiset odotukset, jotka perustuvat paljolti Maastrichtin sopimuksen aikaiseen tilanteeseen.

Maastrichtin sopimus teki Euroopan yhteisöstä Euroopan unionin, paalutti aikataulun ja säännöt siirtymiselle talous- ja rahaliittoon ja yhteiseen rahaan. Myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteista sovittiin. Tämä tapahtui osana 1980–1990-luvun vaihteen suurta eurooppalaista murrosta. Maastrichtin sopimukseen johtaneiden neuvotteluiden aikaisia olosuhteita on tulkittu historian lo-

puksi ja liberalismien aatteiden lopulliseksi voitoksi totalitarismista. Mutta kansallinen ratifiointi eli voimaansaattamisprosessi nosti monissa maissa pintaan kriittisen tai ainakin epäilevän kansalaismielipiteen.

Amsterdamin sopimukseen johtaneiden neuvotteluiden aikana kansainvälinen tilanne ei juuri suosinut suuria muutoksia. ”Mahdollisuuksien ikkuna” ei ollut avoinna. Hallitusten edustajien muistissa olivat myös Maastrichtin sopimuksen ratifiointiin liittyneet ongelmat. Valtion päämiesten ja heidän edustajiensa kokoontuessa Amsterdamin huippukokoukseen kesäkuussa 1997 kansallisen ratifiointiprosessin varjo leijui kokouksen yllä. Menestystä varjosti myös halu varmistaa, että ei syntyisi talous- ja rahaliiton käynnistymistä häiritseviä tekijöitä. Tämä tavoite ylitti Euroopan poliittisten johtajien arvioissa merkitykseltään institutionaaliset uudistukset, olivatpa ne kuinka välttämättömiä tahansa.

KANSALAISTEN EUROOPPA – SUURIN VOITTAJA

Amsterdamin sopimuksessa saatiin aikaan myös selkeitä uudistuksia. Suurimmat edistysaskeleet otettiin tiellä kansalaisten Eurooppaan. Kansalaisten Eurooppa olikin ehkä suurin voittaja Amsterdamin sopimuksessa. Se heijastaa halua osoittaa, että etäiseksi koettu Euroopan unioni tahtoo tuoda kansalaisille jotakin uutta ja ottaa huomioon kansalaisten tarpeet. Kansalaisten aseman parantamiseen liittyvät myös lyhyet askeleet kohti läpinäkyvyyden lisäämistä, mikä näkyy eritoten asiakirjojen julkisuusperiaatteen laajenemisena. Demokratiavaatimukseen vastattiin siirtämällä huomattava määrä yhteistoimivaltaan kuuluvia asioita yhteisöpäätöksenteon piiriin. Tämä lisää puolestaan parlamentin vaikutusvaltaa päätöksenteossa.

Läpinäkyvyyden edistäminen oli ehkä tärkein Suomen hallituksen ajama tavoite hallitustenvälisessä kokouksessa. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan oikeastaan kahta asiaa: päätöksentekoprosessin avoimuutta ja mahdollisuutta saada informaatiota asioiden valmistelusta

sekä perustamissopimusten luettavuuden ja ymmärrettävyyden lisäämistä. Jälkimmäisessä tavoitteessa ei juurikaan edistytty.

Merkittävin saavutus lienee sopimuksen artiklojen uudelleen numerointi, jolla poistetaan monimutkaiset viittaukset artikloiden lukuisiin alakohtiin. Esimerkiksi artiklassa 130 olisi Amsterdamin sopimuksen jälkeen 24 alakohtaa (130 a–y). Sopimuksen tultua voimaan yhden artiklan sijasta käytössä ovat artikkelit 158–181. Mutta toiselta puolen sopimus on edeltäjäänsäkin sekavampi: se sisältää kaikkiaan 51 erilaista julistusta, 14 protokollaa ja 8 jäsenvaltioiden julistusta. Suurin osa niistä käsittelee joko kansallisia poikkeuksia tai on täydennyksiä itse sopimuksen määräyksiin.

Läpinäkyvyyden lisääminen unionin päätöksenteossa sen sijaan onnistui paremmin. Unionissa vallitsevaa demokratiavajetta koskeva yleinen väite on jo pitkään ollut, että kansalaisilta on estetty tiedon saanti sekä valmisteltavista asioista että itse päätöksenteon etenemisestä. Keskeisin päätöksentekijä eli neuvosto on kaikkein suljetuin toimielin. Tärkeä muutos on, että kun aikaisemmin julkisuutta koskevat määräykset oli sisällytetty toimielinten työjärjestyksiin, vastaisuudessa ne ovat osa perussopimuksia ja siten Euroopan tuomioistuimen toimivallan piirissä.

Tärkeimpiä läpinäkyvyyttä lisääviä uudistuksia on, että nyt annetaan kansalaiselle oikeus saada tietoa asiakirjoista ja yleensä unionin toiminnasta. Tämä on pääperiaate, josta voidaan poiketa vain erikseen määriteltävissä asioissa. Vielä voimassa olevan säädösten mukaan asiakirjojen salaisuus oli pääperiaate, nyt siis avoimuus. Neuvosto veloitetaan toimimaan nykyistä avoimemmin. Artiklassa 151 neuvosto veloitetaan täsmentämään työjärjestyksessään, koska se toimii lainsäätäjänä, jotta tiedetään, milloin yleisö voi laajemmin tutustua asiakirjoihin. Joka tapauksessa artikla määrää, että neuvoston äänestystulos ja äänestyslitykset samoin kuin pöytäkirjaan merkityt lausumat julkistetaan aina.

Luonnollisesti tärkeätä on myös, että artiklaan A on erikseen tehty lisäys, jonka mukaan sopimus ”merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa

päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia”. Tämä on merkittävä periaatteellinen kannanotto, joskin on vaikea kuvitella, miten se pantaisiin täytäntöön.

Avoimuutta lisäävänä seikkana voi pitää myös sitä, että Amsterdamin sopimuksessa yksinkertaistetaan päätöksentekoa karsimalla päätöksentekomenetelmät kolmeen keskeisimpään: *yhteispäätösmenettelyyn*, jota samalla yksinkertaistettiin, *kuulemismenettelyyn* sekä *hyväksymismenettelyyn*. Entinen varsin moneen sektoriin sovellettu *yhteistoimintamenettely* poistettiin muualta paitsi EMUun liittyvästä päätöksenteosta. Samalla sopimukseen liitettiin julistus yhteispäätösmenttelyn aikataulujen noudattamisesta (julistus 34). Tällä halutaan nopeuttaa päätösten syntymistä.

Yhteispäätösmenttely, artikla 189b, on uusitus sopimuksessa entistä tärkeämpi päätöksentekotapa. Se antaa Euroopan parlamentille eniten vaikutusvaltaa. Neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat menettelyssä päättäjinä yhdessä. Tarvitaan kummankin hyväksyminen, jotta päätös tulisi voimaan. Yhteispäätösmenttelyä on tästä syystä pidetty keinona, jonka avulla välillinen demokratia parhaiten toteutuu. Parlamentilla on Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan vaikutusvaltaa lähes kaikkien lainsäädäntöön yhteisötoimivallan alueella.

Samalla kun päätöksentekotapoja karsittiin, siirrettiin yhä useampia asioita päätettäväksi määränemmistöllä aikaisemman yksimielisen päätöksenteon sijasta. Näin tehtiin nimenomaan perinteisillä Euroopan yhteisön toimivallan alueilla ensimmäisessä pilarissa. Enemmistöpäätöksentekoa on yleensä pidetty tärkeimpänä keinona syventää integraatiota ja parantaa yhteistyön laatua. Silti yksimielisesti päätettävien asioiden määrä on edelleenkin varsin suuri. Yksimielisyyttä sovelletaan yli 60 artiklaan, joista useimmat ovat toisen ja kolmannen pilarin alueella.

Koska yksimielisyyttä vaativissa asioissa yhdenkin jäsenvaltion erimielisyys voi estää päätöksen syntymisen, toiminnan halvaantuminen näissä kysymyksissä on hyvin todennäköistä. Yksimielisen päätöksenteon vaatimuksen takia integraatioprosessi ei syvene ja hal-

litustenvälisen päätöksentekotavan merkitys säilyy keskeisenä.

Voittona kansalaisten Euroopalle voidaan pitää niin ikään sitä, että hallitustenvälisyyteen perustuvasta sisä- ja oikeusasioiden pilarista (ns. kolmas pilari) siirrettiin asioita ensimmäiseen eli ns. yhteisöpilariin. Tämä tarkoittaa sitä, että hallitustenvälisen toimivallan alueelta siirrettiin asioita yhteisöpäätöksenteon piiriin. Käytännössä esimerkiksi jäsenvaltioiden viisumipolitiikka tulee yhtenäistymään, kun se siirrettiin yhteisöpolitiikan piiriin. Samoin maahanmuuttoaasiat ja turvapaikkapolitiikka kuten myös osa ulkorajavalvontaa tuotiin yhteisötoimivallan piiriin.

Suurin läpimurto lienee kuitenkin kansalaisten vapaata liikkuvuutta edistävän Schengenin sopimuksen sisällyttäminen unionin perussopimukseen. Aikaisemmin, vuodesta 1990 lähtien, vapaan liikkuvuuden periaate on toteutunut unionin rakenteiden ulkopuolella erillisen sopimuksen perusteella. Nyt 13 Schengen-maata siirtävät tämän järjestelyn unionin sisälle. Ulkopuolella ovat vain Irlanti ja Iso-Britannia. Myös Tanskalla on omat varaumansa tässäkin asiassa. Suomen kansalaisten kannalta merkityksellistä on, että Pohjoismaiden passiunionin kaltainen vapaa liikkuminen tulee lähivuosina mahdolliseksi EU:n laajuisesti.

Kansalaisten kannalta merkittävä askel on myös se, että heidän oikeussuojaansa vahvistetaan Amsterdamin sopimuksessa. Kansalaiset voivat vedota Euroopan yhteisön tuomioistuimeen, jos he kokevat unionin instituutioiden toimivan perusoikeuksien vastaisesti. Unionin turvaamat perusoikeudet ovat vapaus, kansanvalta, ihmisoikeudet ja oikeusvaltion periaatteet. Samaten syrjintä – perustuupa se sukupuoleen, uskontoon, etniseen alkuperään, vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tahi sukupuoliseen suuntautumiseen – on peruste sille, että siihen toistuvasti syyllistynyttä jäsenvaltiota vastaan voidaan ryhtyä toimiin. Nämä ovat kaikki suuria periaatteellisia uudistuksia, vaikka on toki vaikeata nähdä, mikä niiden käytännön merkitys tulee olemaan.

PÄÄTÖKSENTEKOELINTEN SUHTEET – PARLAMENTIN VOITTO

Amsterdamin sopimuksen suurimpia pettymyksiä oli, että toimielinten koostumusta ei kyetty uudistamaan tulevaa laajenemista ajatellen. Esityslistalla hallitustenvälisissä neuvotteluissa oli esimerkiksi neuvoston äänimääräsuhteiden tarkistus. Tämä asia jäi ikään kuin pöydälle vuoden 1995 laajenemisessa. Se jäi pöydälle myös Amsterdamin sopimuksessa. Komission toimintaan liittyvä neuvottelujen herkin asiakysymys oli komission jäsenten määrä. Asiasta nostettiin esille lukuisia ehdotuksia, mutta jäsenvaltiot eivät löytäneet yhteisymmärrystä. Tuloksena oli kompromissi, joka joutuu uudelleen tarkasteluun ensimmäisen laajentumisen tapahduttua. Silloin suuret jäsenvaltiot luopuvat toisesta komission jäsenestään. Tämä edellyttää, että äänen painotuksista neuvostossa päästään samalla yhteisymmärrykseen.

Amsterdamin sopimuksen päätöksentekooelimitystä ”voittaja” oli Euroopan parlamentti. Se osallistui aktiivisesti hallitustenvälisen neuvottelujen valmisteluun. Sen omat tavoitteet eivät olleet aivan niin kunnianhimoiset kuin aikaisemmilla kerroilla. Parlamentilla oli myös tärkeä merkitys erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen äänen saamiseksi kuuluviin neuvottelujen valmisteluvaiheessa. Parlamentin kannalta konferenssin lopputulos oli hyvä: sen vaikutusvalta lisääntyi uuden sopimuksen myötä. Ainakin epäsuorasti tämä oli myös voitto kansalaisten Euroopalle.

Parlamentin kannalta suuri saavutus oli se, että yhteispäätösmenettelyä laajennettiin jopa ennakkoluulottomasti ja odotettua laajemmalle. Parlamentin vaikutusvallan lisääntyminen ei kuitenkaan tuonut muutosta siihen perustavanlaatuisen asetelmaan, että parlamentilla on käytettävissään vain ns. negatiivista vaikutusvaltaa. Se voi estää päätöksen voimaantumisen, mutta sillä ei ole edelleenkään aloiteoikeutta tai itsenäistä lainsäädäntövaltaa. Vasta aloiteoikeuden saaminen tekisi parlamentista luovan lainsäätäjän. Tähän eivät jäsenvaltiot ole kuitenkaan halunneet mennä. Sen sijaan Euroopan parlamentin valvonta- ja kontrollointivaltuuksia on haluttu jatkuvasti vahvistaa.

Euroopan parlamentin kontrollointivaltuudet komissioon nähden kasvoivat jonkin verran. Parlamentilla tulee olemaan oikeus hyväksyä tai hylätä komission puheenjohtajan valinta. Läheisesti parlamentin kanssa yhteistyötä tekevät neuvoo-antavat komiteat, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, paransivat nekin asemiaan Amsterdamissa. Molempien lausunnonanto-oikeudet laajenivat. Euroopan parlamentin voittoihin on laskettava myös se, että sisä- ja oikeusasioihin kiinnitettiin konferenssissa hyvin runsaasti huomiota. Parlamentissa ajettiin innokkaasti myös sektoripolitiikkojen yhteisöllistämistä – vaatimukset koskivat esimerkiksi energiaa ja matkailua – mutta nämä tavoitteet jäivät toteutumatta.

Amsterdamin sopimukseen johtaneissa neuvotteluissa korostuivat kansalliset edut ja näkökohdat enemmän kuin Maastrichtin prosessissa. Hallitustenvälistä konferenssia käytiin selvästi enemmän pääkaupunkien ehdoilla kuin yhteisten visioiden pohjalta. Lopputuloksena oli EU:n toimintatapoihin kuuluva ratkaisu ostaa aikaa tulevaisuudelta. Niinpä monet uudistusta vaativat asiat siirrettiin nytkin tulevaisuuteen. Odotettavissa onkin uusi hallitustenvälinen neuvotteluprosessi varsin pian Amsterdamin sopimuksen ratifiointiprosessin jälkeen ja sopimuksen tultua voimaan. Tähän pakottaa myös odotettavissa oleva laajeneminen.

ALUEIDEN KOMITEA – KOMITEA ILMAN VAIKUTUSVALTAA VAI NOUSEVA TÄHTI?

Alueiden komitean asema ei Amsterdamin sopimuksessa oleellisesti parantunut. Komitea perustettiin Maastrichtin sopimuksessa ja se aloitti toimintansa vuonna 1994. Käynnistämisyvaiheessa sekä mandaattiin eli toimivaltuuksiin että työn organisoimiseen liittyvät ongelmat olivat suuria. Toimivallan rajat voivatkin löytyä vain kokeilemalla. Maastrichtin sopimus itsessään määrittelee ne väljästi artiklassa 198c. Sen mukaan neuvosto tai komissio kuulee komiteaa Maastrichtin sopimuksessa määrätyissä tapauksissa sekä muissa ai-

heellisiksi katsomissaan tapauksissa. Komitea voi kuitenkin antaa lausuntoja myös itse tärkeiksi katsomissaan kysymyksissä.

Komitean rooliksi on muodostunut antaa lausuntoja yleisissä linjakysymyksissä, eikä se puutu esimerkiksi yksittäisiin aluepoliittisiin hankkeisiin, kuten joskus erheellisesti joskin ymmärrettävästi luullaan. Ensimmäisen työ kautensa aikana 1994–98 komitea antoi 183 varsinaista lausuntoa, joista 96 laadittiin komission tai neuvoston pyynnöstä ja 87 annettiin alueiden komitean omasta aloitteesta. Lisäksi komitea antoi 12 lisälausuntoa.

Alueiden komitean toimintafilosofia on korostanut läheisyysperiaatteen mahdollisimman laajaa soveltamista. Komitean tulkintaa läheisyysperiaatteesta voi pitää tiukkuudessaan äärimmäisyyteen menevänä. Komitea näkee järjestelmällisesti alueet EU:n perustasona, kun läheisyysperiaatetta tulkitaan ja sovelletaan. Tämä on luonnollinen painotus. Komitean toiminnassa on myös annettu odottamattomankin suuri paino omille lausunnoille.

Komitean toimintafilosofiaan kuuluu myös tasapainon etsiminen EU:n toimielinten muodostamassa kokonaisuudessa. Tätä toimintaa leimaa ymmärtävä suhtautuminen komission ehdotuksiin. EU:n toimielinten herkässä tasapainossa alueiden komitea näkee yhteisiä etuja paljon enemmän komission kuin neuvoston kanssa. Tämä on luonnollinen painotus: keskushallinto ja aluehallinto ovat monissa asioissa toistensa kilpailijoita samalla tavalla kuin komissio ja jäsenvaltiotkin ovat. Komissio on löytänyt alueiden komiteasta yhteistyökumppanin, jonka kautta se pyrkii edistämään omia näkemyksiään. Komissiossa on nähty alueiden komitea myös eräänlaisena legitimitetin vahvistajana. Alueiden edustajat ovat lähinnä Euroopan kansalaisia ja tuovat EU:n toimintaan ulottuvuuden, joka komissiolta itseltään kokonaan puuttuu.

Toisaalta alueiden komitean vaikutusvallan kannalta on olennaista, että se kykenee vaikuttamaan neuvoston lainsäädäntöön. Tehokkain keino on vaikuttaminen kansallisella tasolla. Alueiden komitean jäsenet pyrkivät vetoamaan jäsenvaltioiden päätöksentekijöihin käyttämällä tukenaan komitean mielipiteitä ja myös alueiden poliittises-

ti usein herkkää asemaa jäsenvaltioissa. Alueiden komitea on ollut varuillaan Euroopan parlamentin suuntaan. Pyrkimyksenä on löytää komitealle itsenäinen rooli varoen kuitenkin, että se ei astu parlamentin ydinalueelle, kansalaisten edustamiseen. Alueiden komitealla voisikin olla nykyistä suurempi sananvalta EU:n toimintaan, jos se onnistuu ottamaan kaiken hyödyn strategisesti hyvästä asemastaan toimielinten kokonaisuudessa.

Komitean työn alkuun saattamisessa tuotti suuria ongelmia se, ettei sillä ollut omia toimitiloja eikä liioin omaa sihteeristöä. Komitean toimintaan on tuonut sisäisiä jännitteitä myös se, että jäsenten valintakriteerit ovat jäsenmaiden oman määrittelyn varassa. Tästä syystä kansalliset perinteet ja alueiden varsin vaihteleva asema jäsenvaltioissa heijastuvat komitean kokoonpanoon. Valintakriteereissä on kuitenkin haluttu korostaa, että jäsenten tulisi olla jollakin tavoin vaaleilla valittuja.

Alueiden komitean toimintaa ovat haitanneet sen epäitsenäisen institutionaalisen aseman lisäksi myös sisäisten jännitteiden luomat vastakkainasettelut. Jäsenet siihen nimitetään kovin monenlaisin perustein. Komitean sisällä ovat vastakkain erilaiset ja eri suuntiin vetävät intressit: alueelliset edustajat vastaan paikalliset edustajat, kaupungit vastaan maaseutupainotteiset alueet. Vasemmisto-oikeistoulottuvuus on myös ollut nähtävillä. Jännitettä on syntynyt senkin mukaan, ovatko jäsenet asemansa puolesta nimitettyjä (esim. kaupunginjohtajat) vai ovatko he vaaleilla valittuja. Epäselvyyttä on myös siitä, аваako komitea väylän alueellisille näkökohdille konsultaation kautta vai onko se tapa häivyttää alueellinen näkökulma vähäiseen statukseen.

Hallitustenvälisten neuvotteluiden alkaessa myös alueiden komitea asetti oman institutionaalisen valiokuntansa. Lausunnossaan reflektioryhmälle se korosti kolmea asiaa: toissijaisuusperiaatteen kehittämistä, omaa institutionaalista asemaansa ja kanneoikeutta yhteisön tuomioistuimessa. Komitea halusi saada instituution aseman nykyisen neuvoa-antavan elimen statuksen sijasta, se halusi hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden, tarkentaa jäsenten va-

lintakriteereitä ja itselleen kanneoikeuden tuomioistuimeen omaa asemaansa koskevilla asioilla sekä subsidiariteettiasioissa. Se halusi myös laajentaa toimivaltaansa samaksi kuin on talous- ja sosiaaliko-
mitean kuulemisalue.

Amsterdamin sopimuksessa nämä tavoitteet toteutuivat jokseenkin hyvin. Komitea tulee saamaan hallinnollisen ja taloudellisen itsenäisyyden. Euroopan parlamentilla on oikeus, neuvoston ja komission lisäksi, kuulla komiteaa. Mikä tärkeintä, niiden kysymysten määrää, joissa komiteaa on kuultava, lisättiin reippaasti. Komiteaa on tultava kuultava työllisyysasioissa, sosiaalialalla, kansanterveydessä, ympäristökysymyksissä, ammatillisessa koulutuksessa, liikenteessä ja sosiaalirahaston asioissa aikaisemmin määriteltyjen viiden kysymyksen lisäksi. Komitean kannalta voittona voidaan pitää myös subsidiariteettiperiaatteen yleistä selkeyttämistä. Saaristoalueiden asemaan saatiin sopimuksessa parannuksia. Samoin Ranskan, Portugalin ja Espanjan merentakaisen alueiden asemaa parannettiin. Kanneoikeuden myöntämisessä ja komitean jäsenten valintakriteerien määrittelyssä tavoitteet sen sijaan jäivät saavuttamatta.

Alueiden komitean tavoitteiden kohtalaisen hyvä huomioon ottaminen on epäilemättä heijastusta kahdesta asiasta. Alueiden Eurooppa -käsite sinänsä, niin vaikeasti hahmoteltava kuin se onkin, on vakiintunut eurooppalaiseen keskusteluun ja saanut hyväksynnän. Toinen taustalla vaikuttava tekijä on ollut federalististen jäsenvaltioiden alueiden voimakkaasti esillä pitämä näkemys alueiden identiteetistä suhteessa keskushallintoon. Voi myös arvella, että yleinen pyrkimys kansalaisten Euroopan kehittämiseen näkyy alueiden komitean parantuneessa asemassa. Silti alueiden komitean rooli ja asema EU:n kokonaisuudessa jää selkiintymättömäksi erityisesti jäsenten edustavuudessa. Komitean todellinen itsenäisyys vaatii edelleenkin suuria ponnisteluja sen jäseniltä.

Alueiden komitean aseman muutokset ovat epäilemättä askel sen aseman parempaan huomioon ottamiseen, mutta tuskin edes askel sen vaikutusvallan lisäämiseen. Muodollisessa päätöksentekorakenteessa komitean asema on yhä heikko, joskin aktiivinen ja mahdolli-

simman yhtenäinen komitea voi hankkia itselleen helpommin epäsuoraa vaikutusvaltaa. Keskeiset lainsäädäntöelimet, neuvosto ja parlamentti, edustavat edelleenkin valtioita, eikä alueiden tai paikallistason asema tässä suhteessa parantanut.

Talous- ja rahaliitto: EU:n kestohanke

Historiaa

Ensimmäiset rahaliitot solmittiin Euroopassa 1800-luvulla, ja ne liittyivät kansallisvaltioiden luomiseen. Saksan ja Italian yhdistymisessä rahaliitto oli ensi askeleita. Toisen maailmansodan jälkeen pyrkimykset rahaliittoon nousivat jälleen esille, mutta nyt valtioiden välisten talous- ja tulliliittojen osana. Ainoa edelleen toimiva eurooppalainen rahaliitto solmittiin vuonna 1948 Belgian, Hollannin ja Luxemburgin välillä. Sopimus loi kiinteän vaihtosuhteen Belgian frangin ja Hollannin guldenin välille. Benelux-sopimus oli kuitenkin ennen muuta tulliliitto, jonka osana valuuttasopimus toimi. Benelux-maat nostivat tulliliiton vuonna 1958 talousliiton asteelle.

Sodanjälkeisen ajan raha- ja valuuttapoliittista yhteistyötä harjoitettiin vuodesta 1945 vuoteen 1971 ns. Bretton Woods -järjestelmän muodossa. Se perustui mukana olleiden valtioiden kansallisen rahapolitiikan itsenäisyyteen. Rahapoliittinen itsenäisyys perustui kiinteisiin vaihtokursseihin, joiden takuuna oli Yhdysvaltain hegemonia, sekä jokseenkin vähäiseen pääomien liikkuvuuteen. Mukana olleiden valuuttojen kiinteä kytkentä Yhdysvaltain dollariin johti myös siihen, että niiden keskinäiset vaihtokurssit liikkuivat hyvin kapeissa rajoissa.

Tämä järjestelmä toimi niin hyvin, että EEC:n perustamisesta neuvoteltaessa ei nähty tarvetta rahapoliittiseen integraatioon. Rooman sopimuksen artiklassa 104 jäsenvaltiot kuitenkin sitoutuivat maksutaseensa tasapainoa varmistavaan ja valuuttansa luotettavuuden säilyttävään talouspolitiikkaan. Ne sitoutuivat myös turvaamaan korkeata työllisyyttä ja vakaata hintatasoa. Rooman sopimuksessa oli myös määräyksiä siltä varalta, että jokin jäsenmaa ajautuu vaikeuksiin, jotka estävät sitä toteuttamasta artiklan 104 velvoitteita. Näihin keinoihin kuului laatia selvityksiä jäsenmaan tilanteesta mutta myös keskinäisen avun antaminen tällaiselle jäsenvaltiolle.

Kiinteiden vaihtokurssien tasapaino horjui kuitenkin Yhdysvaltain aseman muutoksissa, ja voimistuvat pääomaliikkeet lisäsivät osaltaan paineita järjestelmää kohtaan. Rahapolitiikan itsenäisyys joutui koetukselle oloissa, joissa pääomaliikkeiden kasvu uhkasi kiinteitä valuuttakursseja.

Euroopan unionissa on vankka rahapoliittisen koordinaation perinne jo ennen talous- ja rahaliiton viimeisen vaiheen käynnistymistäkin. Rahapoliittista yhteistyötä varten EEC:n osaksi perustettiin heti vuonna 1958 rahapoliittinen komitea. Samana vuonna syntyi myös Euroopan rahasopimus, jonka allekirjoittaneet 13 maata ryhtyivät parantamaan valuuttojensa vaihdettavuutta. Seuraava askel rahapolitiikan koordinaatiossa oli EEC:n jäsenmaiden keskuspankkien pääjohtajien komitean perustaminen vuonna 1964. Myös valtiovainministeriä koostuvalla ECOFIN-neuvostolla on ollut erityisluonne ministerineuvostojen kokonaisuudessa. Nämä elimet ovat edelleen EU:n rahapoliittisen koordinaation keskeiset instituutiot. Koordinaatio lisääntyikin 1960-luvun aikana.

Maastrichtin sopimuksen nojalla tavoitteena olevan talous- ja rahaliiton historiallinen tausta ulottuu Haagin huippukokoukseen vuonna 1969. Huippukokous oli monella muullakin tavalla käännekohta Euroopan yhteisön kehityksessä. Siellä luotiin perusta jäsenvaltioiden poliittiselle yhteistyölle, yhteistyölle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, ja sovittiin ensimmäisen laajenemiskierroksen käynnistämisestä.

