

EUROOPAN TALOUS- JA RAHALIITON TULEVAISUUS

Juuso Hietanen

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2021

TIIVISTELMÄ

EUROOPAN TALOUS- JA RAHALIITON TULEVAISUUS

Juuso Hietanen

Valtio-oppi

Maisterintutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Pekka Korhonen

Kevät 2021

Sivumäärä: 56 sivua

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, millaisena Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuus näyttäytyy lyhyellä-, keskipitkällä- ja pitkällä aikavälillä. Euroopan talous- ja rahaliitto muodostaa Euroopan unionin tiiviimmin integroituneen blokin ja järjestelmän rakenne on ollut alati muutoksessa etenkin 2008 finanssikriisin jälkeisenä aikana. Tutkimuksen aineistona toimii komission maaliskuussa 2017 julkaistu Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta, sekä tämän pohjalta luotu Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä.

Lyhyen ja keskipitkän aikavälin analyysini keskittyy hahmottamaan näissä dokumenteissa esitettyjen skenaarioiden ja uudistusehdotusten suhdetta kesällä 2020 neuvotellun ”Next Generation EU” -elpymisvälineen euroalueelle mukanaan tuomiin muutoksiin, sekä elpymisvälineen merkitystä tulevaisuuden integraatiolle neofunktionalistisen integraatioteorian pohjalta. Pidemmän aikavälin analyysi painottuu tutkimaan Euroopan integraation suhdetta Euroopassa vallitsevaan sosiaaliseen ja kulttuurilliseen todellisuuteen. Tämän analyysin keskiössä on etenkin integraation ja nationalismin välisen ristiriidan hahmottaminen.

Tutkimuksen tulokset osoittavat ”Next Generation EU” -elpymisvälineen noudattelevan pitkälti Valkoisessa kirjassa ja pohdinta-asiakirjassa esitettyjä fiskaaliunionin malleja, luoden unionille kyvyn rahoittaa budjettiaan komission liikkeelle laskemilla yhteisillä velkakirjoilla. Tämän lisäksi elpymisvälineen voidaan havaita luovan neofunktionalismin hypoteesien mukaisesti kerrannaisvaikutuksia etenkin unionin rahoitukseen liittyvissä järjestelmissä. Pidemmällä aikavälillä ongelmia integraatiolle näyttää tuottavan etenkin sen kykenemättömyys muovata Euroopassa vallitsevaa sosiaalista ja kulttuurillista todellisuutta yhteensopivaksi yhä tiiviimmin integroituneen poliittisen yhteisön kanssa.

Avainsanat: Euroopan unioni, Euroopan talous- ja rahaliitto, euro, Euroopan integraatio, elpymisväline, neofunktionalismi, nationalismi

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman peruselementit.....	1
1.2 Tutkimuksen aineisto.....	2
1.3 Neofunktionalismi Euroopan integraation teoriana.....	4
2. EUROALUEEN TULEVAISUUS	8
2.1 Johdanto analyysiin.....	8
2.2 Euroopan talous- ja rahaliiton synty ja tavoitteet.....	8
2.3 Euron lyhyt historia.....	10
2.4 Komission Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta.....	12
2.5 Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä.....	16
2.6 EU:n elpymisväline.....	19
2.6.1 Elpymisvälineen suhde komission Valkoisen kirjan skenaarioihin.....	21
2.6.2 Elpymisvälineen suhde rahaliitosta luotuun pohdinta-asiakirjaan.....	22
2.6.3 Elpymisväline neofunktionalistisen integraatioteorian pohjalta.....	26
3. EUROOPAN INTEGRAATIO JA NATIONALISMI	30
3.1 Pidemmän aikavälin analyysi - Poliittinen yhteisö, kansallisvaltio ja nationalismi suhteessa Euroopan integraatioon.....	30
3.2 Pitkän aikavälin skenaarioita euroalueen kehitykselle.....	33
4. TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	41
4.1 Johtopäätökset EU:n elpymisvälineestä ja Valkoisen kirjan skenaarioista.....	41
4.2. Johtopäätökset Euroopan unionin ja Euroopan talous- ja rahaliiton pidemmän aikavälin tulevaisuudesta.....	44
5. LÄHTEET	50