Kokous asetti tavoitteekseen talous- ja rahaliiton luomisen. Sitä ryhdyttiin edistämään perustamalla Luxemburgin pääministeri Pierre Wernerin johdolla toiminut työryhmä. Wernerin komitean kanssa samaan aikaan työskenteli ns. Davignonin komitea, joka suunnitteli EY-maiden poliittisen yhteistyön tiivistämistä eritoten ulkopoliittikan alueella. Talous- ja rahaliiton suunnitelma ja poliittisen yhteistyön tiivistäminen etenivät rinnakkain. Ajatuksena olikin, että talous- ja rahaliitto tarvitsee rinnalleen poliittisen liiton.

Wernerin raportin pohjalta EY:n valtiovarainministerit päättivät maalikuussa 1971 luoda Euroopan valuuttakurssijärjestelmän vuoden 1974 alusta lähtien. Tavoitteena oli saattaa talous- ja rahaliitto toimimaan vuoden 1981 alusta lähtien. Valuuttakurssijärjestelmä oli tarkoitettu ensimmäiseksi askeleeksi kolmivaiheisessa prosessissa edettäessä kohti talous- ja rahaliittoa. Talous- ja rahaliiton idean voikin sanoa pysyneen EY:n/EU:n agendalla vaihtelevalla intensiteetillä aina Wernerin raportista lähtien.

Wernerin raportin lähtökohtana oli, että talous- ja rahaliitto edellyttää myös poliittisen yhteistyön tehostamista EY:ssä. Se suosittikin, että tulisi perustaa yhteinen talouspolitiikan päätöksentekokeskus, jolla olisi toimivaltaa yhteisön talouspolitiikan muotoilussa. Kaiken kaikkiaan raportti esitti päätöksentekovallan siirtämistä yhteisön instituutioille. Tämän edellytykseksi nähtiin Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen kansalaisten hyväksynnän hankkimiseksi. Koordinaation tehostamiseksi raportti esitti myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamista.

Bretton Woods -järjestelmän luhistuttua vuonna 1972 EY-maat ilmoittivat siirtyvänsä EMU-prosessin ensimmäiseen vaiheeseen. Toisen vaiheen oli tarkoitus käynnistyä vuoden 1974 alusta. Samaan aikaan perustettiin Euroopan valuuttayhteistyön rahasto, joka tarkoitettiin EMUn kolmivaiheisen prosessin lopussa toimintansa aloittavan federalistisen Euroopan keskuspankin edeltäjäksi. Talouskriisin takia rahapoliittisen yhteistyön eteneminen kuitenkin hidastui. Tärkeäksi nousivat inflaation torjunta, talouspolitiikan koordinoimien tarve ja erilaiset rahoitusmuodot taloudellisiin vaikeuksiin jou-

tuneiden jäsenvaltioiden tukemiseksi. Suunnitelma talous- ja rahaliiton käynnistymisestä vuonna 1980 hylättiin.

Sen sijaan rahapoliittinen komitea aloitti keskustelut koordinaation uusien muotojen tarpeellisuudesta. Ne johtivat Euroopan rahajärjestelmän (EMS) luomiseen vuoden 1979 alusta. Sen osina olivat valuuttakurssijärjestelmä ERM ja yhteinen laskennallinen rahayksikkö ecu. EMS:n perustamisella pyrittiin ottamaan joka tapauksessa askel institutionaalistuneempaan eurooppalaiseen rahajärjestelmään. EMS:n tarkoitus oli vakiinnuttaa mukana olevien maiden rahapoliitikassa oikeuksien ja velvollisuuksien symmetria pariteetin ylläpitämisessä ns. valuuttakorin muodossa.

Todellisuudessa kuitenkin ajaututtiin Saksan liittotasavallan keskuspankin kiistattomaan ylivaltaan, joka on jatkunut läpi 1990-luvun. Järjestelmä on antanut muille EMS:n jäsenvaluutoille mahdollisuuden nauttia vakaasta Saksan markasta mutta ilman vaikutusvaltaa rahapolitiikan muotoilussa. Asetelma vahvisti Saksan poliittista vaikutusvaltaa EY:ssä. Syntyi Saksan sanelun järjestelmä, "dictée allemande". Se on toiminut erityisesti rahapoliittisen malliohjaamisen kautta. Vakaa raha Saksan malliin on ohjannut muidenkin maiden talouspolitiikkaa siitä riippumatta, sopiiko "Saksan malli" muille vai ei. Saksan mallin peruslähtökohtana on ollut vakaa rahan arvo ja alhainen inflaatio.

Saksan vaikutusvaltaa kasvattavaa rahajärjestelmää on pidetty tärkeänä selittäjänä sille, että Ranska on 1990-luvulla sitoutunut edistämään talous- ja rahaliiton aikaansaamista. Ajatus siirtymisestä yhteiseen valuuttaan tuli itse asiassa Ranskan hallitukselta joulukuussa 1988 (ns. Balladur-suunnitelma). Se sai heti taakseen muita Saksan markan ylivaltaasta huolestuneita valtioita. Erityisesti Italia, Belgia ja Hollanti tukivat ajatusta.

Ranskan motiiviksi on arveltu sitä, että yhteinen raha ja yhteinen keskuspankki heikentäisivät Saksan ylivaltaa. Vastapainoksi Ranskan hallitukset ovat olleet valmiita hyväksymään Saksan tavoitteena olleen kiinteämmän poliittisen liiton. Sen on puolestaan ajateltu toimivan ikään kuin korvikkeena Saksalle sen takia, että EMU

väistämättä johtaa Saksan rahapoliittisen johtajuuden heikkenemiseen Euroopassa. Talous- ja rahaliitto on usein tulkittu vaihtokaupaksi, jossa Saksa menettää rahapoliittisen vaikutusvaltansa, mutta saa eteenpäin ajatustaan poliittisesta liitosta, kun taas Ranska menettäessään poliittista liikkumavaraansa saa vakaan rahan ja mahdollisuuden osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon.

Alun alkujaan Saksan liitotasavalta ei innostunut Balladurin ehdotuksesta. Se asetti ehdoksi, että uuden eurooppalaisen keskuspankin olisi oltava poliittisesti riippumaton. Tämän ennakkoehdon pohjalta käynnistettiin vuonna 1988 uusi hanke talous- ja rahaliiton luomiseksi asettamalla ns. Delorsin komitea laatimaan suunnitelmaa talous- ja rahaliitosta. Suunnitelman pohjalta päätettiin, että talous- ja rahaliiton ensimmäinen vaihe käynnistyy 1.7.1990.

Delorsin suunnitelman mukaan talous- ja rahaliitto koostuu kolmesta osasta: sisämarkkinoiden toteuttamisesta, jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinaatiosta (talousliitosta) sekä yhtenäisvaluutan luomisesta. Delorsin suunnitelman pohjalta talous- ja rahaliittoon siirtymisen aikataulu ja siirtymäkauden sisältö sisällytettiin Maastrichtin sopimukseen joulukuussa 1991. Näin EMUsta tuli olennainen osa Euroopan unionin rakennustyötä.

Talous- ja rahaliiton suunnitelmalla on epäilemättä saksalaiset kasvot: itsenäinen keskuspankki ja ensisijaisena tavoitteena Saksan harjoittaman politiikan mukaisesti turvata hintojen vakaus. Saksan luomat ”hyvän” makrotalouden standardit ovat myös EMUn standardit. Siirtyminen talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ei rahapolitiikan sisällön suhteen tuone siis kovinkaan suuria muutoksia siihen vapaaehtoiseen Saksan politiikan seuraamiseen, jota muut EU:n jäsenmaat ovat harjoittaneet 1980-luvulta lähtien. Kansalliset keskuspankit ja muut rahapolitiikasta vastuulliset viranomaiset ovat noudattaneet yhdensuuntaista rahapolitiikkaa 1980-luvulta lähtien, ja kansalliset poliittiset johtajat ovat antaneet sille siunauksensa.

Saksan rahapoliittinen johtajuus ei aina ole ollut muiden jäsenmaiden mieleen. Erityisesti eurooppalaisten suurvaltojen Ranskan ja Ison-Britannian on ollut vaikeata sopeutua siihen. Ranska koki eri-

tyisen ongelmalliseksi Saksojen yhdistymisen jälkihoidon vaiheeseen, jolloin se katsoi Saksan pyrkineen rahoittamaan yhdistymisen kustannuksia houkuttelemalla korkopolitiikallaan maahan ulkomaisia investointeja. Tämän ”pakotetun solidaarisuuden” seurauksena tiukka ERM-järjestelmä sortui ja valuutat laskettiin kellumaan varsin väljään 15 prosenttiyksikön vaihteluväliin.

Euroopan pienten maiden on ollut helpompi hyväksyä Saksan johtajuus. Ne eivät kilpaile Saksan teollisuuden ja taloudellisen voiman kanssa eivätkä liitä Saksan asemaan arvovallan ulottuvuutta. Ne näkevät stabiiliin ja dynaamisiin Saksan talouksiensa veturina ja mallina hyvin hoidetusta talouspolitiikasta. Niiden erikoistuneille tuotteille Saksa tarjoaa vakaan markkina-alueen, ja Saksan mallin noudattaminen tuo niille vakautta ja sitä kautta hyötyjä, vaikka niiden maksutase Saksan kanssa onkin negatiivinen. Ajattelutapaa voi kuvata stabiiliuden tuonniksi Saksaan ankkuroidun rahapolitiikan avulla. Tätä taustaa vasten ei olekaan yllättävää, että useimmat pienet EU:n jäsenvaltiot ovat pyrkimässä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

Miten yhteinen raha vaikuttaa EU:n integraatioon?

Talous- ja rahaliiton syntyminen muuttaa Euroopan unionia kahdella syvällisellä tavalla. Se luo unionin sisälle ytimen, joka määrää unionin tulevaisuuden tahdin myös niiden osalta, jotka eivät ytimessä ole mukana. Se myös vaatii unionin toimivallan ulottamista talouspolitiikassa perinteisesti kansallisvaltioille kuuluviin asioihin. Jäsenvaltiot menettävät talouspolitiikan välineistään keskeisen, keinon puuttua valuutan arvoon.

Talouden ja politiikan suhde Euroopan integraatiokehityksessä on perustunut olettamukseen, että on mahdollista ylläpitää ja vakiinnuttaa järjestelmä, jossa markkinat tiivistyvät mutta niitä hallitsevat kansallisvaltiot. Tämä perusmalli voidaan nimetä *talousyhteisömalliksi*. Lähtökohtana on ajatus, että markkinat ja valtio voidaan pitää eril-

lään siten, että talouden integroitumista vastaavaa poliittista auktoriteettia ei tarvita. Malli nojaa voimakkaasti vapaaseen markkinatalouteen ja uusliberalistiseen ajatteluun. Uusliberaalissa talousyhteisömallissa politiikka ja talous pidetään erillään.

Talousyhteisömallissa politiikan keskeiset kysymykset kuten sen hyväksyttävyyden ratkeavat saavutusten kautta. Jos yhteisötasoisin säädöksiin toteutetut vapaat markkinat tuottavat hyviä tuloksia, esimerkiksi taloudellista kasvua ja hyvinvointia, ei tarvita poliittisen legitimitetin tavanomaisia instrumentteja EU:n tasolla. Ei tarvita kanavia, joilla osallistua unionin päätöksentekoon, eikä unionin toimielinten vastuullisuutta, koska hyväksyttävyydskysymykset eivät koske markkinoiden toimintaa tai ne ovat epäoleellisia. Ne ovat epäoleellisiä, koska normaalit demokratiavaatimukset koskevat vain kansallista tasoa, eivät unionia. Talousyhteisöä poliittisessa mielessä voidaan tarvittavassa määrin ohjata ja säännellä niillä legitimitetin ja osallistumisen kanavilla, joita kansallisvaltio tarjoaa, eikä yhteisöllisiä ratkaisuja tarvita. Tehokkuus tuo tarvittavan hyväksyttävyyden. Talousyhteisömallissa poliittinen hallinta tapahtuu hallitustenvälisellä menetelmällä ja toteutetaan jälkikäteisvalvontana.

EU:ssa on uskottu, että purkamalla markkinoita koskeva kansallinen säätely ja luomalla yhteisötasoisien säätelyn järjestelmä saavutettaisiin tehokkuusetuja, joilla uusi järjestelmä voitaisiin myydä myös kansalaisille. Tässä ei kuitenkaan ole onnistuttu. Normien yhdenmukaistamisen on arveltu perinteisesti korkeiden normien maissa johtavan tason laskuun ja jonkinlaiseen sosiaaliseen polkumyyntiin. Jotta nämä pelot estettäisiin ja suurten markkinoiden luomat alueelliset ja sosiaaliset vinoutumat korjattaisiin, ovat paineet integraation ulottamiseksi myös markkinoihin välittömästi kytkeytyville aloille kasvaneet. Euroopan unioni haluttaisiin yhä useammin nähdä yhteisenä poliittisen vallan käytön ja hallinnoimisen kokonaisuutena.

Tätä tavoitetta varten on nopeasti kehittynyt *politiikkayhteisön* ajatus. Sen mukaan talous- ja rahaliitto edellyttää tietoisia toimia markkinaintegraation lähisektoreilla kuten työllisyydessä, aluepolitiikassa ja sosiaalipolitiikassa, jotta talousyhteisön toiminnan yhteis-

kunnalliset kärjistymät voidaan tasoittaa ja markkinoita ohjata. Talousyhteisö vaatii toimiakseen vastaavanlaisen poliittisen yhteisön. Poliittisen integraation tason on vastattava taloudellisen integraation tasoa. Tämän vuoksi on luotava unionitasoinen poliittinen auktoriteetti samaan tahtiin markkinoiden kehittymisen kanssa. Vain poliitiikkayhteisö voi taata esimerkiksi sen, että hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset piirteet säilyvät Euroopassa. Konkreettisesti nämä vaatimukset ilmenevät esimerkiksi siten, että Euroopan unioniin on luotu sosiaalinen ulottuvuus ja että Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1997 unionin toimivaltaan tuotiin myös työllisyyspolitiikka. EMU on voimakas sysäys poliitiikkayhteisön vahvistamiselle markkinayhteisön vastapainona.

Pisimmälle menevien vaatimusten esittäjät uskovat vain liittovaltion takaavan tehokkaan poliittisen päätöksenteon vastapainoksi markkinoille. Jonkinlaisina välivaiheen ratkaisuna tarjotaan tehostettua yhteistyötä Amsterdamin sopimukseen tehtyjen uudistusten mukaisessa muodossa. Joka tapauksessa prismoittuneen poliittisen vallankäytön tilalle haluttaisiin paremmin toimivaa, tehokkaampaa ja myös demokraattisempaa poliittista yhteisöä ja samalla haluttaisiin antaa unionille oma poliittinen identiteetti, ominaislaatu ja -paino.

Amsterdamin sopimuksen perusteella unionilla on nyt työllisyyspoliittinen toimivalta. Tämä toimivalta ei tosin ole kovin järeä, mutta se on osoitus siitä, että markkinayhteisön yhteyteen on hyväksytty myös laajempia yhteiskuntapoliittisia arvoja. On erityisesti korostettava sitä, että työllisyys on otettava huomioon läpäisyperiaatteella kaikessa unionin toiminnassa. Samoin sosiaalinen ulottuvuus on voimistunut Ison-Britannian tultua siihen mukaan. Sosiaalisen ulottuvuuden aluetta on myös laajennettu erityisesti syrjäytymisen estämiseksi ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Merkittävää on myös, että Amsterdamin sopimukseen sisällytettiin uutena asiana julkisten eli yleishyödyllisten palveluiden käsite. Nämä uudistukset viittaavat siihen, että markkinayhteisön käsitettä on muokattu ja että mahdollisuus poliitiikkayhteisön kehittämiseen on olemassa.

Talous- ja rahaliiton ja yhteisvaluutan luominen osuu juuri tähän

muutoksen saranakohtaan. Markkinayhteisöä kannattavat näkevät yhteisen rahapolitiikan ja yhteisen rahan talousyhteisön lopullisena kiinninaulaamisena. Yhteiseen rahaan huipentuu 1950-luvun alussa käynnistynyt integraatiokehitys. Yhteinen raha sitoo sisämarkkinat yhdeksi kokonaisuudeksi ja takaa niiden toiminnan vakauden. Samalla sen uskotaan tuovan vakautta laajemminkin jäsenmaiden talouksiin.

Vaikutukset aluetasolle

Talous- ja rahaliiton vaikutukset alue- ja kuntatasolle kanavoituvat yleisten taloudellisten vaikutusten kautta. Suomen hallitus on omis- sa arvioissaan päätenyt siihen, että talous- ja rahaliiton jäsenyys toisi kehitykseen vakautta ja parantaisi maamme taloudellisen kehityksen yleisiä edellytyksiä. Nämä yleiset edellytykset luonnollisesti heijastuvat myös kuntien ja alueiden asemaan.

Vastaavasti yhteiseen rahaan siirtyminen vie Suomelta pois keskeisen talouspolitiikan harjoittamisen välineen, rahapolitiikan. Vaikutuksiltaan syvällisin ja laaja-alaisin rahapolitiikan instrumentti on ollut devalvaatio, jolla kansantalouteen kohdistuneita sokkeja on säädelty. Nyt tämä keino menetetään. Euroopan keskuspankillla on velvollisuus vakaan rahapolitiikan harjoittamiseen ja myös välineitä häiriöiden torjumiseen, mutta sen toimet kohdistuvat koko euroalueeseen, ei sen osiin.

Suomen asema talous- ja rahaliitossa yhteisvaluutan oloissa on asetettu kyseenalaiseksi juuri tästä näkökulmasta. Usein esitetty arvio on, että Suomen kansantalous on haavoittuva ja että täällä, ainakin historiassa, suhdannevaihtelut kulkevat eri tahdissa kuin euroalueen ytimessä. Sen vuoksi on arveltu, että tämä toisi Suomelle erityisiä ongelmia. Samaa argumenttia on käytetty myös Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Ison-Britannian kesällä 1997 valtaan noussut, muuten varsin Eurooppa-myönteinen hallitus on maininnut juuri suhdannevaihteluiden eriaikaisuuden keskeiseksi syyksi jäädä kol-

mannen vaiheen ulkopuolelle sen käynnistyessä. Suomen kannalta tilanteen tekee ongelmalliseksi se, että suhdannevaihtelut täällä ovat noudatelleet paremminkin Ison-Britannian ja Ruotsin vaihteluita kuin muiden EMU-ydinmaiden suhdanteita.

EU:n ydinmaiden (Saksa, Ranska, Benelux-maat) suhdannekierrosta poikkeavan Suomen suhdannerytmin katsotaan usein johtuvan ulkomaankaupan yksipuolisesta rakenteesta. Kuitenkin Suomen hallituksen nimittämä EMU-asiantuntijaryhmä korostaa omassa arviossaan, että vuosien 1971 ja 1995 välisenä aikana kokonaistuotannon häiriöistä lähes puolet on ollut seurausta kotimaisista tekijöistä. Ulkomaankaupan yksipuolisuudesta aiheutuva ongelma on nopeasti korjaantumassa Suomen taloudellisen rakenteen monipuolistuessa.

Toinen eritahtisuutta aiheuttanut seikka on aikaisemmin ollut neuvostokaupan suuri osuus taloudessamme. Erityisesti öljyn hinnan kohoaminen 1980-luvulla johti taloussuhteiden vinoutumiin, jotka purkautuivat vaihtokaupan romahtaessa 1990-luvun alussa. Tämä oli merkittävä syy Suomen poikkeuksellisen syvään lamaan. Venäjän kanssa käytävä kauppa on määrältään vähäisempää, ja sen toimintaperiaatteet perustuvat normaaleihin kansainvälisen kaupan sääntöihin. Epäsymmetrisyyden syiden voi olettaa tulevaisuudessa olevan vähäisempiä ja suhdannekierron dynamiikan lähenevän Euroopan unionin rytmiä. Yhteisvaluutan voi myös olettaa vähentävän suhdanteiden vaikutuksia. Silti epäsymmetrisyys säilyy taloudellisen kehityksen ongelmana ja saattaa ilmetä nimenomaan alueellisen kehityksen erilaistumisena.

Suomessa alueellisten vaikutusten kohdentuminen maan sisällä on seurausta samoista tekijöistä kuin kansantaloudenkin tasolla. Suhdannevaihteluille herkätkä sektorit, eritoten puuta jalostava vientiteollisuus, ovat erityisen suuressa vaarassa, jos muuhun euroalueeseen nähden epäsymmetrisiä sokkeja esiintyisi. Keinovalikoima niiden hoitamiseen on rajallinen. Kansallisella finanssipolitiikalla on tietenkin mahdollisuuksia, jotka kuitenkin ovat riippuvaisia valtiontalouden vahvuudesta. Talous- ja rahaliiton oloissa julkisen talouden alijäämälle on voimakkaat rajoitteet, joita ylläpidetään vakaussopimuk-

sella. Suhdanne- tai muissa kriiseissä alueellisten ongelmien hoitaminen finanssipolitiikan keinoin on mahdollista vain, jos julkinen talous on mieluusti ylijäämäinen. Julkisen talouden ylijäämän luominen ja säilyttäminen on kuitenkin poliittisille paineille altis pyrkimys.

Talous- ja rahaliiton alueelliset vaikutukset kanavoituvat selvemmin finanssipolitiikan kautta. Näiden vaikutusten arvioinnin pohjana ovat finanssipolitiikan keinot. Talous- ja rahaliitossa nämä keinot käyvät vähäisemmiksi kuin aikaisemmin. Finanssipolitiikan harjoittamiselle on olemassa selkeät rajat, jotka EMUn vakaussopimus asettaa. Se asettaa entistä tiukemmat rajat alueellisille tulonsiirroille, aluepolitiikalle ja yleensäkin hyvinvointipolitiikan harjoittamiselle.

Käytännössä aiempaa tärkeämmiksi sopeutumiskeinoiksi alue- ja kuntatasolla tulevat erilaiset tehostamistoimet. Talous- ja rahaliitossa alue- ja kuntatason toimissa kurinalaisuus ja kustannustietoisuus nousevat vielä nykyistäkin tärkeämpään asemaan. Sopeutuminen on tulevaisuudessa henkisesti helpompaa kuin 1990-luvulla, sillä myös Suomen julkiseen talouteen on juurtunut kustannustietoisuuden kulttuuri. On kuitenkin selvää, että sopeutumisellekin on olemassa poliittiset ja yhteiskunnalliset rajat.

Talous- ja rahaliiton synnyttyä ongelmallisia aluetalouksia ovat yleisesti ottaen alueet, joiden taloudet nojaavat suhdannevaihteluiden kannalta herkkiin aloihin ja joissa vallitsee epäsymmetria muuhun euroalueeseen. Jos Suomen suhdannekierto yhdenmukaistuu euroalueen kanssa, Euroopan keskuspankin suhdannetoimet ajoittuvat ”oikein” myös suomalaisten alueiden kanssa. Toimialakohtaisten häiriöiden painottuminen alueellisesti on epäilemättä eräs keskeisimmistä haasteista EMU-oloissa. Kansallisen finanssipolitiikan merkitys korostuu alueellisten suhdanne-erojen tasaamisessa, sillä alueiden omat mahdollisuudet suhdannepolitiikan harjoittamiseen ovat vähäiset.

Riskialueiksi muodostuvat sellaiset alueelliset taloudet, joissa Venäjän-kaupan osuus on suuri. Venäjä on näkyvissä olevassa tulevaisuudessa merkittävin poliittisten riskien kasaantuma Euroopassa.

Venäjän-kaupan osuus viennistä tulee ilmeisesti Suomessa olemaan suurempi kuin muissa euroalueen maissa, ja siksi myös häiriöiden riski on suhteellisesti suurempi kuin muissa EU:n jäsenvaltioissa. Toisaalta Venäjän kanssa käytävässä kaupassa markkinatalouden elementit voimistuvat koko ajan ja kauppa lähestyy normaalia kansainvälistä kauppaa. Merkittävä askel tähän suuntaan olisi Venäjän liittyminen kansainvälisen kauppajärjestön WTO:n jäseneksi.

Venäjän kanssa harjoitettavan taloudellisen kanssakäymisen ongelmaksi muodostuu myös se, että venäläiset kumppanit eivät ainkaan alkuvaiheessa luultavasti halua siirtyä euron käyttöön. Venäjällä vallitsee, hallitusta myöten, vankka usko Yhdysvaltain dollarin keskeiseen asemaan. Euron aseman tunnustaminen vienee aikansa, ja Venäjällä toimivien yritysten on tämä tosiasia tunnustettava. Huolimatta Venäjään liittyvistä riskeistä ei nyt palata 1990-luvun alkuvuosien tilanteeseen. Neuvostotalouden kaltaista romahdusta tuskin voi tapahtua, Venäjän-kaupan osuus tuskin nousee yhtä suureksi, eikä Suomeen enää synny samanlaista puhtaasti tähän kauppaan nojautavaa taloudellisen toimeliaisuuden keskittymää sen paremmin millekään tuotannonalalle kuin alueellekaan.

Ulkoinen vaikutus

EMUn käynnistyminen ja euron käyttöönotto tulevat vaikuttamaan Euroopan unionin asemaan maailmantaloudessa. Niillä on myös poliittisia seuraamuksia. Niitä on pidetty myös integraatiokehityksen virstanpylväänä, jonka vertainen asia oli Rooman sopimuksen solmiminen ja EEC-integraation liikkeellelähtö. Yhteisvaluutan syntyminen on suurin muutos kansainvälisessä valuuttajärjestelmässä siten dollaripohjaisen järjestelmän sortumisen ja sitä seuranneen kieluviin valuuttoihin siirtymisen.

Euron syntyminen saattaa johtaa massiivisiin pääomaliikkeisiin valuuttojen välillä ja muuttaa niin yritysten ja sijoittajien kuin kansainvälisten rahoituslaitostenkin käyttäytymistä. Mutta sillä saattaa

olla myös pidemmällä ajalla merkittäviä poliittisia ja suoranaisia turvallisuuspoliittisia vaikutuksia erityisesti Yhdysvaltain ja Euroopan välisissä suhteissa. Sillä on joka tapauksessa suoria vaikutuksia EU:n laajenemiseen ja hakijamaiden asemaan.

Talous- ja rahaliiton kannalta on myös historiallisessa katsannossa tärkeitä nähdä ulkoisten tekijöiden vaikutus. 1970-luvulla Wernerin suunnitelman toteutuminen kaatui suurelta osin ulkopuolelta tulleisiin paineisiin. Aluksi dollariperusteisen rahajärjestelmän sortuminen ja sen jälkeen koettu talouskriisi veivät pohjan suunnitelman toteuttamiselta. Taustalla oli myös rahajärjestelmän vakauden ylläpitäjän eli Yhdysvaltain poliittisen johtajuuden kriisi. Vietnamin sodan kääntyminen Yhdysvalloille epäedulliseen suuntaan 1970-luvun taitteessa johti sen taloudelliseen kriisiin, jonka seurauksena Bretton Woods -järjestelmä romahti. Ns. öljykriisi oli sekin pitkälti seurausta Yhdysvaltain johtajuuden ainakin tilapäisestä heikkenemisestä 1970-luvun alkuvuosina.

Ennen euron syntymistä ja ilman sitäkin EU muodostaa maailman toiseksi suurimman valuutta-alueen dollarialueen jälkeen ja on selvästi jenialuetta suurempi. EU-maiden valuuttojen yhteenlaskettu osuus maailmankaupasta tai reservivaluuttana on kuitenkin kokonaan eri asia kuin yhteisen eurooppalaisen valuutan vaikutus.

Euroopan valuutoista Saksan markka on keskeinen. Euroopan komissio muiden mukana olettaa, että euron käyttöönoton jälkeen tällä hetkellä D-markkaan sidotut valuutat kiinnittyvät euroin. Tällaisia valuuttoja uskotaan olevan erityisesti Keski-Euroopan rahayksiköiden, joiden arvo tällä hetkellä suhteutetaan Saksan markkaan. Varsinaisen EMU-alueen ympärille uskotaan syntyvän erityisen euroalueen, jonka kansainvälisen painon arviointi on hyvin vaikeaa.

Euron käyttöönottoon vaikuttavat oleellisesti sellaiset markkinoiden reaktiot, joilla valuutan kansainvälinen uskottavuus testataan. Tähän vaikuttavista tekijöistä keskeisiä ovat valuutan taustalla olevan talouden koko ja asema maailmankaupassa. Euroopan komission selvityksen perusteella 15 EU-maan yhteenlaskettu bruttokansantuote on 38,3 prosenttia OECD-maiden yhteenlasketusta brut-

tokansatuotteesta. Näin EU on suurempi talous kuin Yhdysvallat (32,5 prosenttia) puhumattakaan Japanista (20,5 prosenttia). Myös maailmankaupassa EU-15 on suurin kaupankävijä, vaikka maiden keskinäinen kauppa jätettäisiin huomiotta.

Toinen tärkeä tekijä on, kuinka riippumaton valuutan taustalla oleva alue on ulkoisesta ympäristöstään. Tälle kriteerille ei ole ole-massa selkeää ja yksiselitteistä määritelmää. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin arvioida, että EU talousalueena globaalissa kilpailussa on niin riippumaton, yksistään suurten sisämarkkinoidensakin takia, että sen toimintaa eivät suurelta osin ulkoiset sokit voi horjuttaa.

Historiasta on tosin löydettävissä päinvastainenkin esimerkki. 1970-luvun öljykriisi vaikutti silloisen Euroopan yhteisön jäsenmai-den talouksiin voimakkaammin kuin esimerkiksi Yhdysvaltoihin ja Japaniin. EU:n asema on kuitenkin suuresti muuttunut sen jälkeen. Integraatio itsessään on edennyt pidemmälle ja tiivistynyt, EU:lla on omaa energiantuotantoa, yhteiskunnat ovat energiatietoisempia ja vähemmän haavoittuvia ja talouden avainsektorit vähemmän energiasta riippuvia. Ulkoisten sokkien sietokyky on yksinkertaisesti merkittävästi parempi. Samoin on oletettavaa, että yhteisvaluutan oloissa Euroopan unioni on jokseenkin hyvin suojassa kansainvälisten valuuttaliikkeiden heilahduksilta. EU-maat kykenevät yhteisen rahan oloissa välttämään niihin kohdistuvia valuuttakurssien manipuloin-teja tai pääomaliikkeiden rajoituksia.

Sen sijaan EU:n rahoitusmarkkinat ovat vielä heikosti kehitty-neet ja kovin hajanaiset. EMUn käynnistyminen kuitenkin väistä-mättä johtaa pääomamarkkinoiden integroitumiseen ja sitä varten luotujen instrumenttien kehittymiseen. Pääomamarkkinoiden eks-pansio edellyttää tietoisia toimia ja päätöksiä, jotka parantavat sijoi-tustoiminnan ja pääomaliikkeiden toimintamahdollisuuksia. Odotet-tavissa olevia uudistuksia ovat sisämarkkinoiden tiivistyminen pää-omaliikkeiden alueella sekä pääomaverotuksen yhdenmukaistuminen. Samaten voi olettaa, että pääomamarkkinoiden stabiilius kasvaa EMU-olosuhteissa. Objektiiiset edellytykset sille, että eurosta tulee varteenotettava ja kilpailukykyinen valuutta, ovat varsin hyvät.

Vakaa ja uskottavat euro vahvistaa EU:n kansainvälistä asemaa. Tämä näkyy erityisesti kahdella ulottuvuudella. Lyhyellä aikavälillä tärkein on vaikutus jäsenyyttä hakeneisiin Keski-Euroopan valtioihin. Jäsenyyden edellytys on, että sitä hakeneet valtiot täyttävät kaikilta osin jäsenyyden velvoitteet mukaan lukien talous- ja rahaliiton jäsenyysvelvoitteet. Laajenemisen kannalta perusongelmana on, että EMUn käynnistyttyä EU on ikään kuin liikkuva maali: jäsenyyden ehtojen täyttäminen on astetta vaikeampaa. Euron käyttöönotto kasvattaa etäisyyttä euroalueen ja hakijamaiden välillä.

Toinen keskeinen ulkoisvaikutusten kysymys ovat suhteet Yhdysvaltoihin. Euroopan komission selvityksessä EU on jo ohittanut Yhdysvallat taloudellisessa voimassa, mutta erityisesti pääomamarkkinoiden laajuudessa, syvyydessä ja toimivuudessa se on Yhdysvaltoja jäljessä. Yhdysvaltain dollari on edelleenkin keskeinen reservivaluutta.

EMU-alueen koon mukaan tilanteen arvioidaan kuitenkin muuttuvan vähitellen. Euron arvellaan muodostuvan jonkin ajan kuluttua dollarin vertaiseksi maailmantalouden keskusvaluutaksi. Maailmantalous muuttuu selvemmin kaksinapaiseksi siten, että Japanin ja sen suhteellinen asema heikkenee. Suhteet muihin valuuttoihin määräytyvät kuitenkin vähitellen ja riippuvat suuresti siitä, millaisiksi markkinat näkevät euron mahdollisuudet. EU:lla itsellään ei ole kovin suuria mahdollisuuksia vaikuttaa tähän kehitykseen.

Julkisen vallan uusi työnjako

Perinteet määräävät

Aluetason etujen ja näkemysten kanavoitumista EU:n päätöksentekoon haittaa se, että keskushallinnon ja aluetason suhteet on jäsenvaltioissa järjestetty suuresti toisistaan poikkeavalla tavalla. Alueiden ja paikallistason asema on määräytynyt historiallisen kehityksen seurauksena ja heijastaa pitkälti käsitystä valtion luonteesta ja tehtävistä. Nykyisessä EU:ssa keskusvallan ja paikallistason suhde on järjestetty neljän päätyypin perusteella. Rinnakkain toimii neljänlaisia valtioita: saksalaistyyppinen liittovaltio, ranskalainen fuusioitu järjestelmä, brittiläinen dualistinen rakenne ja skandinaavinen malli, joka on dualismin ja fuusioidun mallin välimuoto.

Saksalainen malli perustuu federaatioon. Vaikka monasti väitetäänkin, että federalismi on sodan jälkeen ulkoa istutettu Saksaan tarkoituksena estää voimakkaan valtion syntyminen, voi federalismin juuret nähdä kauempana Saksan historiassa. Nykyisenkaltaista saksalaista federalismia luonnehditaan yhteistyöpohjaiseksi federalismiksi. Siinä vallitsee selkeä lakiin perustuva työnjako keskusvallan ja alueiden välillä. Perustuslaillisuus heijastaa traditionaalista saksalaista käsitystä valtiosta, jossa oikeusperiaatteilla on keskeinen sija myös kansalaisen ja valtion välisen suhteen kuvaajana. Valtio on saksalaisessa perinteessä vahva, mutta sen toimintaa suhteessa kansalaiseen säätelevät laki ja oikeus.

Saksan lisäksi perustuslailliseen työnjakoon perustuva malli on käytössä myös Itävallassa ja Belgiassa.

Ranskalaistyyllisessä tai napoleaanisessa fuusioidussa järjestelmässä paikallisen tason ja keskusvallan suhteet ovat toisiinsa kytketyt siten, että paikallisiin rooleihin ja tehtäviin liittyy keskusvallan tehtäviä. Tässä mallissa valtio on vahva ja autonominen, hallinto keskusjohtoista, dirigististä. Paikallistason vaaleilla valitutkin elimet ovat osa keskusvallan hallintoa.

Pisimmälle tämä järjestely vietiin sodanjälkeisessä dirigistisessä Ranskassa, jossa keskusvaltaa edustava prefekti (préfekt) käytti valtaa myös paikallistason hallinnossa. Käytännössä kansallisen tason poliitikot ovat myös kunnallispoliitikkoja ja kunnallisen tason päättäjillä saattaa olla suurikin vaikutusvalta kansallisen tason hallinnossa. Fuusioitua järjestelmää on 1980-luvulta lähtien vähitellen purettu. Sen johdosta paikallistason hallinnon itsenäisyys on kasvanut. Käytännössä kuitenkin keskushallinnon vetäytyminen paikallistason ohjauksesta desentralisaation kautta on jättänyt paikallistason uusien tehtävien eteen ilman, että sillä kuitenkaan on käytössään riittäviä taloudellisia voimavaroja. Keskushallinto vei ne mukanaan.

Muissakin maissa fuusioituun järjestelmään on liittynyt kasvava paine desentralisointiin. Espanjassa hajautus toteutettiin Francon hallinnon luhistuessa. Samaa mallia sovelletaan myös Portugalissa ja Italiassa. Desentralisaatio ei kuitenkaan fuusioidussa mallissa johda liittovaltioon vaan paremminkin alueellistettuun unitaariseen valtioon, jossa alueita ja niiden merkitystä korostetaan, mutta jossa alueiden autonomia on kuitenkin vähäinen. Toisaalta joillekin alueille on maantieteellisistä tai poliittisista syistä annettu erityisoikeuksia ja laaja autonomia.

Brittiläinen malli puolestaan on nojannut dualismiin, keskushallinnon ja paikallishallinnon pitämiseen erillään toisistaan. Valituilla paikallisilla elimillä on suuri autonomia, mikä merkitsee, että keskusvalta ei ole puuttunut paikallisen tason toimintaan. Järjestely on taannut autonomian, mutta jättänyt paikallistason oman onnensa nojaan.

1980-luvulta lähtien uusliberalistinen toimintafilosofia korosti myös paikallishallinnossa ajattelua, jonka mukaan paikallishallinnonkin toimintafilosofia muuttui palvelutuotannosta taloudellisen toiminnan edellytysten ja markkinoiden toimivuuden parantamiseen. Paikallishallinnossa toimivat edelleenkin vaaleilla valitut toimielimet, entistä enemmän irtaantuneina keskusvallasta, mutta samalla menettäen julkishallinnon ohjaamisvoimaansa, kun julkisten palveluiden tuottaminen siirtyy yksityisille tai puoliksi yksityisille yhteisöille.

Skandinaavinen malli puolestaan on edustanut eräänlaista väli-
muotoa. Siinä on aineksia ranskalaisesta perinteestä, jota edustavat läänit ja maaherrat sekä läänien ohjausvaltaan kuuluneet hallinnon tehtävät. Toisaalta siinä on aineksia brittiläisestä dualismista, jossa paikallistasolla on suuri autonomia. Ajan mittaan paikallistason merkitys hyvinvointipolitiikan ja palvelusten tuottajana on korostunut. Paikallistason itsenäinen asema merkitsee, että samalla sen velvoitteet ovat kasvaneet. Velvoitteiden kasvaminen liittyy myös julkisen vallan supistamiseen ja markkinavoimien mukaan tuomiseen julkiseen hallintoon.

Paikallistason asema on EU-maissa kehittynyt erilaisista lähtökohdista huolimatta samaan suuntaan. Ranskassa pitkälle keskitettyä hallintojärjestelmää on hajautettu, ja Isossa-Britanniassa dualistista järjestelmää on hajautettu edelleen. Myös skandinaavisessa mallissa on edetty hajauttamisen suuntaan. Keskushallinnon ja paikallistason suhteessa on tapahtunut samankaltaistumista erilaisista lähtökohdista.

Yhteinen piirre on ensinnäkin, että paikallistasolle on annettu lisää säätelyn tehtäviä sitä mukaa kuin keskusvalta on karsinut omia toimiaan. Yhteistä on sekin, että paikallistason edellytetään toimivan aikaisempaa enemmän markkinaperusteisesti. Tämä ei tarkoita vain joidenkin julkishallinnon tehtävien siirtämistä markkinaperusteiseksi vaan myös sitä, että paikallishallinnon on aikaisempaa enemmän vastattava yritystoiminnan asettamiin vaatimuksiin.

Yhteinen kehityskulku on niin ikään se, että kaikkialla Euroopan unionissa julkisen vallan ja yksityisen sektorin välille on entistä

vaikeampaa vetää selvää rajaa. Julkisia tehtäviä on yksityistetty, ja samalla on julkista hallintoa kehitetty yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden mukaisesti. Tehokkuus, kustannustietoisuus ja palveluhenkisyys ovat paikallistason toimijoiden kriteereitä.

Yhdenmukaistumisen taustalla on paljolti integraatiokehityksen paine. Paineet yhdenmukaistumiseen ovat kasvaneet sitä mukaa kuin sisämarkkinakehitys on voimistunut ja markkinoiden paino kasvanut. Kehitys sai lisävauhtia 1980-luvun uusliberalistisesta ajattelusta, jossa julkisen vallan toiminnalle asetettiin rajoituksia ja johon sisältyi voimakas deregulaatio eli säätelyjärjestelmien purkaminen. Kehitystä ovat suuresti vauhdittaneet Euroopan unionin rakennepoliittisen ajattelun voimistuminen ja rakennepoliittikan syntyminen 1980-luvun puolivälissä. Samaan suuntaan kehitystä on vienyt myös yhteisen maatalouspolitiikan tehostuminen.

Alueiden painoa ovat kasvattaneet myös laajenemiset. Ne ovat merkinneet hajaantumisen ja erilaisuuden lisääntymistä. Käännekohdaksi oli laajeneminen, jossa EY:n jäsenyyteen tuli kehitystasoltaan aikaisemmista jäsenistä suuresti poikkeavia Välimeren valtioita, joiden sisällä alueelliset erot olivat suuret. Tämä pakotti tehostamaan alue- ja rakennepoliittikkaa, jonka toteuttamisessa paikalliset viranomaiset ja paikallistasot ovat avainasemassa. Seurauksena on ollut EU:n jakaantuminen pysyvältä näyttävällä tavalla erilaisilla leimoilla luonnehdittuihin alueisiin. Tämä on lisännyt erilaistumista unionin alueella. Leimautuminen tietynlaiseksi alueeksi vaikuttaa suuresti yksittäisten alueiden kehitysdynamiikkaan.

Agenda 2000 – uusi visioko?

Vain muutama viikko sen jälkeen, kun Euroopan unionin valtiopäämiehet olivat hyväksyneet Amsterdamin sopimuksen, Euroopan komissio julkaisi laajan Agenda 2000 -asiakirjan. Sen alaotsikkona on ”kohti vahvempaa ja laajempaa unionia”. Agenda 2000 -asiakirjan julkaisemisella oli kaksi motiivia. Ensiksikin sen taustalla on jouk-

ko välttämättömyksiä. Se on komission vastaus Madridin huippukokouksen joulukuussa 1995 esittämään kehotukseen, että komission tulisi antaa lausunnot jäsenyyttä hakeneiden valtioiden jäsenyyshakemuksista ja laatia niiden pohjalta yleisluontoinen lausunto laajenemisesta. Tämä on normaali menettely uusien jäsenten valintamenettelyssä. Lausuntojen laatimisen aikataulun rytmitti samassa Madridin huippukokouksessa tehty päätös, että jäsenyysneuvotteluiden aloittamisesta tehdään päätös kuusi kuukautta hallitustenvälisen kokouksen päättymisen jälkeen.

Toiseksi, Agenda 2000:n taustalla oleviin välttämättömyyksiin kuuluu myös, että kaksi keskeistä unionin varojen käytön kehyssovimusta umpeutuvat vuoden 1999 lopulla. Ne ovat voimassa oleva budjettisopimus ja sopimus rakennerahastoista. Niillä ja laajenemisen perspektiivillä on suora yhteys myös yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskehykseen ja sisältöön.

Mutta koska vuoden 2000 jälkeiset haasteet Euroopan unionille ovat suuremmat kuin ehkä milloinkaan EEC:n perustamisen jälkeen, on asiakirjalla myös toinen funktio. Se toimii eräänlaisena Euroopan unionin toimintafilosofian kehittämisen perusasiakirjana. Se on nähtävä myös unionin kehittämisen pidemmän ajan ohjelmana, tulevaisuuden asiakirjana pidemmällekin kuin vain pakottavien asioiden järjestämiseksi. Asiakirjan merkitys kasvoi tässä mielessä entisestään, kun Amsterdamin sopimus itsessään ei antanut rakennuspuita laajenemisen toteuttamiselle eikä instituutioiden sopeutumiselle laajenemiseen.

Pidemmän aikavälin haasteena Agenda 2000 pitää ensinnäkin unionin kykyä vastata kansalaisten huolenaiheisiin. Asiakirja viittaa työttömyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen sekä ympäristöön ja kansalaisten turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin kuten huumeiden väärinkäyttöön ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Myös väestökehityksen suunnan kärjistyminen ja sen seurauksena kasvavat paineet eläkejärjestelmiin koetaan haasteeksi. Uusien teknologioiden nähdään myös asettavan moniulotteisia haasteita. Yritysten ja markkinoiden rakennemuutos vaikuttaa niin ikään asiakirjan mukaan unio-

nin ja sen jäsenvaltioiden tulevaisuuteen. Lopulta nostetaan esiin globaalistuminen ja unionin sopeutuminen uuteen maailmanjärjestykseen.

Agenda 2000 -asiakirjan käsittelyssä päähuomio on ollut rakennepolitiikan ja maatalouspolitiikan uudistamisessa sekä niihin kiinteästi liittyvässä rahoituskehityksessä. Asiakirja kiinnittää runsaasti huomiota myös unionin toimintojen tehostamiseen. Nämä ehdotukset eivät ole saaneet suurta julkisuutta, mutta ne ovat kannanotto Euroopan unionin tulevaisuuden suurimpaan kysymykseen: minkä suunnan sen päätöksenteon ja instituutioiden kehittäminen saa? Tämän kysymyksen paino korostuu entisestään, kun Amsterdamin sopimuksessa uudistustyö sai kovin vähän konkreettisia tuloksia.

Asiakirja toteaa yksiselitteisesti, että unionin omaa toimeenpano- ja hallintotohtävien uudelleenarviointia samoin kuin hallintokulttuurin muutosta tarvitaan, jotta yhä pidemmälle etenevää integraatiota voitaisiin hallita. Tähän kuuluvat myös seuraukset siitä, että taloudenpidon kurinalaisuuteen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, koska talousarvion tulokehitykset säilyvät ennallaan vaikka menopaineet kasvavat. Komission on siis määriteltävä nykyistä selvemmin toiminnan painopisteet ja virtaviivaistettava hallintoa ja päätöksentekoa. Sama koskee myös unionin rahoituksella toteutettavien erilaisten hankkeiden hallintoa ja toimeenpanoa.

Sektoriuudistukset

RAKENNEPOLITIikka

Rooman sopimuksen solmimisesta lähtien Euroopan unionin tavoitteisiin on kuulunut edistää yhtenäistä ja tasapainoista taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. EY:n laajeneminen aikanaan Kreikan, Espanjan ja Portugalin tullessa jäseniksi nosti nämä kysymykset kokonaan uuteen merkitykseen. 1980-luvulla luotiinkin erityinen koheesiopolitiikka vastaamaan kaikkein kehittymättömimpien alueiden

tarpeisiin. Vuoden 1995 laajeneminen toi mukaan uutena ulottuvuutena pohjoiset alueet, joiden sovittaminen olemassa oleviin aluepoliittisiin raameihin osoittautui vaikeaksi.

Yhtenäisen ja tasapainoisen kehityksen ongelmat ovat nousseet esille uudella tavalla myös sisämarkkinoiden ja tuotannon tekijöiden vapaan liikkuvuuden vähitellen toteutuessa. Ainakin yhtä suuren haasteen rakennepolitiikalle tulee luomaan talous- ja rahaliitto. Rakennepolitiikka voidaan tulkita myös keinoksi tiivistää integraatiota. Sitä suuntaamalla voidaan kohdistaa toimenpiteitä integraatiota tiivistävään suuntaan.

Rakennepolitiikkaa toteutetaan parhaillaan neljän rahaston kautta kuuteen tavoitteeseen kohdennettuna. Varojen käyttöä ja kohdentamista ohjaavia periaatteita ovat keskittäminen, kumppanuus ja täydentävyys. Hankkeet keskitetään määriteltyihin kuuteen tavoitteeseen. Ne toteutetaan valintaprosessista lähtien alueellisten ja kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission yhteistoimin kumppanuuden hengessä. Niiden perimmäinen tarkoitus on täydentää jäsenvaltioiden omia kehitystavoitteita.

Vuodesta 1986 lähtien rakennepolitiikasta on tullut keskeinen osa EU:n toimintaa. Euroopan unionin vuoden 1998 talousarviossa rakennerahastojen osuus kokonaismenoista on 37 prosenttia. Ne ovat yhteisen maatalouspolitiikan (45 prosenttia) jälkeen toiseksi suurin menoerä. Suuri periaatteellinen ero on siinä, että maatalousmenot ovat seurausta yhteisestä maatalouspolitiikasta, joka on Euroopan yhteisön yksinomaisessa toimivallassa. Rakennepolitiikka puolestaan sisältyy jaettuun toimivaltaan.

Rakennepolitiikan laajuuteen ja suuntautumiseen vaikuttavat jäsenvaltioiden omat intressit enemmän kuin yhteinen etu. Jäsenvaltioiden painoa lisää sekin, että ne, yhdessä alueellisten viranomaisten kanssa, huolehtivat ohjelmien toimeenpanosta. Mutta toisaalta rakennepolitiikan filosofia on monella tavalla muokannut jäsenvaltioiden omaa aluepolitiikkaa. Jäsenvaltiot ovat oppineet asettamaan kansalliset kehitystavoitteensa siten, että ne mahdollisimman joustavasti sopeutuisivat unionin rakennepolitiikan filosofiaan. Perimmäi-

nen ajatus rakennepolitiikan luomisessa kuitenkin oli täydentävyys: että kansallisia tavoitteita tuettaisiin unionin tarjoamilla välineillä. Elävässä elämässä kävi kuitenkin päinvastoin.

Rakennepolitiikan kritiikki sanookin herkästi, että jäsenmaat ovat jättäneet kehittämättä alueita ja tekemättä asioita, jotka olisivat ehkä olleet niiden oman aluekehityksen kannalta relevantteja, mutta joita ei ole ”kannattanut” käynnistää EU-tuen puuttuessa. Erityisen suuri tämä ohjaava vaikutus on ollut ns. koheesiomaissa (Kreikka, Espanja, Portugali ja Irlanti), joissa rakennepolitiikan periaatteet ja välineet suorastaan hallitsevat kansallista ja alueellista kehitystyötä.

Esille on nostettu myös kysymys siitä, kuinka paljon vastaanottajamaat todellisuudessa kykenevät sulattamaan saamaansa rakennaja koheesiotukea. Tämä on aiheellinen kysymys silloin, kun tuen määrä lähentelee neljää prosenttia vastaanottajamaan bruttokansantuotteesta. Sama ongelma on nähty myös tulevan laajenemisen yhteydessä. Hakijamaiden kyky hyödyntää saamaansa tukea on rajallinen. Agenda 2000 -asiakirjassa asetetaankin tuen katoksi juuri määritetty neljä prosenttia vastaanottajan bruttokansantuotteesta.

Nykyinen järjestelmä on voimassa vuoteen 2000 asti. Sen jälkeen rakennepolitiikkaa harjoitetaan uusissa olosuhteissa, joiden keskeisinä maamerkkeinä ovat siirtyminen talous- ja rahaliittoon ja yhteiseen rahaan ja laajenemisen toteuttaminen. Rakennepolitiikan harjoittamisen olosuhteet muuttuvat siis dramaattisesti ensi vuosituhanen käynnistyttyä.

Vallitseva ja varmasti realistinen käsitys kuitenkin on, että jonkinlaista rakennepolitiikkaa EU tarvitsee tulevaisuudessakin ja että se koskee niin nykyisiä kuin tuleviakin jäsenvaltioita. Tuleville jäsenmaille onkin ohjelmassa varattu 45 miljardia ecua. On täysin arvailujen varassa, riittääkö tuo summa hakijamaiden suuriin sopeutumisen tarpeisiin. Vaihtoehtona alati lisääntyvälle rahan tarpeelle olisi järjestelmä, jossa kehittyneimmissä jäsenmaissa, kuten Suomessa, aluepolitiikka palautettaisiin kansalliseen päätösvaltaan. Käytössä olevat yhteiset varat suunnattaisiin suoraan sinne, missä tarvekin on suurin. Vaihtoehto lienee poliittisesti epärealistinen.

Agenda 2000 -asiakirja korostaa rakennepolitiikan uudistuksissa kolmea seikkaa. *Ensiksikin* se katsoo, että taloudellisen ja sosiaalisen koheesion lisääminen on poliittisesti ensisijainen kysymys. Koheesion tärkeyttä korostaa laajeneminen: uusia jäsenvaltioita koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin nykyisiäkin. Kehityserojen vähentämisen velvoite on voimassa laajentuneessakin unionissa, vaikka jäsenten väliset erot kasvavat huimasti ja niiden kehityslähtökohdat ovat entistä kauempana toisistaan. Tämä vaatii yhä suurempaa solidaarisuutta eri kehitystasoilla olevien jäsenvaltioiden kesken. Toisin sanoen jäsenvaltioilta ja niiden kansalaisilta odotetaan entistä suurempaa solidaarisuutta 2000-luvun Euroopan unionissa. Solidaarisuusvaatimukselle antaa lisäpontta se, että Agenda 2000 -asiakirjassa lähdetään olettamuksesta, että yhteisöbudjetti ei kasva EU:n laajentuessa.

Toisena keskeisenä seikkana asiakirja pitääkin voimavarojen keskittämistä. Siihen pyritään karsimalla nykyiset kuusi tavoitetta puoleen eli kolmeen tavoitteeseen. Niistä kaksi olisi perinteisten alueellisten tavoitteiden muotoisia ja kolmas horisontaalinen, inhimillisiin voimavaroihin liittyvä tavoite. Uusi keskittämisen periaate olisi askel siihen, että rakennerahastojen toimintaa suunnattaisiin nykyistä selvemmin rakennemuutosten ja kriisien kanssa kamppaileville alueille, vaikka prioriteetti säilyisikin jo jälkeen jääneiden alueiden tukemisessa. Samaan suuntaan kehitystä vie inhimillisten voimavarojen kehittäminen.

Kolmas uudistamistavoite on kustannustehokkuuden lisääminen. Erityisesti nykyisten jäsenvaltioiden ns. nettomaksajat ovat voimakkaasti korostaneet tätä puolta. Tähän filosofiaan liittyy myös politiikan täytäntönnäpönnän tehostaminen ja työnjaon täsmentäminen unionin instituutioiden ja jäsenvaltioiden kesken. Liian pienten hankkeiden tukeminen ja EU:n pitäminen jonkinlaisena rahoitusautomaattina on johtanut valvonnan heikkouteen ja usein vaatimattomiin tuloksiin.