1. JOHDANTO

1.1 Tutkielman peruselementit

Tässä tutkielmassa pyrin tarkastelemaan ja analysoimaan Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaa kehitystä lyhyellä-, keskipitkällä- ja pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on siis jokseenkin kunnianhimoisesti pyrkiä hahmottamaan sitä, miltä tulevaisuuden rahaliitto tulee poliittisena ja taloudellisena järjestelmänä näyttämään tulevaisuudessa tai vähintäänkin pyrkiä hahmottamaan todennäköisiä skenaarioita tämän poliittisen projektin tulevaisuuden kehitykselle. Vaikka euroalueen tulevaisuutta lienee mahdotonta ennustaa tarkasti minkäänlaisen objektiivisen tutkimuksen kautta ja sen kehitykseen vaikuttaa varmasti suuressa määrin väistämättä tutkimuksen ulkopuolelle jäävä historiallinen kontingenssi, voidaan eri skenaarioista tehdä kuitenkin parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuvia valistuneita arvauksia.

Euroopan integraatio on ollut toisen maailmansodan jälkeen erittäin merkittävä poliittinen projekti jo usean vuosikymmenen ajan muuttaen Euroopan yhteiskuntien poliittista järjestelmää paikoittain hyvinkin radikaalisti. Syy siihen miksi valitsin tutkimukseni aiheeksi nimenomaan Euroopan talous- ja rahaliiton tutkimisen löytyy tämän yksittäisen Euroopan integraation sisäisen poliittisen projektin yhteiskunnallisesti suuresta vaikutuksesta Euroopassa vallitsevaan poliittiseen järjestelmään ja taloudelliseen kehitykseen. Tutkin kandidaatintutkielmassani Euroopan integraation vaikutusta yhteiskuntien kehitykseen aikavälillä 1960-2017 ja tutkimuksessani huomasin juuri Euroopan talous- ja rahaliitolla olleen kaikista integraation askelista merkittävin vaikutus yhteiskuntien taloudelliseen kehitykseen BKT/asukas mittarilla mitattuna. Talous- ja rahaliiton taloudelliset vaikutukset näkyivät etenkin finanssikriisin jälkeisenä aikana, jolloin yhteiseen valuuttaan liittyneiden maiden keskimääräinen talouskasvu jäi selvästi jälkeen rahaliiton ulkopuolisista verrokkimaista.

Taloudellisen vaikuttavuuden lisäksi talous- ja rahaliitolla on myös erittäin merkittävä poliittinen ulottuvuus; euron myötä Euroopan unioni sai oman keskuspankkinsa ja näin ollen rahapolitiikka siirtyi euroon liittyneiden maiden osalta kokonaan ylikansalliselle tasolle. Euroopan talous- ja rahaliiton myötä on syntynyt myös joukko ylikansallisia talouspolitiikan sääntöjä, sekä mekanismeja näiden valvontaan. Kaiken kaikkiaan eurolla on ollut hyvin merkittävä rooli myös kansallisen talouspolitiikan ohjauksessa yhteisen valuutan edellyttäessä tarkempaa ennakoivaa talouspolitiikkaa, sekä kurinalaista työmarkkinapolitiikkaa. (Kanniainen 2014, 36)