Kustannustehokkuuden nimissä asiakirja esittää myös, että ns. yhteisöaloitteiden määrä karsittaisiin nykyisestä neljästätoista kol-

meen painoalueeseen samalla kun niiden osuutta rakennekehityksen menoista lasketaan viiteen prosenttiin. Monet nykyisistä yhteisöaloitteista ovat toimineet huonosti juuri sen takia, että niiden tarjoamat voimavarat ovat olleet kovin vähäiset. Niukkakin rahoitus on suunnattu useaan pieneen kohteeseen. Kustannustehokkuuden kasvattamiseen motivoi myös se, että huolimatta täydentävyyden vaatimuksesta jäsenmaiden on todettu käyttäneen yhteisön varoja ilman, että niihin on liittynyt omia panostuksia.

Suomen kannalta yhteisöaloitteiden kohtalo on mielenkiintoinen. Yhteisöaloitteet ovat Suomessa herättäneet paljon kiinnostusta ja panneet liikkeelle hankkeita, joita ei olisi käynnistetty ilman ns. EU-rahaa. Jatkossakin niiden merkitys voi säilyä merkittävänä, sillä uusiksi kohteiksi esitetään Suomelle sopivia teemoja: rajat ylittäviä ja alueiden välisiä hankkeita, maaseutualueiden kehittämistä sekä inhimillisiä voimavaroja.

Agenda 2000 -asiakirjan hahmotelmissa on sisäänrakennettuna mielenkiintoinen kasvava jännite: siirtykö painopiste nykyisenkaltaisesta alueellisesta painotuksesta inhimillisten resurssien kehittämiseen? Tälle siirtymälle on olemassa hyviä perusteluita. Työttömyys, syrjäytyminen ja muut inhimillisiin resursseihin, siis ihmisiin, liittyvät seikat ovat EU:n suurimpia ongelmia. Peruskysymys on, ovatko näiden ratkaisemiseksi suunnitellut toimet kohdennettavissa paremmin aluepohjaisesti vai ihmisryhmiin suunnatuilla toimilla. Jos tämä siirtymä alueista ongelmiin tapahtuu, alueiden ja paikallistason on löydettävä uusia keinoja kohdennettavien tukimuotojen hyödyntämiseen. Rakennepolitiikassa tapahtuu myös melkoinen muutos, kun vuoteen 2006 arvioidaan uusien tavoitteiden piiriin kuuluvan 35–40 prosenttia unionin väestöstä nykyisen 51 prosentin asemasta. Monen tukea saavan alueen asemaan on tulossa dramaattinen muutos.

Rakennepolitiikan harjoittaminen nykymuodossaan on ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivallassa. Huolimatta kumppanuuden periaatteesta rakennepolitiikka on vahvistanut keskushallinnon merkitystä, vaikka juhlapuheissa sen usein sanotaan vahvistaneen ”alueiden Eurooppaa”. Alue- ja paikallistaso kyllä ovat vastuussa kehittä-

mishankkeiden ideoinnista ja kehittelystä, mutta lopulta hankkeet kulkevat keskushallinnon kautta, joka tekee valinnan EU:n päätöksentekoon edettäessä.

Todellisuudessa Euroopan union valmistelu- ja toimeenpanoprosessi, erityisesti komitologiaprosessi, vahvistaa yhteyksiä komission viranomaisten ja kansallisten viranomaisten välillä. Paikallisen tason edunvalvojilla tai päätöksentekijöillä on vaikeuksia luoda kontakteja tai saada läpi näkemyksiään komission virkamieskunnassa, joka on tottunut kuuntelemaan jäsenvaltioiden keskushallinnon virkamiehiä. Rakennepolitiikan nykyisen toteuttamistavan on arveltu lisänneen komission vaikutusvaltaa. Sitä ovat erityisesti lisänneet yhteisöaloitteet, vaikka niiden osuus käytetyistä varoista tosin on vain kymmenisen prosenttia ja tulevaisuudessa laskee ehkä entisestään.

Jäsenvaltiot ja komissio ovat usein ajautuneet ristiriitaan myös työnjaosta ja erityisesti siitä, miten läheisyysperiaatetta tulisi soveltaa. Tämä on ongelmana erityisesti ns. unitaristisissa jäsenvaltioissa, joissa keskushallitukset ovat valittaneet komission painottavan liikaa alueita ja luovan näin jännitteitä jäsenvaltioiden sisälle. Erityisesti Iso-Britannia on valittanut tätä. Mutta toisaalta rakennepoliittinen tukijärjestelmä on pakottanut sekä Ison-Britannian että Irlannin luomaan alueellisen tason instituutioita, joita niillä ei aikaisemmin ollut.

Alueet ovat tässä tilanteessa monin tavoin pyrkineet parantamaan asemaansa, lisäämään tunnettavuuttaan ja vaikutusvaltaansa EU:n instituutioissa. Alueilla ja suurimmilla kaupungeilla on vaikuttamista varten Brysselissä enemmän tai vähemmän pysyviä edustustoja. Alueet ja kaupungit ovat myös perustaneet useita organisaatioita vaaliakseen etujaan yhteistoimin. Ne ovat myös tulleet tietoisiksi siitä, että EU:n päätöksillä on paikallisia heijastusvaikutuksia silloinkin, kun kyse ei ole nimenomaan rakennepolitiikasta tai aluepolitiikasta.

Alueiden ja kaupunkien näkemykset kanavoituvat EU:n päätöksentekoon myös alueiden komitean kautta. Aluetason toimijoiden kannalta keskeinen saavutus onkin alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksessa. Komitealla on toki vain lausun-

nonantajan rooli, ja sen työn ensimmäisiä vuosia ovat haitanneet monet tekijät. Se on kuitenkin lisännyt EU:n arvostusta paikallisella tasolla ja korostanut nimenomaan paikallisen tason asemaa integraatiossa.

YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen on ollut käynnissä koko 1990-luvun. Vuonna 1992 tehtyä reformia on toteutettu vaihtelevalla menestyksellä. Agenda 2000 -asiakirja korostaa uudistuksen menestystä. Sen mukaan markkinoiden tasapaino on parantunut huomattavasti, viljantuotantoa on rajoitettu kesannoinnin avulla ja viljojen käyttö on lisääntynyt EU:n kotimarkkinoilla. Myös maataloustulot ovat keskimääräisesti kasvaneet. Asiakirja katsoo myös, että kuluttajat ovat hyötäneet vuoden 1992 uudistuksesta. Maatalouspolitiikkaan on myös vähitellen liittynyt maaseutupolitiikan aineksia.

Yhteisen maatalouspolitiikan ongelmana on silti yhä ja tulevaisuudessakin maailmanmarkkinahintojen ja EU:n tuottajahintojen välillä säilyvä ero. Vuonna 1999 käynnistyvät maatalouspolitiikkaa koskevat Maailman kauppajärjestön (WTO) neuvottelut ovat todennäköisesti uhkana nykyisenkaltaiselle yhteiselle maatalouspolitiikalle. Unioni tuottaa edelleenkin ylijäämiä, joita ei enää 2000-luvulla kaiken todennäköisyyden mukaan voida purkaa tuetulla viennillä. Maatalouspolitiikan ongelmia ovat myös laajeneminen ja siihen liittyvät moninaiset ulottuvuudet. Yhtäältä sisämarkkina-alue laajenee 100 miljoonalla kuluttajalla, mutta toisaalta maatalouden rakenneuudistus hakijamaissa vähentää rajusti työvoimaa ja vaatii korvaavien työpaikkojen luomista.

Komissio arvelee, että nykyiset maataloustuen muodot eivät sovi uusiin jäsenmaihin. Myös kuluttajien tottumukset ja vaatimukset muuttuvat niin nopeasti, että tuotanto ei pysy muutosten perässä. Lisäksi muutostrendit kulkevat eri suuntiin. Rinnan pikaruokakulttuurin leviämisen kanssa korostuvat terveyst- ja luotettavuusnäkökohdat ja perinteiset ruokakulttuurit nostavat päätään. Maataloustuot-

teisiin kohdistuu kovin erisuuntaisia paineita, joihin reagoivan politiikan hahmottaminen on suuri haaste.

Vastauksena moninaiisiin maatalouspolitiikkaan kohdistuviin paineisiin Agenda 2000 -asiakirja korostaa kilpailukyvyyn parantamista, elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen liittyviä tekijöitä, ympäristötavoitteita, maatalousyrittäjien vakaata tulotasoa ja maaseutupolitiikan kehittämistä. Se kytkee maatalouspolitiikan myös unioninlaajuiseen taloudelliseen yhteenkuuluvuuteen eli koheesioon. Keinoina uudistuvaan maatalouspolitiikkaan asiakirja esittää siirtymistä yhä enemmän hintatuesta suoraan tukeen ja samalla yhtenäisen maaseutupolitiikan kehittämistä. Olennaisinta uudistuksessa kuitenkin on, että asiakirja esittää lähes kaikilla tuotantosektoreilla tuottajahintatason laskemista kohti maailmanmarkkinahintoja.

Maailmanmarkkinahintojen lähentyminen on asetettu tavoitteeksi budjettisyistä, mutta sillä myös ennakoidaan vuonna 1999 alkavia WTO:n globaaleja neuvotteluja. Yleinen oletamus on, että EU:n on noissa neuvotteluissa sopeutettava maatalouspolitiikkansa maailmanlaajuisiin järjestelyihin. Siksi olisi tärkeätä osoittaa neuvotteluissa, että EU on jo uudistusten tiellä. Etuajassa aloitettu uudistustyö helpottaisi myös sopeutumista WTO-neuvotteluiden tuloksena mahdollisesti vaadittaviin vielä radikaalimpiin muutoksiin.

Nämä ehdotukset ovat herättäneet voimakkaita reaktioita tuottajajärjestöissä mutta myös jäsenvaltioissa. Euroopan unionin maataloustuottajien keskusjärjestö COPA on antanut varsin murskaavan arvion komission ehdotuksesta. Se katsoo, että ehdotusten toteutumisella olisi varsin tuhoisat vaikutukset eurooppalaiseen maatalouteen ja koko eurooppalaiseen elämänmuotoon, jossa maaseudulla on perinteisesti tärkeä roolinsa. COPA:n keskeiset vaatimukset ovat, että maataloustuottajien tulokehityksen tulee vastata muiden elinkeinosten tulokehitystä, että maatalouspolitiikan tulee vahvistaa heikommien kehittyneiden alueiden kehittymistä ja että sen tulee rohkaista nuoria viljelijöitä ja parantaa mahdollisuuksia maataloustuotannon tehostamiseen.

Suomessa Maataloustuottajain keskusliitto on ottanut vielä kriit-

tisemmän kannan uudistukseen. Sen mielestä uudistus aiheuttaisi suomalaisille talonpojille kohtalokkaita haasteita. Menetykset kohdistuisivat erityisesti kasvinviljelyyn. Uudistus merkitsisi myös sitä, että jäsenyyden alkuaikoina tapahtunut varsin nopea ja syvälinen sopeutuminen jatkuisi tulevaisuudessakin. Suomalaiselle talonpojalle ei ole tulossa edes hengähdystaukoa, ja ammatin harjoittamisen motiivi uhkaa kadota. Siksi MTK:n mielestä on entistäkin välttämättömämpää, että jo jäsenyysneuvotteluiden aikana esille nostetut pysyvät ilmastollisista ja luonnonoloista johtuvat haitat tunnustetaan EU:n maatalouspolitiikan osaksi.

Suomen hallitus tukee maatalouspolitiikan uudistusten yleislinjauksia ja erityisesti niihin liittyvää budjettikuria. Suomelle sopii myös se, että unionissa siirryttäisiin aktiiviseen maaseutupolitiikkaan, jossa maaseutua ja sen elinkeinojen kehittämistä kohdeltaisiin yhtenä kokonaisuutena. Mutta perusvaatimuksena on, että Suomen hyvin perusteltavissa olevat erityisedut otetaan uudistuksessa huomioon. Suomalaisen maaseudun kannalta Agenda-ohjelman kriittisin kohta on juuri se, saako Suomen hallitus läpi perustelunsa pysyvien haittojen tulkinnasta ja luonnollisesti sitä ennen, syntyykö kansallinen konsensus tämän tavoitteen sisällöstä.

Maatalouspolitiikan uudistamisen epäonnistuminen EU:ssa olisi suuri ongelma kahdella tapaa. Se heikentäisi neuvotteluasetelmia WTO-neuvotteluissa ja saattaisi kasvattaa paineita maatalouspolitiikan palauttamiseksi kansalliseen päätösvaltaan, sen renationalisointiin. Nämä molemmat tulevaisuuden vaihtoehdot ovat Suomen maataloudelle ongelmallisia. EMU-olosuhteissa maatalouspolitiikan renationalisointi olisi luultavasti varsin vaikea projekti ja suomalaiselle talonpojalle ehkä vielä huonompi vaihtoehto kuin konsanaan yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen Agenda-ohjelman suuntaviivojen mukaan.

TEHOSTAMINEN

Agenda-ohjelmasta käyty keskustelu on painottunut ehkä liikaa unio-

nin laajenemiseen sekä rakenne- ja maatalouspolitiikan uudistamiseen. Ohjelmaan sisältyy merkittäviä linjanvetoja unionin muidenkin politiikkojen uudistamisesta. Ohjelman tavoitteina ovat kestävä kasvun ja työllisyyden edistäminen, tietoyhteiskunnan voimistaminen sekä väestön elinolojen parantaminen. Nämä tavoitteet edellyttävät paitsi politiikkalohkojen uudistamista myös toimintojen kaikinpuolista tehostamista.

Kestävän talouskasvun aikaansaamista ja sitä kautta työllisyyden parantamista Agenda-ohjelma uskoo voitavan edistää tehostamalla sisämarkkinoiden toimintaa. Vaikka ohjelma on toteutettu EU:n tasolla, on sisämarkkinoiden toimivuudessa vielä runsaasti parannettavaa. Tätä varten Amsterdamin huippukokouksessa kesäkuussa 1997 hyväksyttiin erityinen sisämarkkinoiden toimintaohjelma. Sen toteuttamista komissio pitää välttämättömänä sekä laajenemisen läpiviemiseksi että euron käyttöönoton varmistamiseksi. Tehostaminen on ohjelman avainsana.

Tehostamiseen liittyy myös tietoyhteiskunnan edistäminen. Tietoyhteiskuntaan siirtyminen sinänsä on taloudellista kehitystä ja kasvua vauhdittava tekijä jo senkin takia, että siihen liittyvät alat ovat globaaleja kasvualoja. Siksi tarvitaan lisää tutkimusta, parempia pelisääntöjä ja uusia innovaatioita. Ongelmana on, että jo nykyistenkin jäsenmaiden lähtökohdat tietoyhteiskuntaan siirtymiselle poikkeavat toisistaan suuresti sekä henkisesti että teknisesti. Erot ovat vielä suurempia, kun mukaan otetaan potentiaaliset uudet jäsenet. Visiossa Suomi on EU:n kärkimaita ellei peräti johtava maa tietoyhteiskuntaa kohti edettäessä.

Ei niin muodoin olekaan ihme, että Suomen hallitus suhtautuu hyvin lämpimästi Agenda 2000 -ohjelman tähän osaan. Tuntuisi luonnolliselta, että tietoyhteiskunnan edistäminen olisi Suomen keskeisin prioriteetti EU-politiikassa. Monilla sen lohkoilla Suomella on johtava asema. Erityisen näkyvästi Suomi on kärjessä tietotekniikan yhteiskunnallisissa sovellutuksissa. Euron käyttöönoton seurauksena esimerkiksi suomalaisen pankkitekniologian viennille avautuu hyvät mahdollisuudet. Suomen kirjastolaitoksessa niin ikään tie-

totekniikka on käytössä hyvin edistyneellä tavalla. Esimerkkejä voi keksiä paljon enemmänkin. Ongelmana lienee kuitenkin se, että tietoyhteiskunnan sovellutusten tuotteistaminen ja myynti on paljon vaikeampaa kuin konkreettisten materiaalien tuotteiden. Siihen tulisi kuitenkin kaikin voimin pyrkiä.

Työmarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi Agenda 2000 -ohjelma luettelee joukon jo monasti esille tuotuja asioita: joustot, työmarkkinoiden pelisäännöt, työntekijöiden liikkuvuuden lisääminen, koulutus ja osaaminen. Työelämälle ei siis ole kovin paljon uutta tarjolla. Uutena elementtinä on Amsterdamin sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden entistä tehokkaampi yhteistyö ja toimenpiteiden koordinaatio. Työllisyyden parantaminen nähdään myös keskeisenä keinona ratkaista kasvavat yhteiskunnalliset ongelmat kuten syrjäytyminen. Unionin toiminnan tehostamisen kannalta suurena puutteena voidaan pitää sitä, että Amsterdamin sopimuksessa institutionaaliset uudistukset jäivät kovin vähäisiksi. Tämä rajoittaa tehostamisen edellytyksiä merkittäväällä tavalla.

Agenda-ohjelman runkona on ehdotus uudesta rahoituskehyksestä. Vuoteen 2006 ulottuva kehys esitetään pidettäväksi olennaisilta osiltaan entisellään. Lähtökohtana on, että omien varojen enimmäismääränä säilyisi vuoden 1999 taso eli 1,27 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Nykyisten jäsenvaltioiden talouskasvun oletetaan olevan 2,5 prosenttia vuodessa ja jäsenkandidaattien kasvun puolestaan 4 prosenttia. Lähtökohtana on siis, että rakennepolitiikan ja maatalouspolitiikan uudistukset kytketään laajenemiseen ja että laajenemisen kustannuksista huolimatta sisämarkkinoiden kasvu ja euron tuoma vakaus riittävät varmentamaan rahoituskehyn toimivuuden. Laajenemisen kustannukset otetaan siis rakennepolitiikan ja maatalouspolitiikan uudistamisesta, ja laajeneminen itsessään luo uutta kysyntää, joka vauhdittaa taloudellista kasvua.

Yhtälön toimivuutta on epäilty. Siihen liittyy monia suuria kysymysmerkkejä. Suurin niistä on laajenemisen dynamiikka. Ovatko hakijamaat läheskään siinä kunnossa kuin komission laatimat maa-

raportit antavat ymmärtää? Toisin sanoen riittääkö unionin tarjoama sopeutumistuki juuri niinä ratkaisevina sopeutumisen vuosina, jotka budjettikaudelle osuvat? Entä miten nykyiset ns. koheesiomaat (Kreikka, Portugali ja Espanja) suhtautuvat rakenne- ja maatalouspolitiikan leikkauksiin? Minkälaisia taloudellisia häiriöitä euron käyttöönotto ja sen vaatima kurinalaisuus aiheuttavat nykyisissä jäsenmaissa? Ovatko tehostamisen kautta saatavat tulokset lainkaan riittäviä esimerkiksi työllisyyden parantamisessa vai uhkaavatko alueelliset ja sosiaaliset erot kasvaa niin suuriksi, että rakenne- ja maatalouspolitiikan leikkaukset käyvät mahdottomiksi ja jäsenmaiden kansallisia toimenpiteitä tulisi vahvistaa unionin toimin?

Lähtökohta on se, että nettomaksajat, kuten Suomi, ovat antaneet tukensa komission linjauksille. Budjettikehyks tulee joka tapauksessa kiristämään jännitettä nettomaksajien ja saajien välillä. Maksajien ja saajien välisestä jännitteestä saattaakin tulla keskeinen unionin tulevaisuuteen liittyvä jännite.

Globalismin haaste

Agenda 2000 -asiakirjakin on nostanut esille globalismin haasteen. Asiakirjan mukaan unionin on sopeuduttava jatkuvaan maailmanlaajuistumiseen, josta sillä on hyvät mahdollisuudet saada itselleen etua. Unionin kauppataase on jo nyt ylijäämäinen, ja euron käyttöönotto todennäköisesti entisestäänkin vahvistaa unionin asemaa.

Globalismista on tullut 1990-luvulla muotitermi. Samalla on vakiintunut käsitys, että globalismi ja lokalismi – paikallisuus – etenevät käsi kädessä. Globalismille on vaikea löytää yhtä ja selkeää määritelmää. Käsitteen ytimessä on joka tapauksessa havainto, että taloudellinen toiminta on saavuttanut yritystasolla maailmanlaajuiset mitat, joissa valtioiden rajat ovat menettäneet merkityksensä. Pääomat ovat tulleet entistä helpommin liikuteltaviksi. Myös tuotantoteknologia on muuttunut sillä tavalla, että tuotanto entistä vähemmän riippuu raaka-aineista tai yritysten fyysisestä sijainnista.

Taustalla on 1970- ja 1980-luvun vaihteen pyrkimys irtaantua taloudellisesta lamasta laajentamalla yritysten toiminta-alueita ja hahmottaa niiden toimintastrategiaa maailmanlaajuisesti. Pääomien liikkeiden ja palvelusten vapauttaminen on vauhdittanut kehitystä. Yritysten markkinoiden ja kilpailustrategioiden globaalistuminen on näistä syistä edelleen nopeutunut. Sitä on tukenut teknologinen kehitys ja erityisesti informaatioteknologian kehittyminen. Globaalistumisen yhteydessä puhutaan myös ”etäisyyksien kuolemasta”.

Gloaalistuminen näkyy siis ennen muuta yritysten toimintastrategioiden muuttumisena siten, että maantieteellisen sijainnin merkitys on vähentynyt. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että territoriaalisuuden merkitys olisi vähentynyt. Kun kaupunkien ja muiden aluekeskusten roolin aikaisemmin nähtiin perustuvan vertikaalisesti alueen resursseihin, nyt niiden kontaktit ovat horisontaalisia, siis suuntautuvat toisiinsa vastaaviin aluekeskuksiin. Toisin sanoen kun aluekeskukset perinteisesti on nähty solmukohtina, jotka jalostavat ja lähettävät maailmalle ”takamaan” resursseja ja heijastavat vastaavasti hyvinvointia ympäristöönsä, niin globalismin oloissa aluekeskukset ovat yhteydessä ja verkottuneina muihin vastaaviin kasvukeskuksiin maan rajojen ulkopuolella. Valtioiden rajojen madaltuminen ja suoranainen poistuminen tekee tämän mahdolliseksi.

Gloaalistumisen johdosta kansallisvaltioiden mahdollisuudet ohjata ja kontrolloida yritystoiminnan sijoittumista ovat vähentyneet. Vapaakaupan ulottuminen pääomaliikkeisiin ja palveluihin on joka tapauksessa rajoittanut valtioiden keinovalikoimaa, vaikka joskus esitetyt arviot valtioiden häviämisestä ovat osoittautuneet vahvasti liioitteleviksi. Globaalistumisprosessia on vauhdittanut myös se, että maailmantalouden kasvun painopisteet ovat olleet sektoreilla, joilla keskeisten tuotannon tekijöiden liikkuminen on helppoa. Näitä sektoreita ovat laajasti ottaen inhimilliseen pääomaan ja sen hyväksikäyttöön liittyvät alat: telekommunikaatio, viestintä, konsultointi, tutkimus. Ne voidaan sijoittaa liiketoimintapalveluiden yleiskäsitteen alle.

Keskeisin globalisaation tuoma muutos on kuitenkin talouden nopea kansainvälistyminen. Se on johtanut entistä selvempään aluei-

den työnjakoon. Globalistumiskehityksen seurauksena EU-Euroopasta on poistunut kehitysmäihin tai avautuneeseen Keski- ja Itä-Eurooppaan kokonaisia teollisuudenaloja. Tämän vuoksi perinteiset teollisuuskeskukset ovat menettäneet elinvoimansa. Esimerkiksi suuret hiilen ja teräksen tuotantokeskukset ovat hävinneet Euroopasta lähes kokonaan.

Perifeerisessä asemassa olevien kaupunkien rapautuminen on yleisesti ottaen kiihtynyt. Vain harvat niistä ovat kyenneet uudistamaan tuotanto- ja palvelurakenteensa ja sopeutuneet muutoksiin. Sopeutuminen vaatii poikkeuksellisen suurta aktiivisuutta ja luovuutta. Tuotannon globalistuminen on johtanut myös siihen, että monet perinteikkäät satamakaupungit ovat menettäneet merkityksensä. Liikenteen solmukohtana oleminen ei siis sekään välttämättä luo edellytyksiä elinvoiman ylläpitämiselle.

Euroopassa kaupunkien, muiden aluekeskusten ja paikallistason merkityksen kasvu on ollut näkyvissä 1980-luvulta lähtien. Yhdenytymiskehitys itsessään on nostanut esille perinteiset talous- ja kulttuurialueet. Samalla Itä-Euroopan taloudellisen ja poliittisen järjestyksen romahtaminen on avannut mahdollisuudet uudennaiselle yhteistyölle. Eurooppaa jakaneet monet muutkin rintamalinjat ovat menettäneet merkitystään. Paikallisuus ja alueet ovat nyt hyväksytyt ja tunnustettu osa Euroopan rakennelmaa. Pisimmälle menevät arviot puhuvat suorastaan paluusta keskiaikaan: kaupungit ja alueet, enemmänkin kuin valtiot, muodostaisivat Euroopan poliittisen perusrakenteen. Globalistuminen on vauhdittanut tätä kehitystä.

Euroopassa nähdään monasti olevan kolme kaupunkialueisiin sitoutunutta taloudellisen kehityksen keskusta, ”kehitysmakkaraa”. Tärkein on läpi Euroopan, Lontoosta Amsterdamin kautta Frankfurtiin ja edelleen Stuttgartin kautta Milanoon asti ulottuva taloudellisen toimeliaisuuden keskittymä, jossa suuret kaupungit ovat olennaisia tekijöitä. Toinen mutta merkitykseltään vähäisempi keskittymä kulkee Pariisista Lyonin ja Marseillen kautta Barcelonaan asti.

Kolmas ja vasta muotoutumassa oleva alue ulottuu Hampurista Berliiniin kautta Prahaan ja Wieniin. Tämä itäinen keskittymä on

suoraa seurausta Euroopan sodanjälkeisen järjestyksen sortumisesta. Sen tulevaisuus on epävarma, mutta potentiaalia pidetään suurena. Uskotaan, että ”makkaroiden” laidoilla olevat alueet saavat erityistä vetovoimaa siitä, että ne toimivat linkkinä keskittymäalueiden ja ympäristön välillä. Keskittymien rinnalla Eurooppaan on syntynyt idästä länteen ja lounaasta pohjoiseen kulkevia käytäviä. Keskelle Eurooppaa muodostuu ydinalue, jota keskeiset käytävät halkovat.

Valtiot ovat pyrkineet ottamaan huomioon alueiden painon ja autonomian kasvun noudattamalla kahta perusstrategiaa. Ne ovat joko pyrkineet sitomaan alueet ja niiden poliittisen johdon osaksi kansallista suunnittelua ja aluepoliittista linjanvetoa tai sitten ne ovat antaneet alueille enemmän autonomiaa, mutta samalla jättäneet ne oman onnensa nojaan.

Ensin mainittua strategiaa noudatetaan siten, että keskusvallan yhteyteen perustetaan erilaisia neuvoo-antavia elimiä, suomalaisen terminologian mukaan neuvottelukuntia. Niille ei useinkaan ole annettu todellista päätöksentekovaltaa, ja ne ovat monessa tapauksessa menettäneet alueiden kiinnostuksen. EU:n rakennepolitiikan uudistamisen yhteydessä tälle korporatiiviselle hallintajärjestelmälle annettiin uutta painoa, kun kumppanuuden periaate nousi yhdeksi politiikkaa ohjaavaksi periaatteeksi. Alueet eivät kuitenkaan ole olleet järin tyytyväisiä tähän järjestelmään.

Niinpä Euroopassa onkin saanut enemmän jalansijaa toinen vaihtoehto, alueiden autonomian korostaminen. Pisimmälle ovat menneet Italia ja Espanja, joissa federaation periaatteita on alettu soveltaa maan sisällä. Prosessia voi luonnehtia alhaaltapäin kehittyväksi alueellisuudeksi. Alhaaltapäin kehittyvä alueellisuus ei kuitenkaan tarkoita vain sitä, että alueellinen identiteetti ja alueelliset taloudelliset intressit olisivat pakottaneet valtiot tähän prosessiin. Yhtä lailla keskushallinnon omat hajautustoimet ovat vahvistaneet alueita. Se on siirtänyt tehtäviään alueille ja lisännyt alueiden liikkumavaraa.