Erilaisia tutkimuksia ja raportteja euroalueesta ja sen tulevaisuudesta on tehty Suomessa lukuisia, kuten esimerkiksi ETLA:n ja Ulkopoliittisen instituutin 2014 julkaistu raportti ”EU:n suunta: Kuinka tiivis liitto?”, Kaarlo ja Klaus Tuorin 2014 julkaistu ”The Euroarea Crisis, A Constitutional Analysis”, valtiovarainministeriön 2015 julkaistu virkamiesraportti ”Vakaampi talous- ja rahaliitto”, EuroThinkThank -tutkimusryhmän 2014 tuottama kirja ”Euron tulevaisuus - Suomen vaihtoehdot”, Martti Hetemäen 2015 julkaistu artikkeli ”Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus”, sekä Valtiovarainministeriön 2015 julkaisema raportti ”Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista”. Euroalueen kehittämistarpeista on eurokriisin myötä tehty myös lukuisia kansainvälisiä tutkimuksia, kuten muun muassa Ewald Nowotnyn ”The Future of European Monetary Integration” (2014), Richard Baldwinin ja Francesco Giavazzin ”How to fix Europe’s monetary union: Views of leading economists” (2016), sekä EconPolin 2017 julkaistu raportti ”The Future of Eurozone Fiscal Governance”.

Kaikissa näissä raporteissa mainitaan nykyisen rahaliiton tarvitsevan kipeästi uudistuksia, jotta se voisi tarjota jäsenmailleen taloudellista ja poliittista lisäarvoa, sekä selvittää tulevista taloudellisista shokeista ylitse ilman vakavaa systeemistä kriisiä ja järjestelmän romahtamista. Ainakin osin näihin taloustieteilijöiden vaatimuksiin euroalueen uudistamiseksi pohjautuu myös komission, sekä Euroopan keskuspankin virkamiesten toistuvat ehdotuksen integraation lisäämiseksi. Näissä tutkimuksissa euroalueen rakenteita on kuitenkin pohdittu ennen kaikkea taloudellisista perspektiiveistä ja pyrinkin omassa työssäni tarkastelemaan integraation tulevaisuutta etenkin politiikan kautta neofunktionalistisen integraatioteorian pohjalta. Nykyisen tiedon pohjalta, sekä juuri vallallaan olevien muutosten myötä näyttää selvältä, ettei euroalue ole missään nimessä stabiilissa ja niin sanotusti ”valmiissa” tilassa, vaan järjestelmä on alati muutoksessa ja täten sen lyhyen ja keskipitkän, sekä pitkän aikavälin tulevaisuutta onkin äärimmäisen mielenkiintoista pyrkiä hahmottamaan neofunktionalistisen integraatioteorian ja laajemman yhteiskunnallisen analyysin kautta.

1.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimukseni analyysi jakautuu euroalueen lyhyen ja keskipitkän, sekä pitkän aikavälin tulevaisuuksien analysointiin. Lyhyen- ja keskipitkän aikavälin analyysin pohjana toimii komission maaliskuussa 2017 julkaistu niin sanottu ”Valkoinen kirja”, sekä tämän yhteydessä luotu yksityiskohtaisemmin rahaliittoa käsittelevä raportti ”Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä”. Valkoisessa kirjassa Euroopan komissio esitti viisi skenaariota vuoden 2025

Euroopan unionin tulevaisuuden hahmottamiseksi pyytäen jäsenvaltioita perehtymään skenaarioihin ja antamaan näihin omat kantansa (Euroopan komissio 2017c). Skenaarioiden tavoitteena oli käynnistää keskustelu siitä, millaisena jäsenvaltiot näkevät unionin roolin ja mihin suuntaan sitä tulisi pyrkiä jatkossa kehittämään.