Samaan suuntaan on kehitystä vienyt markkinoiden merkityksen lisääminen, esimerkiksi julkisten palveluiden yksityistäminen. Toisaalta valtiot ovat tukemalla esimerkiksi EU:n sisämarkkinoiden luo-

mista tai siirtymistä yhteiseen rahaan edistäneet globalismia ja pakkotaneet alueet ottamaan globalismin ilmentymät todellisina haasteina itselleen.

Paikallis- ja aluetason merkityksen kasvu osana globaalistumiskehitystä on lisännyt tämän tason poliittista merkittävyyttä ja kiinnostavuutta. Tämä näkyy Suomessakin siten, että kansallisen tason poliitikkoja, kansanedustajia ja ministereitä, on palannut kunnallispolitiikan ja läänin tai maakunnan johtotehtäviin, kun perinteisesti virta on vienyt toiseen suuntaan. Tämän kehityksen voi vain arvella voimistuvan valtion joutuessa talous- ja rahaliitossa jatkuvasti noudattamaan kireätä talouspolitiikkaa. Kun globaalistumisprosessin edetessä paikallisuuden merkitys kasvaa, EU näkee paikallistason yhä selkeämmin kumppaninaan ja kun kansainvälinen verkottuminen lisääntyy, tulee paikallisen tason johtopaikoista kiinnostavampia kuin alituisten leikkausten kohteena toimivien, perinteisesti rahaa jakaneiden ministeriöiden johtaminen. Aluetason johtaminen koetaan haasteelliseksi politiikan ja vaikuttamisen tasoksi.

Laajeneminen: historian haaste?

Mitä historia opettaa?

Integraation syvenemisen ja uusille yhteiskuntapolitiikan lohkoille leviämisen lisäksi EU:n luonteeseen on vaikuttanut vaihteittain tapahtunut laajeneminen. Se käynnistyi 1970-luvun alkuvuosina, jolloin mukaan tulleet uudet jäsenvaltiot (Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska) luontevasti laajensivat syntynyttä yhteismarkkina-alueetta. Ne olivat pitkälle kehittyneitä markkinatalousmaita, ja niillä oli alkuperäisten ”kuutosten” kanssa monia yhteisiä piirteitä. Iso-Britannia ja Tanska olivat Nato-maita. Irlanti poikkesi muista EY-maista puolueettoman ulkopoliittikkansa takia.

Toinen laajentuminen (Kreikka 1979, Espanja ja Portugali 1986) puolestaan tapahtui korostetun poliittisista syistä. Euroopan yhteisön jäsenmaat halusivat laajenemisen avulla turvata demokraattisen kehityksen vakiintumisen Välimeren alueella. EY korosti hyvinvoinnin ja demokraattisen vakauden merkitystä laajenemisen toisen aallon motiivina. Mutta toisaalta laajeneminen ulotti integraation kattamaan koheesipolitiikan ja rakennepolitiikan kysymyksiä. Euroopan yhteisön jäseniksi tuli nyt maita, jotka taloudelliselta kehitystasoltaan selvästi poikkesivat entisistä jäsenmaista ja joiden poliittinen kehitys oli vuosikymmenten aikana ollut selvästi erilainen kuin aikaisempien jäsenmaiden.

Kolmas laajeneminen vuoden 1995 alusta lähtien merkitsi ennen muuta sisämarkkinoiden alueen laajenemista ilman sektoripolitiik-
kojen ja institutionaalisten ratkaisujen välitöntä uudistamistarvetta. Kolme EFTA-maata olivat käytännössä osa EU:n sisämarkkinoita ja vuosikymmeniä kestäneen sopeutumispolitiikan seurauksena täysin valmiita jäsenyyteen.

Seuraava laajeneminen poikkeaa kaikista aikaisemmista syvällisesti ja asettaa erityisen suuria haasteita hakijamaille itselleen. Askel valtiojohtoisista ja yliteollistuneista sosialistisista yhteiskunnista Euroopan unionin jäsenyyteen ja palvelupainotteisiin talousjärjestelmiin globaalin kilpailun oloissa on pidempi kuin aikaisempien laajenemisten yhteydessä. Hakijamailta puuttuu käytännössä kokonaan tottumus vapaaseen kansainväliseen kilpailuun. Niiden on myös hypättävä nykytilasta Euroopan unioniin, jonka sisäinen integraatio on pitkälle edennyt, institutionaaliset uudistukset syvällisiä ja joka perustuu yhteiseen rahaan.

Aikaisempia laajenemisia tutkineen Christopher Prestonin mukaan laajenemisen historia opettaa, että unioni on noudattanut kuutta periaatetta. Ensimmäinen periaate on, että hakijamaiden on hyväksyttävä voimassa oleva lainsäädäntö, *acquis communautaire*, kokonaisuudessaan. Minkäänlaisia pysyviä poikkeussääntöjä ei uusille jäsenille voida sallia. Tämän ajattelun lähtökohtana on, että uudet jäsenet liittyvät sääntöjen varassa toimivaan klubiin ennemminkin kuin avoimeen neuvotteluyhteyteen uusien sääntöjen luomisesta tai olemassa olevien muuttamisesta. Tämä on nytkin neuvottelujen lähtökohtana. EU on sen useaan kertaan hakijamaille todennut.

Voimassa olevan lainsäädännön muuttamattomuus on pyhä ja unionin uskottavuuden kannalta keskeinen asia. Uusi jäsenmaa on kuitenkin saanut liittyessään jonkinlaisen huomenlahjan. Sitä on yleensä perusteltu viittaamalla yleiseen mielipiteeseen. Liittymissopimus on saatettava voimaan ja vielä kansanäänestyksellä, kuten vuoden 1995 laajenemisen yhteydessä. Enemmistön hankkimiseksi hakijamaat vetoavat vanhojen jäsenmaiden hyväntahtoisuuteen jonkin kansallisesti tärkeän poikkeuksen saamiseksi.

Suomen ja Ruotsin liittyessä jäseneksi rakennepolitiikan tavoitteisiin lisättiin tavoite 6 eli harvaan asuttujen alueiden kehittämisen tavoite. Ruotsi sai säilyttää nuuskansa ja Suomelle sallittiin maatalouden tukeminen kansallisin toimin. Nämä ovat kuitenkin periaatteessa ajaltaan rajattuja erityisoikeuksia. Tavoite 6 poistuu Agenda 2000 -ohjelman esitysten mukaan, ja maatalouden harjoittamisen erityisolosuhteet on saatava rakennetuksi osaksi *acquis*'ta, maatalousreformin osana.

Odotettavissa olevassa 5 + 1 -laajenemisessa voi olettaa nykyisten jäsenmaiden jatkavan tämän periaatteen soveltamista. Hakijamaiden olosuhteet eroavat nyt niin suuresti nykyisten jäsenmaiden olosuhteista, että poikkeukset olisivat joka tapauksessa mittavia. Esimerkiksi Unkarin ja Puolan ostovoimapariteetilla mitattu henkeä kohti laskettu kansantulo on vain puolet nykyisten köyhimpien EU-maiden tasosta.

Tämä tietää sitä, että uudet jäsenvaltiot tulevat aiheuttamaan monin tavoin kustannuksia nykyisille jäsenvaltioille. Nykyisessä ilmapiirissä, jossa nettomaksajien tietoisuus asemastaan on nopeasti parantunut, rahaa ei ole saatavilla. Ainakaan neuvotteluiden alkuvaiheessa hakijamaiden ei myöskään näytä tarvitsevan välittää kansallisesta mielipiteestä, joka on hyvin myönteinen jäsenyydelle. Sopii kuitenkin olettaa, että ajan oloon innostus hakijamaissa vähenee.

Prestonin toinen periaate on, että itse jäsenyysneuvottelut kohdistuvat ennen muuta hakijamaiden olojen erityiskysymyksiin eli siihen, kykenevätkö ne suoriutumaan jäsenyyden velvoitteista. Asetelma hakijamaiden ja vanhojen jäsenten sekä neuvotteluista vastaavan komission välillä muuttuu sillä hetkellä, kun jäsenyyttä hakeneista valtioista tulee jäsenyydestä neuvottelevia valtioita. Jäsenyyttä hakenesiin maihin suhtaudutaan jonkinlaisella poliittisella empatialla ja ymmärryksellä, mutta neuvottelujen alettua asetelma muuttuu. Poliittinen sympatia väistyy ja edut astuvat etusijalle.

Perinteinen menetelmä sopeutumisen turvaamiseksi on myöntää kaikkein kriittisimmillä aloilla siirtymäkausia. Tapana on ollut antaa joidenkin vuosien (3–5 vuotta) pituinen siirtymäkausi tullien alen-

tamiseksi, kiintiöiden poistamiseksi tai teollisuudenalojen sopeutumiseksi. Ennakkotapauksia on riittävästi myös pidempien, aina kymmenen vuotta kestävien, siirtymäkausien hyväksymisestä silloin, kun sopeutuminen on ollut erityisen haastavaa.

On hyviä syitä olettaa, että tulevassa laajenemisessa siirtymäkausista tulee pitkiä, varmasti jopa kymmenen vuotta. Siirtymäkausilla turvataan *acquis communautaire* ”koskemattomuus”, mutta otetaan huomioon uusien jäsenten kiistämättömät sopeutumistarpeet monilla niille tärkeillä aloilla. Järjestelmä toimii myös toisin päin. Siirtymäkausien avulla unioni suojelee omia alojaan, jotka saattaisivat olla arkoja uusien jäsenmaiden kilpailulle. Tällaisia sektoreita on esimerkiksi maatalouspolitiikan alueella. Maatalouspolitiikan uudistaminen ennen laajenemista tosin helpottaisi tilannetta.

Tuleva laajeneminen poikkeaa varsin suuresti vuoden 1995 laajenemisesta. Silloin mukaan tuli kolme valtiota, jotka sisämarkkinoiden osalta olivat jo hyväksyneet *acquis*’n ja olivat monella tavalla kypsiä jäsenyyteen. Tilanne ensi vuosituhaten alkupuolella on toinen. Monet hakijamaat ovat vasta luomassa markkinatalouden pelisääntöjä ja omaksumassa sen toimintatapoja eivätkä todellisuudessa ole kovinkaan valmiita EU-jäsenyyteen.

Prestonin kolmas havainto on erityisen tärkeä tulevan laajenemisen kannalta. Hän nimittäin väittää, että laajenemisen kasvattamaan erilaistumiseen on tapana vastata ennemminkin luomalla uusia politiikan instrumentteja kuin korjaamalla olemassa olevien heikkouksia ja muokkaamalla niitä soveliaiksi uusiin tilanteisiin. Hyvänä esimerkkinä on koheesiopolitiikka, joka luotiin nimenomaan vastaamaan Välimeren maiden erityisongelmiin. Nyt vaara on erityisen suuri. Mukaan on tulossa valtioita, joilla on runsaasti nykyiseen unioniin ”sopimattomia” erityistarpeita. Rakennepolitiikka, maatalouspolitiikka, kilpailupolitiikka ja ympäristöpolitiikka ovat ainakin sektoreita, joilla uusien välineiden tarve on suuri.

Mutta tällä kertaa unioni on varautunut näihin paineisiin uudistamalla nykyisiä sektoripolitiikkojaan ennen laajenemista. Laajeneminen on tarkoitus sovittaa olemassa oleviin budjettikehyksiin, ja sekä

maatalouspolitiikka että rakennepolitiikka on tarkoitus virittää laajenemisen varalle. Ovatko nämä toimet riittäviä ja kykenevätkö uudet jäsenmaat todellisuudessa sopeutumaan tarjottuihin rakenteisiin, on oma kysymyksensä.

Nyt suunnitteilla olevat reformit on tarkoitus ulottaa vuoteen 2006. Se on hyvin realistinen ajankohta uusien liittymissopimusten voimaantulolle. Näin ollen nyt tehtävät uudistukset siirtävät suuremmat uudistukset joidenkin vuosien päähän, mutta tuskin ratkaisevat tilannetta. Uudistusten aikataulutukset merkitsee myös, että uusien jäsenten liittyminen tuskin voi tapahtua ennen vuotta 2006.

Neljäs Prestonin johtopäätös koskee instituutioiden sopeuttamista laajenemisen olosuhteisiin. Hän tekee havainnon, että laajenemineuvotteluissa pyritään jättämään institutionaaliset uudistukset minimiinsä lupaamalla suurempaa remonttia myöhemmin. Näin tapahtui myös vuoden 1995 laajenemisessa. Suomi, Ruotsi ja Itävalta istutettiin olemassa oleviin päätöksentekorakenteisiin lähinnä matemaattisilla perusteilla. Tässä tapauksessa uudet jäsenet olivat varsin tyytyväisiä ratkaisuun, mutta sen sijaan jotkut entiset jäsenet, eritoten Kreikka ja Iso-Britannia, vaativat perusteellisempia uudistuksia myöhemmin. Sen piti tapahtua hallitustenvälisissä neuvotteluissa, mutta ratkaisu siirrettiin pidemmälle eli tulevan laajenemisen yhteyteen.

Institutionaalisista kysymyksistä saattaa tulla varsin vaikeita seuraavan laajenemisen yhteydessä. Nykyinen Euroopan unioni päättää instituutioiden koosta ja äänten painotuksista samoin kuin komission kokoonpanosta ennen uusien jäsenten mukaantuloa. Ne joutuvat siis tyytymään nykyisten jäsenten sopimiin sääntöihin, vaikka ovat jo hyvää vauhtia neuvottelemassa jäsenyydestä. Luultavaa on, että uudet jäsenmaat saavat tyytyä siihen, että niillä sentään on tuoli pöydässä, missä Euroopan asioista päätetään. Instituutioiden muutokset sen sijaan siirtyvät laajenemisen jälkeiseen aikaan.

Preston on myös tehnyt havainnon, että unioni on halukas neuvottelemaan sellaisten maaryhmien kanssa, joiden kesken jo on runsaasti yhteistyötä. Klassinen esimerkki ovat EFTA-maat, jotka ovat

tulleet jäseniksi kahdessa aallossa: 1970-luvun alussa ja 1995. Neuvotteluiden käytännön hoitaminen on helpompaa ja aikaa säästyy. Preston kiinnittää huomiota myös siihen seuraavan laajenemisen kannalta tärkeään seikkaan, ettei unioni ole milloinkaan aikaisemmin jäsenyysneuvottelutilanteessa kohdannut neljää maata enempää. Nyt vastapuolelle on tulossa kuusi maata, joiden kesken on hyvin vähän yhteistyötä ja jotka ovat varsin erilaisia. Asetelma on paljon vaikeampi kuin aikaisemmissa laajenemisneuvotteluissa.

Prestonin viimeinen johtopäätös on myös tärkeä tulevan laajenemisen kannalta. Hän väittää, että laajenemisneuvottelut antavat nykyisille jäsenmaille mahdollisuuden edistää omia etujaan ja löytää sisäisille ongelmilleen ulkoisia ratkaisumalleja. Koheesipolitiikan säilyttäminen on epäilemättä yksi tällainen tavoite tulevissa neuvotteluissa. Nykyiset koheesiomaat Kreikka, Espanja ja Portugali tulevat asettamaan uusien jäsenmaiden hyväksymisen ehdoksi, että niiden oma asema ei unionin rahoitusjärjestelyissä heikkene. Epäilemättä myös maatalouspolitiikan alueella useillakin jäsenvaltioilla tulee olemaan samankaltaisia pyrkimyksiä.

EU:n laajenemisen aikataulu on avoin, eikä vielä tiedetä, miten laajeneminen toteutuu. EU on kuitenkin solminut liitännäissopimuksen kymmenen itäisen Keski-Euroopan maan kanssa ja samalla asettanut ne prioriteettiasemaan laajenemisprosessissa. Osana prioriteettiasemaa on poliittisen yhteistyön käynnistäminen näiden maiden kanssa. Euroopan unioni on Kööpenhaminan huippukokouksessa 1993 sitoutunut poliittisesti siihen, että liitännäissopimukset EU:n ja itäisen Keski-Euroopan maiden välillä johtavat lopulta jäsenyyteen. Liitännäissopimuksen solmineet valtiot ovat myös poikkeuksetta hakeneet Euroopan unionin jäsenyyttä.

Kööpenhaminan sitoumuksen jälkeen EU on luonut järjestelmän, jolla parannetaan jäsenyysneuvotteluiden edellytyksiä. Siihen kuuluu joukko myöhemmin tehtyjä päätöksiä ja tarkennuksia, jotka yhdessä muodostavat jonkinlaisen jäsenyyttä edeltävän lähentymisvaiheen. EU korostaa viimeaikaisissa kannanotoissaan ”liittymistä edeltävää kautta”. Sen merkitys on, että hakijamaita pyritään valmista-

maan jäsenyyteen etukäteen, jotta vältettäisiin eräänlainen äkkirysäys. Komissio uskoo Agenda 2000 -raportissaan, että varhainen sopeutuminen voisi vähentää siirtymäkausien käyttöä jäsenyyden tultua voimaan. Se olisi edullista sekä EU:lle että hakijamaille.

Liittymistä edeltävällä kaudella päävastuu sopeutumispolitiikasta on hakijamailta itsellään. Unioni on samalla tukenut kasvavilla volyymeillä siirtymäkauden yhteiskunniksi nimettyjä entisiä sosialistisia maita erilaisin rahoitusohjelmin. Niistä keskeisin väline on PHARE-ohjelma, jota jäsenyysneuvotteluiden lähestyessä pyritään käyttämään entistä enemmän hakijamaiden hallinnon tehostamiseen ja lainsäädännön muokkaamiseen jäsenyyttä varten. EU on luonut jäsenkandidaateille melko tiukan normiston, erityisen Valkoisen kirjan. Jäseniksi pyrkivien edistymisestä laaditaan säännöllisesti raportteja EU-maiden hallituksille. Laajenemisprosessia tarkkaillaan erittäin tiukasti, paljon tiukemmin kuin aikaisempia laajenemisaaltoja.

Kööpenhaminassa asetettiin laajenemisen edellytyksiksi hakijamaiden poliittisten instituutioiden vakavuus, toimiva markkinatalous, kyky sopeutua kilpailuun ja markkinavoimien toimintaan sekä kyky selviytyä jäsenyyden velvoitteista, talous- ja rahaliitto mukaan lukien. Ehtoihin voidaan lukea myös EU:n kyky ottaa uusia jäseniä. Tätä kykyä oli alun perin tarkoitus parantaa hallitustenvälisen kokouksen tuloksilla. Amsterdamin sopimuksessa ei kuitenkaan tehty niin suuria institutionaalisia edistysaskeleita, että laajeneminen olisi niiden pohjalta mahdollinen. Epäilyksiä voidaan esittää myös sen suhteen, ovatko hakijamaat edistyneet Kööpenhaminan kriteerien saavuttamisessa. Ainakin eteneminen on kovin eritahtista, kuten Agenda 2000 -asiakirjan laajenemista koskevassa arvioissa useassa yhteydessä todetaan.

Ajan mittaan on käynyt ilmeiseksi, että useimpien hakijamaiden taloudellisen kehityksen ongelmat ovat suurempia kuin alkujaan oletettiin. Laajenemisen peruskustannukset ovat mittavat. Paljolti tämän johdosta laajeneminen väistämättä sisäpolitisoituu EU:n jäsenvaltioissa. Tämä heijastuu erityisesti maatalouden sektorilla, jossa on avointa halua lykätä jäsenyyttä siinä pelossa, että laajeneminen tu-

hoaisi yhteisen maatalouspolitiikan. Rakennepolitiikkaa koskee samanlainen uhka. Realiteetit alkavat siis käydä idealismin ylitse, ja tämä kehitys voimistuu.

Nykyisten jäsenmaiden sisäpoliittisten painotusten ja näkemysten kanavoituminen laajenemisprosessiin, minkä Preston on havainnut, on ilmeinen ongelma tulevassa laajenemisessa. Se ei näy vain maataloudessa ja koheesiopolitiikan alueella vaan myös esimerkiksi työ- ja sosiaalipolitiikassa. Esimerkistä käynee ammattiyhdistysliikkeen esille nostama kysymys ammatillisen järjestäytymisen toteutumisesta ja yleensä sosiaaliturvan tasosta hakijamaissa. Pelkona on, että hakijamaat sortuvat sosiaaliseen polkumyyntiin, joka vain vahvistaisi niiden kilpailuasemaa työntensiivisillä aloilla, joilla niillä jo nyt on vahva asema EU:a alhaisemman palkkatason takia.

Euroopan unionilla on laajenemiseen poliittinen velvoite, jonka se on itse itselleen asettanut. Siitä luopuminen ei ole mahdollista, mutta prosessin aikataulun suhteen joudutaan joustamaan. EU:ssa kasvaa halu seurata hakijamaiden kehitystä entistä enemmän sen kautta, miten ne täyttävät asetetut ehdot. Tällä taas on todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia hakijamaissa, joissa voimistuvat äänet EU:n sanelupolitiikasta. Laajeneminen luo uuden jännitteen Eurooppaan: prosessi etenee hakijamaiden kannalta liian hitaasti, ja siihen valmistautuminen käy liian kalliiksi nykyiselle EU:lle.

Laajeneminen ja turvallisuus: riittääkö laaja-alainen versio?

Hakijamaiden ja EU:n lähtökohtien ja tavoitteiden väliset erot ovat turvallisuuspolitiikassa suuret. Ne koskevat sekä turvallisuuden laajuutta että sen ulottuvuuksia. EU:n tarjoama laajan turvallisuuden käsite ei ole riittävä hakijamaille, jotka kaipaavat konkreettista sotilaalista turvallisuutta. Siihen taas EU:n rahkeet eivät riitä. Vaikka EU:lla onkin vahva näyttö turvallisuuden luomisesta jäsenvaltioidensa välisissä suhteissa, ei mallia voi soveltaa laajenemiseen. EU:n sisäinen

turvallisuus toteutui Naton suojassa; nyt tätä kehystä ei ole olemassa. Naton mahdollinen laajeneminen onkin olennaisen tärkeä mutta hahmottomaton osa unionin laajenemista.

Laajenemisen aikataulu ja toteuttamistapa ovat unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja mahdollisen puolustuspolitiikan syntymisen kannalta avainkysymyksiä. Unionin rooli Euroopassa painottuu sen mukaan, syntykö työnjako EU:n ja Naton välille, millaiseksi muotoutuu EU:n ja WEU:n suhde ja minkälainen rooli Natolle tässä kokonaisuudessa jää. Tulevaisuuden päävaihtoehto saattaa olla ratkaisu, jossa EU ja WEU sulautuvat yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka puolustuspoliittinen asema puolestaan määräytyy Naton tulevaisuuden kautta. Puolustuspolitiikan luonnetta tulee määrittämään se, laajeneeko Nato nykyisenkaltaisena kollektiivisen puolustuksen organisaationa vai tuleeko Euroopan unionista keskeinen turvallisuuspoliittinen foorumi myös mahdollisille uusille jäsenvaltioille.

Kaksinapaisen, idän ja lännen vastakkainasetteluun perustuvan turvallisuuspoliittisen järjestelmän sorruttua Euroopan turvallisuuden uhaksi ovat muodostuneet paikalliset ja alueelliset konfliktit. Ne voivat olla sekä uusien valtioiden syntymiseen kytkeytyviä konflikteja että kansallisuuskysymyksistä aiheutuvia ongelmia. Kylmän sodan aikaisen poliittisen kuilun tilalle on vaarassa syntyä Eurooppaa jakava elintasokuilu, jolla on myös turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Tämä on EU:n kannalta laajenemisen keskeisimpiä motiiveja mutta myös haasteita.

Turvallisuushkien painottuminen muualle kuin perinteiseen sotilaalliseen turvallisuuteen on antanut pontta laaja-alaisen turvallisuuden käsitteen hahmottelulle. Käsitteeseen kuuluu myös kriisien estäminen ja niiden hallinta. Lähtökohtana on, että EU:n tulisi tehostaa toimintaansa kriisien hallinnassa lisäämällä yhteistyötä Länsi-Euroopan unionin (WEU) kanssa ns. Petersbergin tehtävissä. Petersbergin julistuksessa vuonna 1993 WEU asetti itselleen tavoitteeksi kehittää välineitä, jotka lisäisivät järjestön mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti kriisien hallintaan. Euroopan unionin piirissä on haluttu lisätä EU:n ja WEU:n yhteistyötä juuri kriisinhallinnassa.

WEU nähdään, jo Maastrichtin sopimuksen perusteellakin, EU:n turvallisuuspoliittisena välineenä. Suurin osa Euroopan unionin jäsenmaista uskoo tulevaisuuden johtavan järjestöjen sulautumiseen siten, että EU:n toimivalta kattaisi myös WEU:n toimivallan. Amsterdamin sopimuksessa otettiin askel tähän suuntaan, kun kriisinhallintatehtävät siirrettiin EU:lle. Sen sijaan perinteinen alueellinen puolustus jäi WEU:n toimivaltaan. WEU:n sotilaallisen yhteistyön pohjana on ajatus kollektiivisesta puolustuksesta, jota puolueettoman taustan omaavat jäsenvaltiot, kuten Suomi, vierastavat.

Euroopan turvallisuuskehityksen toinen pääsuunta nojaa Naton uudistumisen ja mahdollisen laajenemisen varaan. Tämä ajatus heijastaa perinteistä sotilaallisen turvallisuuspoliittisen ajattelun varaan rakentuvaa mallia. Nato-pohjaisen turvallisuuspoliittisen vaihtoehdon perusrakenteena on rauhankumppanuusohjelma. Sen painopisteet ovat selvästi sotilaallisen yhteistyön ja toimintatapojen kehittämisessä aikaisemman sotilaallisen vastakkainasettelun sijasta. Nato on myös päättänyt aloittaa laajenemisen.

Nato-pohjaisen turvallisuusrakenteen peruskysymys on perinteisen atlanttisen yhteistyön tulevaisuus ja ennen kaikkea Yhdysvaltain sitoumusten jatkuvuus Euroopassa. Naton turvallisuuspolitiikka perustuu Yhdysvaltain poliittiseen ja sotilaalliseen sitoutumiseen ja johtajuuteen. Tämä sitoutuminen toimi jokseenkin ongelmattomasti Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton vastakkainasettelun aikana. Mutta uudessa Euroopassa yhteinen uhka on poistunut eivätkä vallitsevat vaaratekijät enää yhdistä liittolaisia. Yhdysvaltain sisälläkin on alettu kysellä paljon kustannuksia aiheuttavan Euroopassa-olon kustannuksia ja niiden mielekkyyttä.

Yhdysvaltain sitoumukset eivät enää ole itsestään selviä. Yhdysvaltain ja sen eurooppalaisten liittolaisten suhde on tullut moniulotteiseksi sitä mukaa kuin taloudelliset ja poliittiset voimasuhteet ovat tasoittuneet. Erityisen kiinnostavaa on seurata, mikä vaikutus yhteisen rahan käyttöön otolla on atlanttiseen suhteeseen. Jos eurosta tulee vahva ja uskottava kansainvälinen valuutta, se haastaa Yhdysvaltain dollarin ja ravistelee sitä kautta atlanttisen yhteisön perusteita.

Tämän vaikutusta Nato-pohjaiseen turvallisuusrakenteeseen on vaikea ennustaa, mutta se on otettava huomioon tulevaisuuden arvioissa.

EU:n ja Naton laajeneminen ovat läheisessä suhteessa toisiinsa, vaikka niiden väliltä puuttuukin muodollinen kytkentä. Kaksi rinnakkain etenevää prosessia edellyttäisivät koordinoitua. Päätös Naton laajenemisen ensimmäisestä aallosta on helppo verrattuna sen toimeenpanoon ja seurausten kantamiseen. Laajenemisen kustannukset, niin taloudelliset kuin poliittisetkin, lankeavat pääosiltaan eurooppalaisten maksettaviksi. Natossa sitoumusten laadusta ja määrästä päättää kuitenkin ensi sijassa Yhdysvallat. Mutta on mitä suurimmassa määrin avoin kysymys, kuinka pitkälle tulevaisuuteen amerikkalaisten todellinen kiinnostus ulottuu.

Naton laajenemisen suurin poliittinen vaikutus onkin paradoksaalisesti, että se pakottaa järjestön eurooppalaiset jäsenmaat tiivistämään puolustuspoliittista yhteistyötään. Tämä ei kuitenkaan voi tapahtua nykyisenkaltaisessa Natossa, joka on luonteeltaan 1 + 15 -järjestö. Eurooppalaisen pilarin rakentaminen tapahtuu EU:n ja WEU:n muodostamassa kokonaisuudessa. Amsterdamin sopimuksessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistyön tehostamiselle luotiin aikaisempaa selkeämpi lähtökohta ottamalla tavoitteeksi WEU:n sulauttaminen Euroopan unioniin.

Hallitustenvälisissä neuvotteluissa käytettiin runsaasti aikaa tämän asian käsittelyyn. Käsittely osoitti, että sulautumiselle haluttaisiin selvä aikataulu, johon jäsenvaltiot sitoutuisivat. Ns. kuutoset (Belgia, Ranska, Italia, Luxemburg, Espanja ja Saksa) esittivätkin neuvotteluiden kuluessa WEU:n yhdistämistä unioniin sovittavassa aikataulussa. Sulauttamista kannattavat kaikki ns. isot jäsenmaat Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta. Tämä antaa sulautumisvaihtoehdolle painoa ja kriittistä massaa. Loput jäsenmaat, Suomi niiden joukossa, eivät olleet valmiita aikataulutettuun sulautumiseen. Tässä joukossa suhtautuminen on kuitenkin muuttunut ja saattaa muuttua tulevaisuudessakin suopeammaksi sulautumiselle.

WEU voidaan yhdistää Euroopan unioniin, jos Eurooppa-neuvosto, siis valtionpäämiesten kokous, niin päättää. Suositus kuitenkin

kin on, että kukin jäsenvaltio hyväksyy päätöksen valtiosääntönsä vaatimusten mukaisesti. Asia on varmasti esillä EU:n kehittämissuunnitelmissa myös seuraavan hallitustenvälisen neuvotteluprosessin aikana.

Amsterdamin sopimuksessa otettiin askeleita myös yhteisen puolustuspolitiikan suuntaan. Sopimus käyttää sanamuotoa ”asteittain määriteltävä puolustuspolitiikka”. Muotoilu antaa ymmärtää, että yhteiseen puolustuspolitiikkaan siirtyminen on sovittu tavoite, mutta siihen edetään vaiheittain. Yksi askel on kriisinhallintatehtävien siirtäminen EU:lle. Tämä lisäys tehtiin paljolti Suomen ja Ruotsin yhteisen aloitteen pohjalta. Nämä maat haluavat turvata mahdollisuuden osallistua kriisinhallintaan – siis perinteiseen rauhanturvatoimintaan, humanitaarisiin operaatioihin ja myös rauhan vahvistamiseen – ilman WEU:n jäsenyyttäkin. Toinen askel on puolustusmateriaalien alalla tapahtuva yhteistyö.

Amsterdamin sopimuksen peruslinjaus on, että EU siirtyy yhteiseen puolustuspolitiikkaan asteittain, että tulevan puolustuspolitiikan ratkaisumallina on WEU:n sulauttaminen EU:hun ja että Naton piirissä harjoitettavalla puolustuspolitiikalla on selkeästi tunnus-tettu erityisasema EU:n tulevassa puolustuspolitiikassa. Tuleva kehitys osoittaa, onko tästä marssijärjestyksestä tehtävissä johtopäätös, että Nato-velvoitteet ovat ensisijainen velvoite EU:n jäsenmaille myös yhteisen puolustuspolitiikan olosuhteissa.

Suomen kannalta Amsterdamin sopimuksen linjaukset ovat erittäin merkittäviä. Valtiojohdon heti Amsterdamin sopimuksen jälkeen esittämissä arvioissa lopputulosta puolustuspolitiikan osalta pidettiin eräänlaisena torjuntavoittona. On kuitenkin realistista olettaa, että asteittain todella siirrytään yhteiseen puolustuspolitiikkaan ja että WEU sulautetaan Euroopan unioniin. Tällaiseen linjaukseen Suomen hallitus ei ole varautunut omissa puolustuspoliittisissa arvioinneissaan. Suomi korostaa haluaan ja valmiuttaan kriisinhallintaan muttei sen sijaan yhteiseen puolustuspolitiikkaan. Amsterdamin sopimus sitoo Suomen asteittaiseen siirtymiseen kohti yhteistä puolustuspolitiikkaa. Tämä seikka pakottanee Suomenkin arvioimaan

uudelleen puolustuspolitiikkansa perusratkaisut.

Eurooppalaisen puolustusidentiteetin luomiselle ja puhtaasti eurooppalaiselle puolustuspolitiikalle on kuitenkin vaikea löytää taloudellisia edellytyksiä. On arvioitu, että WEU:n sotilaallisen toimintakyvyn lisääminen ilman Nato-kytkentää nostaisi jäsenmaiden puolustusmenoja 200–400 miljardia ecua. Se kasvattaisi huomattavasti puolustusmenojen bruttokansantuoteosuutta, ja yhteisten toimien rahoittaminen puolestaan edellyttäisi huomattavaa lisäystä EU:n budjettiin.

EU:n laajenemiseen tulee liittymään perinteistä turvallisuuspolitiikkaa. On täysin mahdollista, että Naton toista laajenemisen aaltoa ei tulekaan, vaan nyt ulkopuolelle jäävät maat, kuten Baltian maat, tulevat mukaan turvallisuuspoliittiseenkin integraatioon EU:n kautta. Kun turvallisuuspolitiikka kytketään EU:n laajenemiseen, on myös mahdollista vähentää kokonaisvaltaisilla taloudellisilla, poliittisilla ja turvallisuuspoliittisilla järjestelyillä yhteisen puolustuspolitiikan kustannuksia.

Kun EU-maat juoksevat kilpaa täyttääkseen EMU-kriteerit ja vakaussopimus painostaa julkisten menojen rajoittamiseen tulevaisuudessaakin, puolustusmenojen lisääminen on mahdotonta. Kansalaisten on myös vaikeata hyväksyä puolustusmenojen kasvattamista kylmän sodan huippuvuosien tasolle, kun konkreettinen turvallisuuspoliittinen uhka puuttuu. Se olisi myös ristiriidassa EU:n piirissä vankistuneen turvallisuuden laaja-alaisen tulkinnan kanssa. Taloudelliset näkökohdat puoltavat eurooppalaisesta näkökulmasta sitä, että laajenemisen turvallisuuspoliittinen ulottuvuus toteutuu Naton laajenemisen kautta. Sen kustannukset ovat täysin Naton määriteltävissä. Yhdysvaltain ei voi olettaa edes lyhyellä aikavälillä investoivan siihen kovin suurilla summilla. Eurooppalaisten osuus puolestaan määryytyy amerikkalaisten panoksen suhteessa. Itse asiassa nykyiset Nato-maat lähtevät siitä, että jäsenyyteen pyrkivien on itse maksettava valtaosa kustannuksista.

Pohjoinen ulottuvuus: laajenemisen uusi dimensioko?

Pohjoisesta ulottuvuudesta on nopeasti tullut Suomessa julkisuuden teema. Käsite ei ole kuitenkaan uusi; uutta on sen sijaan, että se nyt liitetään uusiin yhteyksiin. Tämä tekee termistä myös monenlaisten tulkintojen kohteen. Pohjoisella ulottuvuudella on ainakin kolme erilaista merkitystä: sillä kuvataan Suomen erityisolosuhteita Euroopan unionissa, se on EU:n laajenemisen ulottuvuus ja lisäksi sillä tarkoitetaan perinteiseen tapaan maapallon pohjoisia alueita, ”pohjoisen pohjoista”.

Suomen erityisolaja kuvaavana käsitteenä pohjoinen ulottuvuus tuli mukaan poliittiseen kielenkäyttöön jäsenyysneuvotteluiden aikana. Tuolloin niin aluepolitiikassa kuin maatalouspolitiikassakin korostettiin suomalaisia erityispiirteitä, jotka olivat seurausta maantieteestä, ilmastosta ja etäisyyksistä. Suomen sanottiin tuovan Euroopan unioniin, Ruotsin kanssa, pohjoisen ulottuvuuden, jota EU:lla ei aikaisemmin ollut.

Pohjoinen ulottuvuus otettiin jäsenyysneuvotteluiden tuloksena huomioon erityisesti rakennepolitiikassa. Kun EU:n voimassa olleet rakennepoliittiset ohjelmat kriteereidensä takia olisivat jättäneet Suomen ja Ruotsin syrjäiset seudut, itse asiassa suurimman osan pinta-alasta, kokonaan vaille tukea, luotiin kuutosaluetuki kattamaan vain näiden kahden maan tarpeita. Sen perusteluna käytettiin syrjäistä sijaintia ja aivan erityisesti harvaa asutusta. Juuri harva asutus teki Suomen ja Ruotsin syrjäseudut sopimattomiksi EU:n ns. ykkösalueeseen, vaikka ne muilla mittareilla mitattuina täyttivätkin tuen saamisen ehdot. Myös pohjoisen ulottuvuuden tärkeä tekijä, yhteinen raja Venäjän kanssa, on jäsenyyden aikana otettu huomioon suuntaamalla Suomeen ns. Interreg-tukea rajaseutujen kehittämiseen.

Euroopan unionin kehitysdynamiikan seurauksena pohjoinen ulottuvuus on saanut toisen tulkinnan. *Se liittyy myös unionin ulkopolitiikkaan, erityisesti laajenemiseen, mutta myös EU:n rakenteelliseen uudistamiseen.* Pohjoinen ulottuvuus ei enää tarkoita vain Suomen erityisolaja ja niihin vetoamista vaan kytkeentää EU:n sisäiseen ja ul-

koiseen dynamiikkaan Itämeren kautta. Itämerestä on laajenemisen myötä tulossa EU:n sisämeri. Kaikki Itämeren rannikkovaltiot Venäjää lukuun ottamatta ovat joko EU:n jäseniä tai hakeneet jäsenyyttä. Itämeri on tämän tulkinnan mukaan pohjoisen ulottuvuuden ydin, vaikka siihen kytketäänkin myös perinteisesti pohjoisiksi ajatellut seudut.

Tämä EU-painotteinen pohjoisen ulottuvuuden tulkinta liittyy sen unionin ulkosuhteisiin ja myös unionin uudistusohjelmaan Agenda 2000:een. Tässä tulkinnassa ei ole keskeistä käyttää pohjoista ulottuvuutta keinona hankkia Suomeen erityistä rahoitusta ankeisiin olosuhteisiin vetoamalla. Tapana on kylläkin vedota tarpeeseen tuntee nämä olosuhteet, mutta korostaa samalla, että kyse on EU:n kannalta tärkeistä kysymyksistä. Potentiaaliset uudet jäsenmaat ovat osa pohjoista ulottuvuutta, ja niin on myös Venäjä.

Suomella on yhteistä rajaa Venäjän kanssa 1 340 kilometriä. Baltian maat EU:n jäseninä kasvattaisivat tätä fyysistä yhteyttä edelleen. On siis EU:n kaikkien jäsenmaiden etujen mukaista tunnustaa, että pohjoisella ulottuvuudella on merkitystä koko EU:n ja laajemmin koko Euroopan turvallisuuden kannalta. EU:n geopoliittinen painopiste on jo muuttunut ja muuttuu edelleen. Siksi on tärkeätä, että tälle seikalle annetaan enemmän painoa. Parhaiten se voisi tapahtua ymmärtämällä pohjoinen ulottuvuus keinona reagoida laajenemisen kautta tapahtuvaan geopolitiikan painopisteen muutokseen. Pohjoinen ulottuvuus voisi hyödyttää paitsi alueen EU-jäseniä myös Venäjän uudistamista, ja sitä kautta se vahvistaisi rauhaa ja turvallisuutta koko Euroopassa.

Itämeri-painotteinen pohjoisen ulottuvuuden tulkinta on eräänlainen vastine EU:n eteläiselle ulottuvuudelle, Välimeren integroituneelle ohjelmalle ja ns. Barcelonan prosessille. Välimeri-ohjelman tavoitteena on kytkeä yhdeksi ohjelmakokonaisuudeksi kaikki se moninainen ja pirstoutunut apu- ja kehityspolitiikka, jota EU Välimeren eteläpuolella, siis Pohjois-Afrikassa, harjoittaa. Motiivina on ollut yksinkertaisesti lisätä koordinaatiota ja saada enemmän irti käytetyistä voimavaroista integroimalla Välimeren alueen ohjelmat.

Mutta Välimeri-ohjelmassa ovat näkyvästi esillä myös turvallisuuskysymykset. Kasvava kuilu Pohjois-Afrikan ja Euroopan välillä, laiton muuttoliike ja kasvava fundamentalismin paine ovat turvallisuusuhka, puhutaanpa sitten laajasta yhteiskunnallisesta turvallisuudesta tai sotilaallisesta uhasta. Integroitu Välimeri-ohjelma on luotu myös kiinnittämään huomiota tämän alueen tarpeisiin.

Pohjoisella ulottuvuudella on EU:n piirissä sama rooli. Itämerenkin alueelle on syntynyt suuri joukko erilaisia tuki- ja avustusohjelmia. Myös elintasoerot ovat valtavia. Suomen ja Karjalan välinen raja on yksi jyrkimmistä elintasorajoista Euroopassa. Pohjoisen ulottuvuuden korostamisella halutaan kiinnittää Euroopan unionin ja sen eteläisten jäsenten huomio Pohjois-Euroopan ongelmiin ja tarpeisiin. Pohjoisen ulottuvuuden ajamisen taustalla on todellisia tarpeita mutta myös pyrkimys nostaa nämä tarpeet EU:n poliittiselle agendalle, esityslistalle.

Suomelle EU-painotteinen pohjoisen ulottuvuuden tulkinta on myös tärkeä turvallisuuspoliittinen kysymys, vaikka Suomen hallitus korostaakin, että se ei tulkitse pohjoista ulottuvuutta perinteisen turvallisuuspoliittisen ajattelun termein.

Naton laajeneminen Puolaan ja mahdollisesti myöhemmin myös Baltiaan tuo Itämerelle ja Suomen lähialueille uudenlaisen jännitteen. Tämän vastapainoksi Suomi tukee omassa turvallisuuspolitiikassaan pyrkimyksiä voimistaa laajaa turvallisuuden käsitettä. Näin ajateltuna Itämeren alueen yhteistyön tiivistäminen ja EU:n erilaisen rahoitustukien saaminen tähän suuntaan voisi vauhdittaa talouskehitystä ja kansalaisyhteiskuntien voimistumista, niin että esimerkiksi elintasoeroista aiheutuvat jännitteet pienenisivät ja turvallisuuden yleiset edellytykset paranisivat. Vaikka pohjoinen ulottuvuus ei olekaan perinteistä, siis sotilaallista turvallisuuspolitiikkaa, on se sitä turvallisuuden laajassa mielessä.

Suomelle Itämeri-painotteinen pohjoinen ulottuvuus näyttää kehittyvän myös lähialuepolitiikan keskeiseksi foorumiksi. EU-jäsenyyden oloissa esimerkiksi pohjoismainen yhteistyö on jäämässä merkitykseltään vähäisemmäksi. Suomen painotukset EU:ssa poikkeavat

Tanskasta ja Ruotsista monissa tärkeissä asioissa kuten laajenemisessa ja suhtautumisessa talous- ja rahaliittoon. Suomi on kiinnittymässä EU:n ytimeen Saksan ja Ranskan rinnalla, kun taas Tanska ja Ruotsi ovat omilla linjoillaan. Suomen kannalta pohjoinen ulottuvuus voisi olla väline, jolla EU:n ydinmaat saataisiin mukaan Itämeren alueen kehittämiseen ja suhteiden parantamiseen EU:n ja Venäjän välillä Suomen lähialueilla.

Pohjoisen ulottuvuuden kolmas tulkinta on perinteisin ja maantieteellisesti laaja-alaisin. Se määrittelee pohjoiseksi alueeksi suuren maa- ja merialueen Islannista Luoteis-Venäjälle ja pitää sisällään koko Itämeren alueen. Tässä ajattelussa ns. euroarktinen alue kaikkine mahdollisuuksineen ja uhkineen nouseekin ikään kuin pohjoisen ulottuvuuden keskiöön. Tämä ajattelu on ollut voimissaan jo pitkään ennen Ruotsin ja Suomen EU-jäsenyyttä. Käsitteessä halutaankin korostaa kaikkein pohjoisimpien seutujen merkitystä ja kytkeä yhteistyöhön mukaan myös Norja ja Venäjän pohjoiset osat.

Tähän pohjoisen ulottuvuuden käsitteeseen liittyy myös ongelmien määrittely. Suomen näkemyksen mukaan pohjoisen ulottuvuuden seitsemän elementtiä ovat seuraavat:

1) Luoteis-Venäjän energiavarojen hyödyntäminen. Tämän elementin merkityksen uskotaan kasvavan, sillä tulevaisuudessa Barentsin alueen energiavarojen hyödyntäminen on tärkeä osa unionin energiapolitiikkaa.

2) Metsävarojen hyödyntäminen kestäväällä tavalla. Tältä osin Suomen tavoitteena on vaikuttaa myös Venäjän metsävarojen hoitoon ja hyödyntämiseen.

3) Ympäristön suojelu ja kestävä kehitys etenkin herkillä arktisilla alueilla.

4) Liikenteen perusrakenteen kehittäminen. Tämä on myös selvästi rajat ylittävä ongelma, jonka ratkaiseminen vaatii olosuhteiden takia rahaa, mutta on muun kehittämistyön edellytys.

5) Tiede ja teknologiayhteistyö.

6) Kansalaisten turvallisuuden vahvistaminen kiinnittämällä huomiota rikollisuuden ja huumekaupan torjuntaan, rajavalvontaan ja

pakolaiskysymyksiin.

7) Demokratian, markkinatalouden, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien edistäminen.

Itämeri ja EU ovat toki osa laajaakin pohjoista ulottuvuutta, mutta toimien pääpaino on euroarktisilla alueilla. Tavoitteena on myös, että olemassa olevat yhteistyöjärjestöt eli Itämeren neuvosto, Arktinen neuvosto ja Barentsin Euro-arktinen neuvosto saataisiin yhteistyöhön ja että EU tulisi aktiiviseksi osanottajaksi myös arktisella alueella. Tällä hetkellä EU on mukana Barentsin Euro-arktisessa neuvostossa niin kuin Yhdysvallatkin. EU:n panosta haluttaisiin kuitenkin kasvattaa. Samaten Suomi haluaisi kytkeä olemassa olevat rahoitus- ja avustusohjelmat kuten PHARE- ja TACIS-ohjelmat kiinteäksi osaksi pohjoista ulottuvuutta.

Suomen hallitus on ilmoittanut, että yksi sen pääteemoista omalla EU:n puheenjohtajakaudellaan tulee olemaan pohjoisen ulottuvuuden edistäminen. On kuitenkin selvää, että näin suurta asiaa ei voida saada läpi puolen vuoden aikana. Ei olisi myöskään Suomen itsensä kannalta järkevää suunnata kaikkea aktiivisuutta vain yhteen teemaan, vaikkakin kansallisesti katsoen kuinka tärkeään. Suomi voi onnistua vain, jos se saa muut jäsenmaat vakuuttuneiksi siitä, että pohjoinen ulottuvuus on kaikkien etu ja että kaikki siitä myös hyötyvät. Tähän antaa hyvän lähtökohdan se, että asia saatiin EU:n asialistalle jo Luxemburgin huippukokouksessa joulun alla 1997. Ongelmana on kuitenkin, että muilla EU-mailla ei ole selkeää käsitystä siitä, mitä Suomi oikeastaan haluaa.

Liittovaltio vai hajoaminen?

Renessanssista tuomiopäivään

Englantilaisen Sunday Times -lehden toimittaja David Smith on kirjoittanut laajan teoksen nimeltä Eurofutures, Eurotulevaisuudet. Tässä kirjassa hän päätyy viiteen tulevaisuuden vaihtoehtoon: renessanssiin, hitaaseen muutokseen, jakaantumiseen, pimeään aikaan ja tuomiopäivän skenaarioon.

Renessanssin vaihtoehdossa kaikki onnistuu Euroopalle: sisämarkkinat toimivat, yhteisvaluutan käyttöönotto onnistuu, laajeneminen itään toteutuu, kilpailukyky paranee ja Eurooppa ottaa paikkansa maailman johtajana. Niin kuin renessanssissa kuusisataa vuotta sitten Eurooppa tuottaa uusia ajatuksia ja luovaa energiaa ja saavuttaa tätä kautta maailman johtajuuden. Euro ottaa dollarin aseman, ja epävakaa maailmassa Eurooppa on vakauden ja vaurauden keskus. Eurooppa muodostaa liittovaltion. 1990-luvun poliittisia johtajia, jotka Maastrichtissa panivat liikkeelle EY:n uudistamisen vastoin äänestäjien tahtoa, pidetään 2000-luvulla suurina visionaareina.

Toinen skenario nojaa vakaaseen mutta hitaaseen kasvuun. Eurooppa menettää asemaansa maailmassa, mutta maailmantalouden kasvu ja dynamiikka hyödyttävät myös Eurooppaa. Kasvun lähteet ovat Euroopan ulkopuolella, lähinnä Aasiassa. Tässä hahmotelmas- sa sisämarkkinat toteutuvat vähin erin ja yhteisvaluutan alue laaje-

nee ajan mittaan. Integraatio pysyy talousvetoisena, eivätkä jäsenvaltiot salli etenemistä kohti tiiviimpää poliittista liittoa. Laajeneminen hidastaa omalta osaltaan integraatiota. Lopputulos on, että EU kehittyy hitaasti ja vaiheittain, mutta kansalaisten ja päättäjien arvot ja arvostukset lähenevät toisiaan. Euroopan unioni on siis 50 vuoden kuluttua olemassa jokseenkin samanlaisena kuin vuosituhannen vaihteessa.

Kolmannessa skenaariossa EU hajoaa kovaan ytimeen ja sen ulkopuolelle jääviin jäsenvaltioihin. Keskeisenä jakavana asiana on kysymys EMUn toteuttamisesta. EMU syntyy tässä mallissa tiiviin ytimen varaan. Ytimestä kehittyy sisäänpäin kääntynyt klubi, joka ei ota uusia jäseniä. Ytimessä pelätään, että alkutilanteessa ulkopuolelle jääneet jäsenvaltiot eivät kykene saavuttamaan ytimen kriteereitä, ja ytimen jäseninä ne rapauttaisivat EMUa. Lopulta Iso-Britannia eroaa koko unionista ja Italia jakaantuu kahtia: taantuvaan etelään ja kehittyvään pohjoiseen. EMU hajottaa EU:n, vaikka sen Maastrichtin sopimuksen hengessä tulisi tiivistää sitä. Jakaantuneessa EU:ssa EMUn ulkopuolisissa jäsenvaltioissa korostuvat yhteiskunnalliset ongelmat. Köyhyyden ja vaurauden välinen jännite uhkaa Euroopan rauhaa ja turvallisuutta.

Neljännessä vaihtoehdossa on Smithin mukaan lopputuloksena paluu pimeään aikaan. EMU epäonnistuu täysin ja EU taantuu vanhenevan väestön asettaman taakan alla. Työttömyys kipuaa 30 prosenttiin, ja jäsenvaltiot harjoittavat voimakasta protektionismia yrittäessään turvata aikaisempia saavutuksiaan ja kilpailukyvyttömiä talusrakenteitaan. Kansallismielisyys leviää ja EU hajoaa. Se muistuttaa Itävalta-Unkarin keisarikunnan viimeisiä vaiheita. EU:sta tulee hyvinvointiyhteiskuntien ulkomuseo, ja talouskasvu elää vain muistoissa. Eurooppa menettää tyystin kansainvälisen kilpailukykynsä.

Viides ennuste, tuomiopäivän skenaario, on kaikkein dramaattisin. Eurooppa jakaantuu kilpaileviin kansallismielisiin valtioihin, joiden välille syntyy alituisen sotia ja konflikteja. EMUn katastrofaalinen epäonnistuminen rikkoo Saksan ja Ranskan liiton ja Euroop-

pa ajautuu anarkiaan. Islamin paineessa Euroopan valtioilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin kilpavarustelu selvittääkseen keskinäiset erimielisyytensä ja turvatakseen olemassaolonsa Euroopan ulkopuolelta tulevaa uhkaa vastaan. Euroopassa eivät sorru vain hyvinvointiyhteiskunnan rakenteet vaan myös ympäristönormisto. Valtiot kilpailevat kaikin keinoin ja pitävät ympäristönsuojelua kilpailukykyä heikentävänä. Euroopasta tulee kaatopaikka, jossa tilannetta pahentaa ydinaseiden leviäminen, minkä rajoittamaton varustelukilpailu on tuonut mukanaan.

Smithin oman arvion mukaan vaihtoehdot 1 ja 5 ovat kaikkein epätodennäköisimpiä. Hän uskoo, että Euroopan renessanssilla, maanosan nousulla uudestaan maailmanyhteisön henkiseksi ja taloudelliseksi keskuksiksi, on vain 10 prosentin todennäköisyys. Yhtä todennäköistä on se, että tuomiopäivän skenaario toteutuu. Todennäköisimpänä vaihtoehtona Smith itse pitää vaihtoehtoa 2, vähittäisen muutoksen mallia. EU säilyy seuraavina vuosikymmeninä pitkälti samana kuin se on vuosituhannen taitteessa. Eurooppa on sopeutuva kokonaisuus; se sopeutui toisen maailmansodan lopputulokseenkin siitä huolimatta, että sen johtavat vallat menettivät aikaisemmin niin keskeisen asemansa. Maailmantalouden painopisteiden muutoksissa myös tulevaisuuden Eurooppa sopeutuu, löytää sisäisen järjestyksen ja kykenee tarttumaan maailmantaloudessa niihin asioihin, joihin sen vahvuudet antavat mahdollisuuden.

Jakaantuneen Euroopan vaihtoehdolle Smith antaa todennäköisyyden 25 prosenttia. Hän katsoo, että integraatioprosessissa on väijäämättä sisäänrakennettu dynamiikka, joka sitoo tiukemmin yhteen Saksaa ja Ranskaa ja niiden vaikutuspiiriin sulautuvia valtioita. Ulkopuolelle jättäytyviä uhkaa jääminen ulkopuolelle pitkäksi ajaksi ja monin eri tavoin. EMUn kolmannelta vaiheesta jättäytyminen tulee korostamaan ulkopuolisuutta: mitä pidemmälle aika kuluu, sitä vaikeampi on saavuttaa ydinmaita. Tämä uhka on erityisen suuri tuleville uusille jäsenvaltioille. Ulkopuolelle jäävien on myös otettava huomioon, että jokseenkin lyhyelläkin aikavälillä EMU-ydin on keskeisin vallankäytön ja taloudellisen kehityksen alue Euroopassa.