Valkoisessa kirjassa esitettyjä EU:n tulevaisuuden skenaarioita, sekä rahaliittoa käsittelevässä pohdinta-asiakirjassa hahmoteltuja uudistuksia pyrin peilaamaan kesällä 2020 neuvotellun ”Next Generation EU” -elpymisvälineen mukanaan tuomiin muutoksiin. Analyysissäni pyrin siis hahmottamaan sitä, miltä unionin 2017 jälkeinen kehitys ja etenkin 2020 kesällä neuvotellun elpymisvälineen mukanaan tuomat muutokset rahaliiton toimintaan asemoituu suhteessa esitettyihin skenaarioihin. Täten komission skenaariot toimivat siis vaihtoehtoisina polkuina unionin tulevaisuuden muodolle ja kunkin skenaarion toteutumisen todennäköisyyttä on mahdollista hahmottaa asettamalla vallalla olevat uudistukset tarkasteluun peilaten niitä esitetyissä skenaarioissa hahmoteltuihin uudistuksiin. Huomioitavaa toki on, että kyseiset skenaariot voidaan nähdä pelkästään komission itsensä keksiminä visioina, eikä suinkaan välttämättöminä historian polkuina. Tästä huolimatta ne tarjoavat kuitenkin selkeän pohjan mahdollisista kehityskuluista, joita vasten euroalueen viimeaikaisinta kehitystä on mahdollista analysoida tarjoten samalla myös projektiota sen tulevaisuuden suunnasta.

Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä tarjoaa huomattavasti yksityiskohtaisempia ehdotuksia rahaliiton tulevaisuudelle. Monet raportissa esitetyt uudistukset ovat toteutuneet tai ovat parhaillaan valmistelussa tutkielmaani kirjoittaessani 2021. Analyysiosassa pyrin hahmottamaan asiakirjassa esiintyvien uudistusehdotusten suhdetta elpymisvälineen euroalueelle mukanaan tuomiin muutoksiin, sekä analysoimaan näiden uudistusten merkitystä talous- ja rahaliiton tulevaisuuden rakenteelle neofunktionalistisen integraatioteorian pohjalta. Neofunktionalismin avulla pyrin löytämään vastauksia siihen, miten nämä uudet jo toteutuneet ja suunnitteilla olevat toimet euroalueen uudistamiseksi saattavat vaikuttaa edelleen tulevaisuuden integraation kehitykseen.

Pidemmän aikavälin analyysiani euroalueen tulevaisuudesta on inspiroinut etenkin Euroopan unionin legitimizeettiä käsittelevä kirjallisuus, unionin kannatusta mittaavat mielipidetutkimukset, integraation pohjalla vaikuttaneet yhteiskuntafilosofiset käsitykset, nationalismin tutkimus, sekä Euroopassa viime vuosikymmeninä tapahtuneet poliittiset muutokset. Analyysissäni pyrin pohtimaan sitä, miten Euroopan integraatio näyttäytyy suhteessa Euroopassa vallitsevaan kulttuurilliseen ja sosiaaliseen todellisuuteen. Keskeisessä osassa tätä analyysiä on Euroopan

integraation ja nationalismin välisen ristiriidan tutkiminen, mikä Euroopan viime vuosikymmenien poliittisen muutoksen ja Britannian EU-eron myötä näyttäytyy äärimmäisen merkitsevänä ilmiönä Euroopan integraation pitkän aikavälin tulevaisuutta hahmottaessa.

Euroopassa vallitsevan nationalismin syntyä ja vaikutusta pyrin hahmottamaan Ernest Renanin vuonna 1882 pitämän tunnetun luennon ”What is a Nation?” ja Benedict Andersonin kirjan ”Imagined Communities” kautta. Analyysini keskittyy pohtimaan edellä mainittujen teosten kautta hahmotetun nationalismin ja Euroopan integraation välistä suhdetta. Pidemmän aikavälin analyysini pohjautuukin täten laajempiin yhteiskunnallisiin, sosiaalisiin ja kulttuurillisiin ilmiöihin.