Pimeyden ajan skenaariolle Smith antaa todennäköisyyden 20 prosenttia. Tämä vaihtoehto on vähittäisen kehityksen mallin muunnelma. Se on mahdollinen oloissa, joissa EMUn myönteisten vaikutusten syntyminen kestää odotettua kauemmin ja jossa ongelmat kasaantuvat nopeammin kuin niihin keksitään ratkaisuja.

Kolme vaihtoehtoa EU:n tulevaisuuteen

Euroopan unionin jäsenmäärä ja maantieteellinen laajuus ovat ongelma sinänsä. Normaalisti tämänkokoiset alueet ovat jonkinmuotoisia federaatioita. Toinen perusongelma on kansalaisten identiteetti. Valtiomallit edellyttävät kansakunnan olemassaoloa. On vaikeata kuvitella, Euroopan kansalaisuuden olemassaolosta huolimatta, että Euroopan unionin pohjalla olisi jonkinlainen yhteenkuuluvuuden tunne, joka antaisi syyn puhua kansakunnasta ainakaan subjektiivisen identiteetin mielessä. Myös kansakunnan objektiivinen perusta Euroopan unionin tasolla on heikko. Euroopan unionin jäsenvaltioilla ei ole yhteistä historiallista menneisyyttä, yhteistä kulttuuria eikä yhteisiä kommunikaatiovälineitä.

Yhtenäisyyden perustaksi on usein nähty antiikin tai Rooman perintö, mutta se ei ole riittävä perusta kansakuntamallin toimivuudelle. Valtiomallin soveltamisen edellytyksenä olisi eurooppalaisen *demoksen* olemassaolo, ja se Euroopan unionilta puuttuu. Euroopan idean luominen on jäsenvaltioiden historiallisten kokemusten ja kansallisten erityispiirteiden takia lähes mahdoton tehtävä. Perustellusti voi kysyä, voiko Euroopan unioni politiikkayhteisönä milloinkaan nojata demokratian ja identiteetin osalta ideoihin, jotka on omaksuttu kansallisvaltioilta. Kansalaiset tuntevat pikemminkin kuuluvansa alueisiin ja paikallisyhteisöihin kuin Euroopan unioniin. Myös muiden kuin territoriaalisten siteiden merkitys identiteetin pohjana on kasvanut.

On myös ollut vaikeata hahmottaa, miten unionitasoinen poliittinen auktoriteetti voitaisiin rakentaa. Erityisen ongelmallista on

edustavuuden ja osallistumisen kytkeminen Euroopan unionin institutionaaliseen ratkaisuun. Valtiollisten instituutioiden siirtäminen Euroopan unioniin ei ole toimiva ratkaisu. Liittovaltiomallia on perinteisesti pidetty ratkaisuna poliittisen auktoriteetin ongelmaan. Toisaalta on katsottu, että nykyisen kaltainen hallitustenvälinen monitasoinen hallintajärjestelmä voisi olla riittävä politiikkayhteisön malli, jos siinä kehitettäisiin keinoja ns. demokratiavajeen vähentämiseksi. Ratkaisut tapahtuisivat tällöin lähinnä jäsenvaltioiden sisällä tai/ja lisäämällä Euroopan parlamentin painoa päätöksenteossa.

Vaikka talous- ja rahaliitto luo paineita poliittisen unionin tiivistämiseen, ei se vielä tee poliittista liittoa objektiivisesti välttämättömäksi. Yhdessä muiden EU:n kannalta tärkeiden hankkeiden kanssa talous- ja rahaliitto sen sijaan saattaa toimia tiiviimmän poliittisen liiton katalysaattorina. Muita samaan aikaan vaikuttavia suuria muutoksia ovat etenkin unionin laajeneminen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vähittäinen tiivistyminen. ”Mahdollisuuden ikkuna” poliittiseen tiivistymiseen aukenee luultavasti varsin pian kolmannen vaiheen käynnistyttyä, kun alkaa uusi hallitustenvälinen neuvotteluprosessi laajenemisen mahdollistamiseksi ja Amsterdamin sopimuksessa ratkaisua vaille jääneiden muutosten toteuttamiseksi.

Euroopan unionin tulevalle kehitykselle on nähtävissä kolme mahdollista vaihtoehtoa. Niistä ensimmäisessä unioni kehittyy edelleen syvenemisen ja leviämisen logiikan mukaisesti. Se ryhtyy tekemään päätökset yleensä määräenemmistöllä, se tuo integraation piiriin uusia yhteiskuntapolitiikan sektoreita ja siirtää yhteisöpäätöksenteon piiriin nykyisin hallitustenvälisenä yhteistyönä käsiteltäviä asioita. Tämä kehitys johtaa *liittovaltioon*.

Toinen perusvaihtoehto on riisuttu Euroopan unioni *valtioliiton eli konfederaation* muodossa. Tässä mallissa supistetaan unionin toimivallassa olevien yhteiskuntapolitiikan lohkojen määrää samalla kun päätöksenteossa siirrytään yhä selvemmin hallitustenväliseen yhteistyöhön. Kolmas vaihtoehto on, että Euroopan unioni koteloituu muotoon, jonka se sai Maastrichtin sopimuksessa, Amsterdamin sopimuksen tuomin muutoksin, siihen asti kunnes riittävän voimak-

kaat ulkoiset tai sisäiset muutospaineet johtavat sen hajoamiseen ja dramaattisiin rakenteellisiin muutoksiin. Kehitys vauhdittuu, kun laajeneminen on toteutettu. Vaihtoehto merkitsisi tavallaan lumipal-
lointegraation jatkoa, mutta tulevaisuudessa se on mahdollista vain
joustavuuden oloissa. Tämä kehitys johtaa ajan mittaan *hajaantuvaan*
tai keskipakoiseen Euroopan unioniin.

LIITTOVALTIO

Toiveet taloudellisesta edistyksestä ja pelko sotilaallisesta turvatto-
muudesta ja ulkopuolisen vallan alistuksesta ovat vanhastaan olleet
perusteluina federaatioille. Näiden perinteisten motiivien rinnalle
ovat nousseet kysymykset rajat ylittävistä ongelmista ja ei-sotilaalli-
sista uhista, joita vastaan kansallisvaltiot eivät kykene antamaan kan-
salaisilleen uskottavaa ja toimivaa suojaa. Ongelmat ja haasteet toi-
sin sanoen ovat niin suuria, että kansallisvaltiot yksin toimien ovat
kyvyttömiä niitä ratkaisemaan eikä edes normaali hallitustenvälinen
yhteistyö riitä siihen.

EU:sta itsestään on tullut yksi federaation puolesta puhuva teki-
jä Euroopassa. Sille on siirtynyt valtaa, jota se ei voi legitiimillä ta-
valla käyttää. EU:n ongelma ei ole, että se on tehoton hoitamaan
kaikkia niitä tehtäviä, joita valtiot ovat sille siirtäneet, vaan se että
sillä ylipäänsä on sellaisia tehtäviä. Hallitustenvälisellä unionilla ei
yksinkertaisesti ole sellaisia voimavaroja eikä sellaista toimintatehoa
ja uskottavuutta, että se kykenisi huolehtimaan niistä tehtävistä, joi-
ta sille on siirretty pääasiassa jaetun toimivallan puitteissa. Laajene-
misen jälkeen nämä ongelmat vain kärjistyvät. Agenda 2000 -asia-
kirjan kaavailujen mukaan EU:n tulisi esimerkiksi pystyä tasoitta-
maan elintasokuilua ilman että sen budjettivaroja kasvatetaan mis-
sään suhteessa uusiin tarpeisiin.

Euroopan unionin nykyvaihe täyttää keskeisimmät edellytykset,
jotka liittovaltion syntymiselle on tutkimuskirjallisuudessa esitetty.
Euroopan unioni on kiistatta poliittinen yhteisö, jolla esimerkiksi on
kansalaisuus ja jonka lainsäädännön laillisuutta tulkitsee riippuma-

ton tuomioistuin. Jäsenvaltioita yhdistää myös maantieteellinen läheisyys, jota usein pidetään liittovaltion edellytyksenä. EU:n jäsenmailla on samantyyppiset poliittiset instituutiot ja niissä vallitsee sosiaalinen pluralismi, moniarvoisuus. Liittovaltion perustamisen tarpeen puolesta eivät niinkään puhu ulkoinen uhka tai pelko alistetuksi joutumisesta vaan enemmänkin yhteiset ongelmat, integraation jo heikentämien kansallisvaltioiden kyvyttömyys itse ratkaista ongelmia sekä laajalle levinnyt yhteinen käsitys federaation tarpeellisudesta ja suotavuudesta.

Eurooppalainen liittovaltion luomista puoltava keskustelu painottaakin voimakkaasti sitä, kuinka kyvytön on nykyisen kaltainen kansallisvaltioihin hajaantunut ja sementoitu poliittinen valta. Liittovaltion puoltajat väittävät usein, että kansalliset poliittiset laitokset ovat kriisissä. Kriisien syyt ja ilmentymät poikkeavat maasta toiseen. Ne liittyvät poliittiseen legitimitettiin, työttömyyteen, korruptioon, poliittisten instituutioiden tehottomuuteen, kyvyttömyyteen ratkoa suuria yhteisiä ongelmia kuten ympäristöasioita jne. Kriisin pohjana on ongelmien mittasuhteiden ja valtioiden riittämättömien kykyjen välinen ristiriita.

Kansallisen politiikan kriisi vahvistaa integraatiota, joka puolestaan vahvistaa pluralistisen poliittisen yhteisön syntymistä tai ainakin sen tarvetta unionin tasolla. Taloudellisen integraation laajeneminen tekee valtiot entistä kyvyttömämmiksi ja lisää tarvetta sellaiseen poliittiseen hallintaan, poliittiseen yhteisöön, joka ylittää hallitustenvälisen integraation, joka rakentuu kansallisvaltioiden yhteisten etujen pohjalle. Taloudellisen sfäärin ja siihen liittyvien ongelmien hallinta karkaa valtioiden kesken syntyneen jaetun suvereniteetin ulottumattomiin: jaettu suvereniteetti ei voi ylittää kunkin jäsenvaltion toimivallan rajoja. Sen voi tehdä vain kokonaan uusi, kansallisvaltioista riippumaton poliittinen auktoriteetti, liittovaltio.

Sen lisäksi, että Euroopan unioni nykyisellään täyttää liittovaltion syntymisen edellytykset, se on jo monella tavalla federatiivinen kokonaisuus. Pelkästään sisämarkkinoiden olemassaolon takia se tekee eron mukana ja ulkopuolella olevien valtioiden välillä. Tämä nä-

kyä esimerkiksi Euroopan kansalaisuuden määrittelyssä: Euroopan kansalainen on vain henkilö, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen. Jäsenvaltiossa pysyvästikään asuvat ei-kansalaiset eivät ole myöskään Euroopan kansalaisia. Jäsenten ja ei-jäsenten eron merkitys korostuu lähivuosina, kun laajenemisprosessi käynnistyy.

Toinen federatiivinen piirre nykyisessä EU:ssa on, että se on perustettu määräämättömäksi ajaksi, se on pysyvä järjestely. Tämä peruslähtökohta sisältyy aina federaatioihin mutta ei suinkaan aina kansainvälisiin järjestöihin.

Kolmanneksi, unioni säätää jäsenvaltioitaan ja kansalaisiaan sitovaa lainsäädäntöä, jonka toteutumista ja noudattamista valvoo ylikansallinen tuomioistuin. Unionilla on oikeus säätää omalla maantieteellisellä alueellaan suoraan voimaan tulevia asetuksia. Normien ristiriitatilanteessa kansallisten tuomioistuinten on annettava etusija unionin normeille. Yhteisö ei ehkä ole valtio eikä federalistinen valtiokaan, mutta se on federatiivinen liitto, joka sitoo jäsenvaltiot toisiinsa pysyvällä tavalla ja vetää rajan ulkopuolisiin ja jolla on jo nyt kaksitasoinen hallitus: toinen unionin instituutioista koostuva, toinen jäsenvaltioiden muodostama.

Liittovaltioiden tapaan Euroopan unionilla on myös parlamentti, jonka suoran vaalin kautta kanavoidaan kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon jäsenvaltioiden kokoon suhteutetulla tavalla. Euroopan parlamentilla ei ole normaalia parlamenttien lainsäädäntöroolia kuin osittain. Se ei varsinaisesti säädä lakeja, vaan ainoastaan myötävaikuttaa niiden säätämiseen. Mutta sen myötävaikutus on kaiken aikaa kasvanut hallitustenvälisen konferenssien lopputuloksena.

Liittovaltioiden tapaan Euroopan unionilla on myös oma talousarvio ja sen kautta omia varoja: varoja, joiden hankkiminen ei riipu jäsenvaltioista. Varoja kerätään erilaisina maksuina ja tulleina ja erityisesti arvonlisäverotusosuuden kautta. Tietenkin yhteinen budjetti on kovin pieni (1,27 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta) eikä millään tavalla vastaa esimerkiksi Yhdysvaltain liittovaltion budjetin osuutta.

Liittovaltiovaihtoehdon luonnollisena peruslähtökohtana on federatiivisen periaatteen omaksuminen unionin kehittämisen lähtökohdaksi. Yleismääritelmänä federalismi tarkoittaa pluralistista demokratiaa, jossa kaksi hallitusvaltaa säätää lakeja ja hallitsee kummallekin uskotun ja toisiaan täydentävän lainsäädäntövallan nojalla autonomisesti. Federalistisessa järjestelmässä lainsäädäntö- ja hallitusvalta on jaettu perustuslain nojalla. Työnjaon perusteella koko yhteisössä olisi olemassa yksi riippumaton auktoriteetti sellaisia asioita varten, jotka yhteisön jäsenet katsoisivat tarpeelliseksi siirtää yhteisesti päätettäviksi. Työnjakoon kuuluu myös, että on olemassa riippumattomia kansallisia auktoriteetteja, valtioita, niille uskottuja tehtäviä varten.

Euroopan unionin liittovaltioon kuuluisi todennäköisesti myös alueellisia auktoriteetteja – alueita, maakuntia tai muita vastaavia yksiköitä – joiden autonomia kattaisi perustuslaissa niille sovittavat tehtävät. Näiden omia tehtäviään varten luotujen autonomisten päätöksentekokeskusten välillä vallitsisi koordinaatio mutta ei alistussuhde. Niiden toimivalta olisi jaettu sopimuksella. Euroopan liittovaltiossa olisi kyse ennen muuta työnjaosta erilaisia tehtäviä hoitavien autonomisten valtakeskusten välillä. Valtakeskuksia olisi kolmea tasoa. Niissä kussakin tulisi vallita pluralistinen demokratia: Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa lait säätäisi parlamentti, jäsenvaltioissa samoin ja niin myös mahdollisella alueellisella tasolla.

Tämä tarkoittaisi sitä, että suoralla vaalilla valittava parlamentti säätäisi unionintasoiset lait, jotka nyt syntyvät neuvoston päätöksenteossa ja joihin parlamentilla on vain mahdollisuus myötävaikuttaa. Keskusteluissa yleensä oletetaan, että EU:n liittovaltion parlamentti olisi kaksikamarinen niin, että toisen kamarin muodostaisivat jäsenvaltioiden edustajat.

Liittovaltiomallin innokkaimmatkin kannattajat hyväksyvät sen tosiasian, että tähän malliin tuskin voidaan siirtyä yhdessä rysäyksessä. Siksi vähittäinen eteneminen ja unionin rakenteiden muokkaaminen liittovaltion suuntaan pienin askelin on realistinen tie.

Perustuslain luominen Euroopan unionille olisi ensimmäinen as-

kel kannattajien toivomaan suuntaan. Perustuslailla ratkaistaisiin esimerkiksi toimivaltaa koskevat ristiriidat unionin instituutioiden ja jäsenmaiden välillä. Sen avulla uskotaan myös voitavan ratkaista kansalaisten ja unionin välisiä suhteita ja kasvattaa legitimiisyyttä. *Liittovaltio merkitsisi sopimusta kansalaisten kanssa*. Toinen keskeinen vaatimus liittovaltiokehityksen edistämiseksi on enemmistöpäätöksenteon laajentaminen. Liittovaltiomallissa enemmistöpäätöksenteko on vallitseva päätöksenteon muoto. Yksimielisyysvaatimus voitaisiin näiden näkemysten mukaan hyväksyä vain poikkeuksellisen merkittävisissä asioissa kuten puolustuspolitiikan alueella.

Liittovaltioajatuksen tukijat lähtevät myös siitä, että nykyisenkaltaisen kolmen pilarin järjestelmä on korvattava yhdellä päätöksentekorakenteella. Tämä vaatimus merkitsee, että sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan että yhteistyön sisä- ja oikeusasioissa tulee yhteisöllistyä. Toisin sanoen yhteisöinstituutioiden, lähinnä komission ja tuomioistuimen, toimivalta on ulotettava myös näihin kysymyksiin samalla kun enemmistöpäätöksenteko on ulotettava niiden alueelle. Liittovaltion kannattajat haluaisivat myös lisätä unionin omia varoja kasvattamalla unionin talousarviota nykyisestään.

Liittovaltion luomisen edellytys on demokratia. Euroopan federaatio voi toimia vain, jos se perustuu eurooppalaisten ihmisten perustuslakiin nojaavaan valtaan. Ei tulisi toivoa eikä pelätä, että liittovaltio syntyy nykyisenkaltaisen, yksimielisyyteen nojaavan hallitustenvälisen konferenssin seurauksena. Federaatioon siirtymisen pohjana täytyy olla Euroopan perustuslaillisen yleiskokouksen koollekutsuminen. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että Euroopan liittovaltion perustuslaki säädettäisiin nykymuotoista yhteispäätösmenettelyä noudattaen parlamentin ja neuvoston kesken. Voimaan saattaminen edellyttäisi kansallista ratifiointia. Perustuslaki voisi tulla voimaan, jos vähintään puolet unionin jäsenistä ratifioisi sen ja jos nämä valtiot edustaisivat kahta kolmasosaa unionin väestöstä. Askel tähän olisi säädösten hierarkian toteuttaminen – asia, joka oli esillä jo Amsterdamin sopimuksen neuvotteluvaiheessa, mutta joka vielä torjuttiin.

Keskustelua Euroopan liittovaltiosta häiritsee toimivan mallin puuttuminen. Kansalaiskeskustelussa liittovaltio yhdistetään usein Amerikan Yhdysvaltoihin. Historiallisen taustansa vuoksi ”Amerikan malli” ei millään tapaa ole toimiva Euroopassa. Amerikan federaatio syntyi poliittiseen ympäristöön, jossa varsinaisia kansallisvaltioita ei ollut federaation pohjana. Viittaukset Yhdysvaltain esimerkkiin ovat ymmärrettäviä senkin takia, että 1940-luvun jälkipuolella käsite Euroopan yhdysvallat oli varsin suosittu.

Luultavammin Euroopan liittovaltio tulisi muistuttamaan Saksan liittovaltiota. Saksan liittovaltio on eurooppalainen rakennelma, mutta sekin poikkeaa oleellisesti Euroopan liittovaltion hahmotelmista. Saksan liittovaltio on kansallisvaltio, jossa työnjako on keskushallituksen ja alueiden välinen. Toisaalta Saksassa on ollut pakko sopeuttaa liittovaltiorakenne siihenkin, että keskushallinnon yläpuolelle on syntynyt vallan taso. 1980-luvun puolivälistä lähtien Saksan liittohallituksen ja osavaltioiden välillä on ollut pysyvä jännite, joka koskee osavaltioiden asemaa EU:ssa. Saksaan onkin syntynyt toimintamalli siten, että osavaltioille on löytynyt aktiivinen ja autonominen tehtäväalue EU:ssa. Saksan mallia sanotaankin yhteistyöpohjaiseksi federaatioksi, jossa keskushallitus ja osavaltiot hoitavat suhteita Euroopan unioniin työnjaon ja yhteistyön kautta.

KONFEDERAATIO: INTEGRAATION PYSÄHTYMINEN

Konfедераatiolla ymmärretään järjestelyä, jossa mukana olevat itsenäiset valtiot siirtävät rajatuilla aloilla ja rajatuin keinoin päätöksentekovaltaa yhteisille instituutioille, mutta säilyttävät kuitenkin kansallisen identiteettinsä ja suvereniteettinsä. Näin syntyvä keskusvalta on jäseniinsä nähden suhteellisen heikko, ja sen toimivallan kasvattaminen riippuu jäsenvaltioiden yhteisestä tahdosta. Tämän yleisen määritelmän perusteella Euroopan unioni on Amsterdamin sopimuksen myötä varsin pitkälle konfедераatio, valtioiden liitto.

Unionin instituutioille on siirretty itsenäistä ja sitovaa päätöksentekovaltaa rajatuilla aloilla, joista yhteinen maatalouspolitiikka on

hyvä esimerkki. Jäsenvaltiot ovat EU:ssa säilyttäneet autonomisuu-
tensa ja EU:sta erillisen identiteettinsä, ja unionin toimivallan kas-
vattaminen on jäsenvaltioiden yhteisen päätöksen varassa. Euroopan
unionilta puuttuvat myös keskeiset poliittiset instituutiot kuten esi-
merkiksi valtionpäämies, eikä komissiotakaan voi suoraan verrata
kansallisvaltion hallitukseen. Lisäksi EU:n parlamentilla ei ole auto-
nomista lainsäädäntövaltaa. Se ei myöskään ole kansalaistensa ensi-
sijainen samastumisen kohde, vaikka EU-kansalaisuus onkin olemassa.

Unionin jäsenvaltioiden keskuudessa on suurta kannatusta unio-
nin säilyttämisellä suurin piirtein nykyisen kaltaisena hallitustenvä-
lisenä järjestönä. Hallitustenvälisyyden kannattajat katsovat, että jä-
senvaltioilla ja niiden poliittisilla instituutioilla tulisi olla keskeinen
rooli päätöksenteossa myös unionin toimivaltaan kuuluvissa asiois-
sa. Tämän mallin kannattajat olisivat valmiita supistamaan unionin
toimivallan vain aloille, jotka ovat yhteismarkkinoiden ja niitä täy-
dentävän talous- ja rahaliiton kannalta tarpeellisia. Suvereenisuutensa
säilyttäneistä kansallisvaltioista koostuva Euroopan unioni takaa tä-
män käsityksen mukaan parhaiten myös kansalaisten hyvinvoinnin
ja turvallisuuden.

Hallitustenvälisen yhteistyön kannattajat katsovat niin ikään, että
kansalaisten unionille osoittama tuki ja legitiimisyys voivat toteutua
ensisijaisesti kansallisvaltioiden kautta. *Euroopan unioni olisi myös tu-
levaisuudessa valtioiden välinen sopimus.* Merkittävin ero liittovaltion
ja valtioliiton välillä on, että yhteinen auktoriteetti on valtioliitossa
alistettu jäsenvaltioiden kontrollille. Liittovaltion ja valtioliiton suh-
de nähdään monasti siten, että konfederaatiot aikanaan johtavat liit-
tovaltioon, ovat liittovaltion esiaste.

Konfederatiiviselle Euroopan unionille Amsterdamin sopimus on
riittävä. Se turvaa välttämättömät institutionaaliset tarkennukset, jot-
ka lisäävät nykymuotoisen Euroopan unionin toimivuutta. Konfe-
deraatio kaipaa kuitenkin niitä toimielinten koostumukseen ja jäsen-
valtioiden äänivaltaan liittyviä uudistuksia, jotka jäivät tekemättä
Amsterdaminissa. Uudistukset liittyvät esimerkiksi jäsenmaiden voi-
masuhteiden painotuksiin neuvoston päätöksenteossa ja päätösme-

nettelyiden yksinkertaistamiseen. Euroopan unioni jatkaa toimintaansa nykyisessä muodossaan eikä kykene löytämään vastausta luonnettaan koskeviin suuriin haasteisiin. Unionin kehitys pysähtyy, koska ratkaisua legitimisyys, demokratiaan ja kansalaisten ja unionin välisiin suhteisiin ei kyetä löytämään. Valtioiden liitto ikään kuin pysäyttää integraatiokehityksen myöhemmin parannettavaan Amsterdamin sopimukseen. Amsterdam olisi uuden vaiheen, konföderaation, alku.

Konföderaalinen Euroopan unioni heijastaa 1980-luvun integraation hallinnan henkeä eli ajatusta, että integraatio itse asiassa tukee kansallisvaltioita. Konföderaatiossa päätökset keskeisistä asioista edellyttäisivät yksimielisyyttä. Toisin sanoen jäsenvaltioiden elintärkeät edut suojeltaisiin yksimielisyysvaatimuksella, mutta silti olisi mahdollista säilyttää jonkinasteinen yhteisöllisyyden idea. Tätä mallia voi myös luonnehtia näin: mitä enemmän jäsenmaita unioniin liittyy, sitä tarpeellisemmaksi tulee löytää jonkinlainen tasapaino yksimielisyysvaatimuksen ja yhteisten etujen määrittelyn välillä.

Paul Taylor on kuvannut konföderaalista, pysäytetyn hallitusten välisyyden unionia moniyhteisölliseksi, konsosiationistiseksi. Moniyhteisöllisyyden ideana on, että kansallisvaltioihin hajaantunutta valtaa ei ole mahdollista eikä tarpeellistakaan pyrkiä kiinteyttämään työnjaon pohjalta, kuten federalismi edellyttää, vaan sallitaan moninaisuuden oikeus. Moninaisuutta hallitaan eliittien yhteistoiminnan, suorastaan eliittien kartellin avulla.

EU:ssa hallitsevat eliitit edustavat jäsenvaltioita ja niiden kansallisia etuja. Päätöksenteon ja hallinnan instituutioissa valtiot ovat edustettuina suhteellisuusperiaatteen mukaan: suurilla jäsenvaltioilla on enemmän äänivaltaa ja sitä kautta vaikutusvaltaa kuin pienillä. Moniyhteisöllisyyteen kuuluu myös veto-oikeus kansallisesti tärkeissä asioissa. Tällaisessa integraatioyhteisössä jäsenvaltiot voivat olla jokseenkin varmoja, että niiden autonomia säilyy suurena, vaikka ne suostuvatkin yhteistyöhön pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteen nojalla.

Jotta moniyhteisöllinen valtioista koostuva konföderaatio toimisi

tydyttävällä tavalla, on tarpeen karsia sen toimivallasta asiakokonaisuuksia, jotka kärjistäisivät suhteita tai olisivat herkkiä veto-oikeuden käytölle. Tuloksena olisi siis laihempi EU, joka mahdollisesti toimisi nykyistä tehokkaammin, mutta selvästi jäsenmaiden ehdoilla. Konfедераaatiossa paino siirtyisi selvästi jäsenmaiden suuntaan silläkin tavalla, että puheenjohtajuuden instituutio korvaisi paljolti sen roolin ja toimivallan, joka komissiolla oli alun alkaen.

Talous- ja rahaliiton toteutumisessa näkyy konfедераation henki. Tavoitteena on löytää ratkaisu, joka toisi mahdollisimman monet jäsenvaltiot talous- ja rahaliiton sisälle, mutta säilyttäisi esimerkiksi finanssipolitiikan autonomisuuden asettamalla jäsenvaltioille vain koordinaation velvollisuuden. Tässä vaihtoehdossa laajeneminen hidastuu siihen asti, kunnes vielä tarvittavat institutionaaliset uudistukset on saatu tehdyiksi seuraavassa hallitustenvälisessä kokouksessa. Se avataan mahdollisesti jo Suomen puheenjohtajuuskaudella. Nykyisten jäsenvaltioiden keskinäinen tasapaino on niin herkkä, että laajenemisen mukanaan tuomia muutoksia pidetään liian destabiloivina, ellei institutionaalisesti parannettua konfедераatiota saada syntymään ennen laajenemista.