1.3 Neofunktionalismi Euroopan integraation teoriana

Analyysini teoreettisena pohjana sovellan ensisijaisesti neofunktionalismia, joka on yksi vanhimpia ja tunnetuimpia Euroopan integraation teorioita. Teorian toi yleiseen tietoisuuteen politiikan tutkija Ernst B. Haas 1950-luvulla teoksessaan ”The Uniting of Europe - political, social, and economical forces”. Neofunktionalismi oli erityisesti Euroopan integraation alkuvaiheessa tärkein yksittäinen teoreettinen viitekehys, jonka varaan tulevaa yhdentymistä pyrittiin suunnittelemaan ja sillä oli merkittävä rooli integraation kannalta vaikutusvaltaisten henkilöiden, kuten Robert Schumanin ja Jean Monnetin ajattelussa. (Saurugger 2014, 34-35) Euroopan integraation hidastuminen 1960-1970-luvuilla johti neofunktionalismin suosion väliaikaiseen hiipumiseen, mutta 1990-luvulla käynnistyneen uuden integraatioaallon myötä neofunktionalismi sai jälleen tuulta alleen ja teorian jatkuvan modernisoitumisen myötä se on edelleen säilynyt merkittävänä viitekehysenä Euroopan integraation teoretisoinnissa. (Saurugger 2014, 34-36 ja 52)

Neofunktionalistinen integraatioteoria rakentuu siihen perusolettamukseen, että integraatio ei toteudu niinkään politikoinnin, ideologioiden tai idealististen visioiden kautta, vaan ensisijaisesti funktionalististen välttämättömyyksien seurauksena. Esimerkiksi tulliliitto ja sisämarkkinat edellyttävät toimiakseen kunnolla yhtenäistä valuuttakurssia, joka taasen edellyttää talous- ja rahaliiton perustamista, joka taas johtaa edelleen syvempään integraatioon rahaliiton edellyttäessä tiiviimpää talouspoliittista integraatiota ja niin edelleen. Kerran käynnistyttyä, integraatiokehitys jatkuu lineaarisena kehityksenä kohti syvempää integraatiota sen tuottamien kerrannaisvaikutusten (*spill-over*) myötä, missä integraatio jollain politiikan sektorilla luo painetta integraatioon myös muilla alkuperäiseen integraatioon kytköksissä olevilla politiikan sektoreilla. (Saurugger 2014, 36)

Neofunktionalistiseen teoriaan sisältyy kolme pääolettamusta:

1) Integraation kannalta merkittävät toimijat noudattavat taloudellisen rationaalisuuden periaatteita ja niiden näkemykset, sekä motiivit perustuvat ensisijaisesti taloudelliseen hyötyyn. Tämän seurauksena siirtäessään valtaa uusille ylikansallisille instituutioille, nämä integraation askeleet perustuvat ensisijaisesti taloudellirationaalisille päätöksille.

2) Uudet päätökset integraation lisäämiseksi aiheuttavat ennalta arvaamattomia seurauksia, jotka useimmiten johtavat lisäintegraation tarpeeseen jollain uudella politiikan sektorilla. Tähän perustuu neofunktionalisteille tärkeä kerrannaisvaikutusten mekanismi. Euroopan integraatio ei siis perustu mihinkään yhteen suureen suunnitelmaan, vaan integraatioprosessi on dynaaminen ja suurelta osin ennalta arvaamaton.

3) Integraatioprosessin myötä syntyneet uudet instituutiot irrottautuvat välittömästi yhteydestä luojiinsa ja alkavat elää omaa elämäänsä. Uudet integraatioprosessin myötä syntyvät ylikansalliset instituutiot eivät siis toimi pelkästään jäsenvaltioiden politiikan sihteereinä, vaan itsenäisinä aktiivisina toimijoina. Neofunktionalistit näkevät esimerkiksi Euroopan komission tärkeänä integraation moottorina omine intresseineen. (Saurugger 2014, 37)

Niin sanotut integraation kerrannaisvaikutukset ovat neofunktionalistisen integraatioteorian keskeisin ja tärkein käsite. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa integraation etenemistä vaihe vaiheelta, jossa jonkin tietyn politiikan sektorin integroiminen luo tarpeen integroida uusia osaluueita. Alun perin teoriaa sovellettiin etenkin taloudellisen integraation kontekstissa.