Siirtyminen yhteiseen rahaan asettaa konfедераalisen kehyksen koetukselle. Yhteisen rahan myötä jäsenvaltiot siirtävät yhteiselle keskuspankille pysyvästi omaa toimivaltaansa. Voisikin ajatella, että yhteisvaluutta ajan oloon siirtää painopistettä konfедераatiosta fедераation suuntaan.

KESKIPAKOINEN JA MONIYTIMINEN EU

Keskipakoisen ja moniytimisen Euroopan unionin muotoutuminen on seurausta syvenemisen ja leviämisen kehitysmallin noudattamisesta. Syvenemisen ja leviämisen prosessi kasvattaa jäsenmaiden välisiä jännitteitä ja ruokkii eriäviä käsityksiä unionin perusluonteesta. Ratkaisemattomat jännitteet purkautuvat toimintamalliin, jossa halukkaat ja kyvykkäät jäsenvaltiot voivat muodostaa ytimiä, jotka etenevät nopeammin ja pidemmälle kuin vähemmän halukkaat jäsen-

valtiot. Nykyistenkin jäsenten joukossa on valtioita, jotka eivät joko kykene olemaan tai halua olla mukana nykyistä sitovammassa ja syvemmässä unionissa. Jäsenvaltioiden talouksien rakenteelliset erot ovat suuret eivätkä toteutetuista tai suunnitelluista toimista huolimatta ole vähenemässä.

Keskipakoiselle EU:lle Amsterdamin sopimus antaa lisävauhtia. Sen keskeisin uusi periaate ja innovaatio on joustavuuden tai tehostetun yhteistyön kirjaaminen perustamissopimukseen. Joustavuutta on toteutettu EU:ssa jo ennen kuin periaate virallisesti otettiin mukaan perussopimukseen. Tästä ovat esimerkkeinä Schengenin sopimus ja talous- ja rahaliiton toiminta. Joustavuus merkitsee yleisperiaatteena, että jotkin jäsenvaltiot voivat halutessaan edetä integraatioprosessissa nopeampaa tahtia ja pidemmälle kuin muut.

Joustavuuden, tai tehostetun yhteistyön, lähtökohtana on, että sen on edistettävä unionin tavoitteita ja suojeltava sen etuja. Tehostettua yhteistyötä toteuttavat jäsenvaltiot toimivat yhteisön toimielinten kautta, ja päätökset tehdään normaaleissa toimielimissä. Tällä ehdolla halutaan varmistaa, että tiiviimpää yhteistyötä haluavat jäsenet eivät siirrä sitä unionin rakenteiden ulkopuolelle ja tällä tavoin nakerra yhteisöllisyyttä.

Tästä on joitakin esimerkkejä olemassa. Esimerkiksi ns. kontaktiryhmä Bosnian kriisin ratkaisemisessa koostuu unionin suurista jäsenmaista. Joustavuuden soveltamisen lähtökohtana on myös, että sen käytön tulee olla hyvin tarkoin säänneltyä. Ennen kuin joustaviin ratkaisuihin mennään, on punnittava kaikki muut mahdolliset vaihtoehdot. Joustavaan menettelyyn tulee turvautua ainoastaan viimeisenä keinona.

Joustavuutta sovellettaessa on mukana oltava enemmistön jäsenvaltioista. Yhteistyön on myös oltava avointa kaikille jäsenille, ja niillä tulee olla mahdollisuus liittyä yhteistyöhön halutessaan. Tehostettu yhteistyö ei kuitenkaan vaikuta niiden jäsenvaltioiden toimivaltaan, oikeuksiin, velvoitteisiin tai etuihin, jotka eivät osallistu siihen. Neuvoston kaikki jäsenvaltiot voivat myös osallistua keskusteluihin, mutta päätöksentekoon voivat ottaa osaa vain tehostetussa

yhteistyössä mukana olevat jäsenvaltiot. Sovittuja päätöksiä ei tule avata uudelleen käsiteltäviksi, kun päätös joustavuuden sallimisesta on tehty.

Joustavuuden periaatteelle on Amsterdamin sopimuksessa kolme toteuttamisen mallia. Peruslähtökohtana on, että keskenään tiiviimpää yhteistyötä haluaville jäsenvaltioille voidaan myöntää oikeus käyttää unionia ja sen rakenteita sekä sääntöjä keskinäiseen yhteistyöhönsä tietyillä edellytyksillä. Perusedellytyksenä on, että joustavuus ei koske yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita eikä vaikuta yhteisön politiikkatoimenpiteisiin tai ohjelmiin. Se ei myöskään saa asettaa kansalaisia eriarvoiseen asemaan eikä saa ylittää yhteisön toimivallan rajoja. Tehostettu yhteistyö ei myöskään saa joutaa kaupan rajoittamiseen eikä kilpailun edellytysten vinoutumiseen.

Ei ole aivan mutkaton asia saada oikeus tehostettuun yhteistyöhön. Sen myöntää neuvosto määräenemmistöllä normaaliin tapaan komission ehdotuksesta ja kuultuaan parlamenttia. Kuitenkin jäsenvaltio, joka vastustaa tehostettua yhteistyötä tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä voi estää päätöksen ja siirtää sen valtion päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston päätettäväksi. Sen on löydettävä yksimielisyys tästä tarpeesta. Joka tapauksessa EU:ssa on nyt mahdollista edetä eri vauhtia yhteisiin päämääriin. Periaate ottaa huomioon sen, että jäsenvaltioilla on sekä erilainen kyky että erilainen halu edetä integraatiossa.

Amsterdamin sopimus sallii myös päinvastaisen joustavuuden eli tiettyjä jäsenvaltioita koskevat poikkeusjärjestelyt. Ne koskevat Tanskaa, Irlantia ja Isoa-Britanniaa ja liittyvät Schengenin sopimukseen ja ihmisten vapaaseen liikkumiseen. Tämä oikeus on kompromissiratkaisu, joka teki mahdolliseksi sen, että Schengenin sopimus siirtyi erillisestä hallitustenvälisen sopimuksen statuksesta perussopimuksen sisälle ja että määräykset ihmisten vapaasta liikkumisesta sisällytettiin yhteisön toimivaltaan. Jossakin myöhemmässä vaiheessa tästä ratkaisusta voi tulla tärkeä ennakkotapaus.

Yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa puolestaan sovelletaan kolmannentyyppistä joustavuutta. Sen lähtökohtana on ns. rakenta-

van pidättäytymisen ajatus: jäsenvaltio voi niin halutessaan pidättäytyä äänestyksestä. Pidättäytyvä jäsenvaltio ei ole velvollinen sovelta-
maan tehtyä päätöstä, mutta sen täytyy hyväksyä tosiasia, että päätös sitoo unionia. Pidättäytyvä jäsenvaltio ei myöskään saa ryhtyä toimiin, jotka ovat ristiriidassa omaksutun politiikan kanssa.

Joustavuusperiaatteen sisällyttämisestä perussopimuksiin saattaa hyvinkin tulla koko sopimusta luonnehtiva uusi innovaatio samaan tapaan kuin koheesio yhdistetään yhtenäisasiakirjaan vuodelta 1987 ja subsidiariteetti Maastrichtin sopimukseen. Vasta aika näyttää, millaisissa kysymyksissä joustavuutta käytännössä sovelletaan. Tiukat rajat eivät tee joustavuuden käyttöä aivan helpoksi.

Joustavuuden periaatteen soveltamisaluetta tulee olemaan talous- ja rahaliitto. Vuoden 1999 alussa käynnistyvään EMUn kolmanteen vaiheeseen osallistuu vain osa jäsenvaltioista muiden jäädessä ns. poikkeusmaan asemaan. Tämä joustavuuden mahdollisuus on liitetty jo Maastrichtin sopimukseen. Yhteisvaluutta saattaa luoda tarpeen tehostaa yhteistyötä sitä käyttävien jäsenvaltioiden kesken myös yhteisvaluuttaa sivuavilla aloilla. Näitä voisivat olla esimerkiksi työllisyyspolitiikka, sosiaalipolitiikka ja epäilemättä myös finanssipolitiikan pidemmälle menevä koordinaatio. Joustavuuden periaatteita on jo talous- ja rahaliiton yhteydessä sovellettu, kun päätös ns. euro x -järjestelystä tehtiin Luxemburgissa joulukuussa 1997.

Toinen yhteys, jossa joustavuutta voidaan luontevasti soveltaa, tulee olemaan laajenemisprosessi. Hakijamaiden todelliset mahdollisuudet suoriutua jäsenyysvelvoitteistaan eivät ole ainakaan pitkälle integroituneilla aloilla kovin suuret. Toisaalta monet nykyisistä jäsenmaista ovat omina lähtökohtinaan korostaneet, että uudet jäsenet eivät saa hidastaa nykyisten jäsenten vauhtia eivätkä myöskään uhatta jo olemassa olevia integraation saavutuksia. Joustavuusperiaate yhdistettynä perinteisiin siirtymäkausiin saattaa avata uusia mahdollisuuksia sopeutumisprosessin hallinnassa. Joustavuusperiaate voi myös johtaa moniytimiseen Euroopan unioniin.

Suomi: pieni jäsenmaa EU:n ytimessä

Suomi on Euroopan murrosten osana hakenut itselleen uuden aseman ja roolin uudistuvassa Euroopassa. Sopeutuvasta puolueettomasta maasta on tullut Euroopan unionin jäsen ilman varauksia. Suomi on hakenut paikkansa uudessa Euroopassa vailla dramatiikkaa mutta päättäväisesti. Suomi pyrkii ensimmäisten joukossa Euroopan unionin kovaan ytimeen, talous- ja rahaliittoon. Lähtökohdiana on, että etuja ajetaan parhaiten olemalla mukana siellä, missä päätökset tehdään.

Suomen sopeutumisen käännekohta on Neuvostoliiton epäonnistunut vallankaappaus elokuussa 1991. Epäonnistuminen kertoi Suomen poliittiselle johdolle, että paluuta vanhaan neuvostovaltaan ei enää ollut. Suomelle, monen muun Euroopan valtion tapaan, avautui mahdollisuuden ikkuna. Elokuuhun 1991 asti Suomi korosti toistuvasti, että EFTA-jäsenyys ja osallistuminen EFTAn ja EY:n tiivistyvään yhteistyöhön sitä kautta on maan etujen hoitamisen kannalta riittävä vaihtoehto. Puolueettomuuspolitiikan nähtiin estävän liittymisen Euroopan yhteisöön. Mutta jo helmikuun lopussa 1992 Suomi päätti hakea jäsenyyttä.

Jäsenyys Euroopan unionissa sijoittaa Suomen kiinteästi osaksi koko Euroopan tärkeintä taloudellista voimakeskusta. Haasteena on vielä, miten Suomi pidemmällä tähtäimellä sijoittautuu unionin kokonaisuuteen ja millaisen unionin se haluaa ensi vuosituhaten en-

simmäisellä vuosikymmenellä. Seuraava vuosikymmen on laajenemisen ja talous- ja rahaliiton käynnistämisen vuosikymmen. Sen jälkeen ovat vuorossa unionin hahmon kiinteyttäminen ja unionin aseman vakiinnuttaminen kansainvälisissä suhteissa.

Pienen jäsenmaan haasteet

Suomi Euroopan unionin ytimessä löytää paikkansa pienten jäsenmaiden joukosta. Puolueeton identiteetti korvautuu vähitellen pikkuvaltion identiteetillä. Rooman sopimuksen ja sen johdannaisten lähtökohtana on jäsenmaiden tasa-arvo, jolla halutaan turvata jäsenmaiden yhdenvertainen osallistuminen unionin päätöksentekoon. Unionissa noudatetaan menettelyä, jossa territoriaaliseen edustamiseen liitetään väkimäärään perustuva suhteellinen edustus. Tämä toteutuu Euroopan parlamentissa maakohtaisina edustajakiintiöinä ja neuvostossa äänten painotuksena.

Pienten jäsenmaiden merkitys EU:n päätöksenteossa perustuu niiden suureen lukumäärään. Tällä on merkitystä erityisesti yksimielisyyttä vaativassa päätöksenteossa. Pienillä mailla on EU:n päätöksenteossa myös mahdollisuus valvoa suurten maiden toimintaa, ja ne voivat estää suuria maita käyttämästä unionia kansallisten tavoitteidensa tai yhteisten etujensa ajamiseen. Pienten valtioiden lähtökohtana EU:ssa on tasa-arvoinen kohtelu. Se kulminoituu instituutioisissa edustettuna olemiseen, joskin suhteellisella tavalla, jossa yhdistyvät federalistista perinnettä mukaillen alueellisen edustamisen periaate ja väkiluvun suhteellisen painon huomioon ottava periaate.

Nykyisellä Euroopan unionin rakenteella on vahva historiallinen tausta. Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä perustettaessa pienille maille (Benelux) sallittiin yliedustus, koska tavoitteena oli taata enemmistö Saksaan nähden. Pienten yliedustus ei ole noussut esille ennen kuin jäseniksi on tullut uusia pieniä maita, joiden integraatiopoliittinen perinne on erilainen kuin perustajamaiden. Unionin laajenemisten yhteydessä pienten maiden lukumäärä on kasvanut, mutta

vastaavia muutoksia instituutioiden toimintaan ei ole tehty. Samalla pienten jäsenvaltioiden koheesio on heikentynyt.

Laajenemisten seurauksena pienet maat eivät muodosta homogeenista ryhmää. Pienten maiden ongelmana Euroopan unionin kehittämissä asioissa on, että niiden lähestymistavat unionin perusluonnetta koskevilla asioilla poikkeavat selvästi toisistaan. Benelux-maat ovat perinteisesti olleet lähempänä federalistisia ja ylikansallisia ratkaisuja kuin muut pienet maat. Ne ovat EU:n historiassa kannattaneet vahvoja instituutioita. Pienet maat kannattivat myös Maastrichtin sopimukseen johtaneissa neuvotteluissa ns. tiukkaa liittoa. Uusista jäsenmaista Itävalta on federalistinen valtio, kun taas Ruotsi ja Suomi ovat vanhastaan vierastaneet ylikansallisia ratkaisuja.

Nykyinen rakenne on kiistatta johtanut pienten maiden suhteelliseen yliedustukseen, koska osallistumisen pohjana on territoriaalisuus, jota on täydennetty väkimäärällä. Ongelma on tyypillinen federaation ongelma: miten kytketään tasapainoisesti territorion ja väkimäärän suhde. Territoriaalinen painotus ilman erityisiä tasapainotusmenetelmiä johtaa väistämättä pienten maiden yliedustukseen. Tasapainotamisvaatimukset ovatkin nousseet esille suurten maiden piirissä.

Euroopan unionin institutionaalisten uudistusten kokonaisuudessa pienten valtioiden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat siirtymien joustavan integraation malliin sekä talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen käynnistyminen. Siinä mukana olevat jäsenvaltiot muodostavat Euroopan unionin kovan ytimen, johon kuuluvat jäsenvaltiot todennäköisesti tiivistävät yhteistyötään myös muissa kysymyksissä. Arviot EMUn kolmannessa vaiheessa mukana olevista jäsenvaltioista viittaavat siihen, että pienillä jäsenmailla tulisi siinä olemaan huomattava osa. Pienten valtioiden kannalta on suuri merkitys sillä, ovatko ne mukana ensimmäisen vaiheen ytimessä vai eivät.

Myös Euroopan unionin laajeneminen vaikuttaa pienten maiden asemaan. Laajeneminen itsessään korostaa entisestään pienten ja suurten jäsenvaltioiden suhteen merkitystä. Suurin osa 12 potentiaalisesta uudesta jäsenvaltiosta on nykykriteerein laskettavissa pieniksi jäsenmaiksi. Loppuun vietyä laajenemista korostaisi minivaltioi-

den (Kypros, Viro, Latvia, Liettua, Slovenia) merkitystä. Tulevaisuudessa on mahdollista, että unionissa saa alle 50 prosentin väkiluvulla määräenemmistön neuvostossa. On esimerkiksi arvioitu, että 28 maan unionissa määräenemmistö (71 prosenttia neuvoston äänistä) syntyy 47 prosentin väkimäärällä. Tämä tulevaisuuden mahdollisuus lisää suurten maiden halukkuutta muuttaa vallitsevaa tasapainoa omaksi edukseen.

Pienten valtioiden intressinä on perinteisesti ollut korostaa instituutioiden toimivuutta. Esimerkiksi yhteisöllisyyden korostaminen hallitustenvälisyyden sijasta näyttäisi edulliselta niiden kannalta katsottuna. Yleisesti ottaen pienet jäsenmaat ovatkin painottaneet komission merkitystä. Ne pitävät komissiota toimivaltaisena ja ”puolueettomana” voimana suurten jäsenmaiden ylivaltaapyrkimyksiä vastaan. Tästä syystä pienet jäsenmaat ovat vastustaneet ehdotuksia komission jäsenmäärän vähentämisestä ja automaattisesta komission jäsenyydestä.

Vaikutusvallan kannalta avainkysymys on neuvoston äänestysmenettely ja jäsenvaltioiden kokoeron huomioon ottaminen tavalla, joka takaa pienille jäsenvaltioille riittävän ääniosuuden. Toinen neuvostoon liittyvä kysymys on puheenjohtajuuden automaattinen kierrätys. Tätä pidetään yleisesti tasavertaisuuden tärkeänä osatekijänä. Unionin toiminnan tehokkuuden ja pitkäjännitteisyyden turvaamiseksi on vaadittu automaattisesta rotaatiosta luopumista. Nämä ehdotukset muodostavat selkeän uhan jäsenmaiden tasavertaisuudelle. Toisaalta puheenjohtajuudesta aiheutuu huomattavia taloudellisia ja henkisiä kustannuksia, joiden kantamisessa pienillä jäsenmailla on ollut ongelmia.

Millaista unionia Suomi haluaa?

Sitoutuessaan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen vuoden 1999 alusta lähtien Suomi on Euroopan unionin kovassa ytimessä. Ratkaisu koettelee poliittisen hyväksyttävyyden rajoja ja luo yhteis-

kunnallisia jännitteitä. EU-jäsenyys politisoituu enemmän kuin tähän asti. Myös poliittiseen keskusteluun EU-asiat tulevat yksilöidymmin kuin tähän asti. Kysymys ei voi olla enää siitä, onko Suomi EU:n jäsen vai ei vaan siitä, minkälaisen Euroopan unionin Suomi haluaa. Tämä on merkittävä painopisteen siirtymä yhteiskunnallisessa keskustelussa.

EMU-ratkaisun perustelut ovat sekä integraatiopoliittisia että taloudellisia. Talous- ja rahaliiton jäsenyyden arvellaan tuovan mukanaan taloudellisen kehityksen vakautta ja parantavan taloudellisen kehityksen edellytyksiä. Taloudellisen vakauden uskotaan myös parantavan kilpailukykyä sekä yrityksissä että kansantaloudessa kokonaisuudessaan. Integraatiopoliittiset syyt puolestaan liittyvät Suomen vaikutusvallan hyödyntämiseen. Ensimmäisessä vaiheessa EMUn kolmanteen vaiheeseen siirtyvät maat ovat mukana päättämässä esimerkiksi itsenäisen Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenistä ja muutoinkin hahmottamassa uuden euroalueen suuntaviivoja.

Siirtymä puolueettoman tasapainovaltion asemasta EU:n ydinmaiden joukkoon on henkisesti pitkä ja haastava askel. Ytimessä Suomi uskoo voivansa vaikuttaa Euroopan unionin ja sitä kautta koko Euroopan kehitykseen paremmin kuin pysyttelemällä ulkopuolella. Vaikutusvalta ja unionin antamien mahdollisuuksien parempi hyödyntäminen ovat valinnan taustalla. Tehdyt ratkaisut johtavat kuitenkin uusiin valintoihin, jotka lopulta koskettavat myös kansallisen turvallisuuden perusasioita.

Suomi on liittyessään Euroopan unioniin ilmoittanut, että se hyväksyy ilman varauksia jäsenyyden tuomat velvoitteet. Siirtymäkauden järjestelyitä ja poikkeuksia on sovellettu lähinnä vain maatalouspolitiikassa. Varauksettomasta jäsenyydestä seuraa, että Suomi on mukana täysimääräisesti myös EU:n tulevaisuuden ratkaisuissa. Vuoden 1996 hallitustenväliseen kokoukseen valmistauduttaessa Suomen lähtökohtana Euroopan unionia kehitettäessä oli luoda unionista vahva valtioiden välinen yhteenliittymä, jonka jäsenvaltiot jakavat toimivaltaa käyttäkseen sitä yhteisesti hyväksytyjen päämäärien saavuttamiseksi.

Lähtökohdan mukaan Suomen tavoitteena olisi säilyttää EU hallitustenvälisenä yhteenliittymänä, jonka toiminnan pohjana on yhteisesti hyväksytyjen päämäärien alue. Sen puitteissa suvereenit jäsenvaltiot käyttävät jaettua toimivaltaa. Määritelmä osuu selvästi niiden luonnehdintojen joukkoon, jotka pitävät unionia tietoisesti hallitustenvälisenä. Unioni nähdään jäsenvaltioiden välineenä yhteisten tavoitteiden edistämiseksi. Tähän yleistavoitteeseen on kuitenkin tulut tarkennuksia. Suomi suhtautuu ymmärtävästi entistä joustavamman Euroopan unionin luomiseen. Suomi kannatti tehostetun yhteistyön periaatteen hyväksymistä Amsterdamin sopimuksessa.

Unionin toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi Suomi puolestaan katsoo, että unionin päätöksentekomenetelmiä on yksinkertaistettava ja päätöksentekoa nopeutettava. Unionin on oltava tehokas ja toimintakykyinen niillä aloilla, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Unionin tehokkuus edellyttää, että sen toimielimiä ei tarpeettomasti rasiteta asioilla, joiden käsittely voisi tapahtua jollakin muulla tasolla (kansallisella tai alueellisella tasolla).

Tehokkuus on välttämätön edellytys myös unionin laajenemiselle. Suomen käsityksen mukaan vain tehokkaasti työskentelevä Euroopan unioni voi selviytyä tehtävistä ja haasteista, joita Euroopan vakautta lisäävä laajeneminen tuo mukanaan. Laajenemiseen sinänsä Suomi suhtautuu myönteisesti. Tehokkuuden ja toimivuuden takaaminen hallitustenvälisen integraation keinoin näyttäisi viittaavan siihen, että Suomi olisi konfederalistisilla linjoilla. Suomi siis näyttäisi kannattavan pysäytettyä Euroopan unionia, jonka toimivaltaa tulee ulottaa vain niin pitkälle kuin sen institutionaalinen rakenne, tehokkuus ja toimintakyky sallivat.

Suomella on kaksi keskeistä haastetta: miten säilyttää taloudellisen kehityksen elinvoima ja kilpailukyky globaalistumisen oloissa ja miten EU:ssa järjestetään yhteisen turvallisuuden kysymykset?

Menestyminen kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa ei enää riipu maan koosta ja resursseista samalla tavalla kuin jokin vuosikymmen sitten. Globaalistuminen on muuttanut kansakuntien kilpailukyvyyn edellytyksiä. Esimerkiksi huipputekniikassa menestymi-

nen ei ole kiinni maan koosta. Monissa tapauksissa pienessä maassa on kyetty voimavaroja suuntaamalla luomaan edellytyksiä menestyville yrityksille. Toisaalta korkean teknologian tuotekehittelytoiminnan markkinasuuntautuneisuus puhuu suurten markkinoiden veto-voimaisuuden puolesta. Tällä ulottuvuudella luonnollisesti valtion koolla on merkitystä. Tuotekehittelytoiminta on myös verkottunut kansallisten rajojen yli, eikä valtiollisella auktoriteetilla ole suvereenia otetta kehitystyöhön. Valtiot, koosta riippumatta, ovat menettäneet otteensa pääomien ja teknologiainvestointien liikkeisiin. Tutkimus- ja kehittelytyöhön investoivat yritykset tekevät sijaintipäättöksensä omista lähtökohdistaan.

Ulkopolitiikassa linjanvalinta merkitsee siirtymistä sitoutuvaan ulkopoliittikkaan. EU:n jäsenenä Suomen kansalliset ulkopoliittiset tavoitteet on sovittava yhteen EU:n tavoitteiden kanssa. Mutta toisaalta, kuten Suomen hallitus korosti vuoden 1992 perusteluissaan, Suomen äänellä on laajempi kaikupohja EU:n jäsenenä. Jäsenyydellä on myös selvä turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. EU:ssa Suomi on osa solidaarisuusaluetta, mitä EU-jäsenyys merkitsee. Euroopan integraation perusmotiiveita on ollut, että se vahvistaa rauhaa sitomalla jäsenvaltiot toisiinsa tavalla, joka tekee sodan niiden välillä mahdottomaksi. Samalla tavalla laajenemista 2000-luvun alkuvuosina perustellaan hankkeena, joka lisää turvallisuutta.

Turvallisuuskysymyksissä Suomen lähtökohtana on ollut, että muutokset turvallisuuspoliittisissa rakenteissa eivät lopultakaan ole kovin suuria ja että olemassa olevat instituutiot sopeutuvat muutoksiin. Jäsenyyshakemuksen jättämisestä alkaen Suomi on lähtenyt siitä, että vaikka jäsenyydellä on turvallisuuspoliittiset syynsä, uusia turvallisuusratkaisuja ei kuitenkaan haeta. Tästä syystä Suomi ei ole haakenut sen paremmin WEU:n kuin Natonkaan jäsenyyttä.

Ensimmäinen lähtökohta perustuu valintariippuvuuteen. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö EU:n piirissä etenee hitaasti mutta vääjäämättömästi. Jäsenvaltiot tiivistävät yhteistyötään turvallisuuspolitiikassa, yhteenkuuluvuuden tunne kasvaa ja yhteisten näkemysten alue laajenee. Virkamiehet ovat päivittäisessä yhteydessä keske-

nään. Jatkuva yhteydenpito ja toisiaan seuraavat yhteiset päätökset luovat vähin erin turvallisuuspoliittisen yhteenkuuluvuuden, vaikka sitä ei konkreettisin sopimuksin ole vahvistettukaan. Integraation prosessi etenee myös turvallisuuspolitiikan alueelle muun integraatiokehityksen edetessä. Euroopan unionin ytimessä tämä vaikutus korostuu. Yhteinen raha vahvistaa yhteisten etujen aluetta.

Toisaalta voi ennustaa merkittäviä muutoksia myös atlanttisissa suhteissa. Naton laajenemispäätös näyttää nyt sitovan Yhdysvallat tiiviimmin Eurooppaan. Tämä saattaisi ennakoida atlanttisen turvallisuuspoliittisen asetelman sopeutumista Euroopan muutokseen koko 1990-luvun alun kestäneen epäröinnin jälkeen. Naton laajeneminen heijastaa kahta tosiasiaa: sitä, että eurooppalaiset valtiot haluavat pitää Naton hengissä ja Yhdysvallat sen kautta Euroopassa ja myös sitä, että Yhdysvallat haluaa säilyttää johtajuutensa ja asemansa Euroopassa.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala – Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen – Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)

- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma – Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo – Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg – Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)

- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)



Kunnallissalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkuulutonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista.

Tutkimustiedote, jossa on tietoa säätiön kaikista tutkimuksista ja hankkeista.

Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Kasarmikatu 23 A 15
00130 Helsinki

Puhelin (09) 624 112

Telekopio (09) 624 113

Säätiön esittely
ja hakuohjeet www.kaks.fi