Neofunktionalististen teoreetikot, kuten Haas ja Lindberg ajattelivat tämän taloudellirationaalisesti etenevän integraation johtavan lopulta viiveellä myös yhä vahvempaan poliittiseen integraatioon (Niemann & Schmitter 2009, 3-4 ja Saurugger 2014, 39). Teknokraattisella ja rationaalisuuteen perustuvalla taloudellisella integraatiolla oli merkittävä rooli myös Jean Monnetin integraatioajattelussa. Monnet näki pienten taloudellisten integraatioaskelien johtavan lähes huomaamatta lopulta myös poliittiseen integraatioon ja Euroopan federaatioon (Monnet 1978, 367 ja Weale 2000, 161).

Neofunktionalistisessa ajattelussa integraation tärkeimpänä moottorina toimii ylikansallinen komissio, joka ylläpitää integraatioprosessia käynnissä teknokraattisten ja taloudellirationaalisesti perusteltujen uudistusten kautta. Monnetin ja Schumanin ajattelussa kansallisten toimijoiden

ajateltiin ryhtyvän tukemaan integraatioprosessia näiden havaittua, että integraatio on ainoa tapa ratkaista kansallisella tasolla ilmeneviä ongelmia (Saurugger 2014, 39).

Neofunktionalismin kerrannaisvaikutusten käsitteeseen liittyy institutionaalisen integraation lisäksi myös muita poliittiselle integraatiolle relevantteja osa-alueita, kuten esimerkiksi niin sanotut idealliset kerrannaisvaikutukset (*Ideational spill-over*). Idealliset kerrannaisvaikutukset tarkoittavat käytännössä sitä, miten integraationa syventyessä integraatioprosessin kannalta keskeiset toimijat, kuten jäsenvaltioiden poliittinen eliitti, virkamieskunta ja taloudellinen eliitti alkavat kehittää itselleen lojaliteettia uutta ylikansallista järjestelmää kohtaan. Lopulta syvenevän integraation myötä myös kansalaisten keskuudessa alkaisi kehittyä uskollisuutta uutta järjestelmää kohtaan. Tämä uskollisuuden siirtyminen (*transfer of loyalty*) kansallisvaltiotasolta uudelle ylikansalliselle järjestelmälle nähtiin myös jossain määrin välttämättömänä uuden poliittisen yhteisön luomiseksi (Saurugger 2014, 42). Neofunktionalistiset teoreetikot, kuten Haas eivät kuitenkaan luoneet selkeää mallia siitä, miten kansalaisten identiteetti ja uskollisuus muokkautuisivat tukemaan uutta järjestelmää, vaan huomio keskittyi lähinnä pelkästään poliittiseen- ja taloudelliseen eliittiin, joiden keskuudessa uskollisuuden siirtyminen näyttäytyi integraatioprosessin kannalta tärkeämpänä (Saurugger 2014, 43 ja Haas 1958, 17).

Neofunktionalismi oli Euroopan integraation pääteoria 1950-1960-luvulla, mutta se ajautui suurin vaikeuksiin ollessaan kykenemätön selittämään integraation hidastumista 1970-luvulla. Jopa teorian isä Haas ehti jo julistaa neofunktionalismin vanhentuneeksi (Saurugger 2014, 44). Neofunktionalismin kenties keskeisin heikkous on sen kykenemättömyys ottaa tarpeeksi huomioon jäsenvaltioiden ”kansallisia intressejä” integraatioon vaikuttavina elementteinä. Neofunktionalismia kritisoitiin 1970-80-luvuilla myös siitä, ettei yhdentymisen moottorina toimivat integraation kerrannaisvaikutukset osoittautuneetkaan niin automaattisiksi kuin teoriassa oli oletettu, vaan integraatio junnasi lähes paikoillaan useita vuosia (Saurugger 2014, 45). Eurooppalainen integraatio otti kuitenkin 1990-luvulla merkittävän harppauksen eteenpäin, kun Maastrichtin sopimuksen myötä yhteisö syventyi usealla eri politiikan sektorilla. Maastrichtin sopimuksessa ylikansallisia instituutioita vahvistettiin määräänemmistöpäätöksiä lisäämällä ja talous- ja rahaliiton perustamisen myötä Euroopan unioni sai myös kokonaan uusia instituutioita, kuten Euroopan keskuspankin (Dinan 2004, 249). 1990-luvulta lähtenyt uusi integraatioaalto elvytti myös neofunktionalistisen integraatioteorian takaisin henkiin. Sen rinnalle on tosin yhä vahvemmin nousseet useat muut integraatioteoriat, kuten hallitustenvälistä yhteistyötä korostava teoria (*liberal intergovernmentalism*), joka painottaa Euroopan integraation pohjautuvan ensisijaisesti itsenäisten valtioiden intresseihin ja keskinäiseen yhteistyöhön (Saurugger 2014, 55).

Vaikka neofunktionalismin suosio yleisenä integraatiota selittävänä teoriana on vähentynyt etenkin sen ollessa kykenemätön selittämään integraatioprosessin pysähtymistä 1970-1980-luvulla, katson itse sen olevan hyvin käyttökelpoinen Euroopan unionin taloudellista integraatiota (talous- ja rahaliitto mukaan lukien) tarkastellessa. Etenkin eurokriisin aikaan talous- ja rahaliiton puitteissa tapahtuva integraatio näytti noudattavan vahvasti neofunktionalistien käsityksiä teknokraattisesta jossain määrin epäpolitisoidusta integraatiosta, joissa integraatiota syventävät uudistukset näyttäytyvät ensisijaisesti taloudellisrationaaliselta ongelmanratkaisulta. Myös useissa rahaliittoa käsittelevissä analyyseissä on painotettu talous- ja rahaliiton vaikutusta syvemmän integraatiopaineen luoja neofunktionalistisen kerrannaisvaikutusten hengessä (Feldstein 1997, 1, 4-5 ja 31; Kanninen ym. 2014, 5 ja Spolaore 2013, 138) Rahaliiton nähtiin siis olevan rakenteeltaan puutteellinen ja sisältävän ”valuvikoja” jo sen luomisesta lähtien ja täten yhteisen rahan käyttöönotto johti välittömästi merkittävään lisäintegraation tarpeeseen esimerkiksi pankkijärjestelmän ja talouspolitiikan saralla.

Toisena mielenkiintoisena näkökulmana on analysoida, missä määrin neofunktionalistien teoria ideallisista kerrannaisvaikutuksista on todellisuudessa toteutunut euroalueella niin jäsenvaltioiden poliittisen eliitin, kuin kansalaisten osalta. Etenkin integraation pitkän aikavälin tulevaisuudelle näen merkittävänä tekijänä sen, missä määrin integraatio kykenee muokkaamaan poliittisia toimijoita ja kansalaisia sosiaalisella ja kulttuurillisella tasolla osaksi uutta yhä tiivistyvää poliittista yhteisöä.

2. EUROALUEEN TULEVAISUUS

2.1 Johdanto analyysiin

Tutkielmani analyysi jakautuu kolmeen osioon. Ensimmäisessä osassa käyn lyhyestä läpi talous- ja rahaliiton taustoja ja historiaa, sekä esittelen niin sanotun Valkoisen kirjan talous- ja rahaliittoa käsittelevät kohdat ja sen yhteydessä luodun rahaliittoa käsittelevän pohdinta-asiakirjan keskeisimmän sisällön.

Analyysini toinen osa keskittyy elpymisvälineen sisällön ja merkityksen analysoimiseen euroalueen lyhyen- ja keskipitkän aikavälin tulevaisuuden kannalta. Elpymisvälinettä ja siihen kytköksissä olevaa euroalueen kehityskulkua pyrin analysoimaan ensin konkreettisemmin hahmottamalla elpymisvälineen mukanaan tuomia muutoksia ja näiden suhdetta analyysin ensimmäisessä osassa läpikäytyyn aineistooni. Tämän jälkeen pyrin hahmottamaan näiden uudistusten merkitystä talous- ja rahaliiton tulevaisuuden kehitykselle neofunktionalistisen integraatioteorian avulla.

Analyysin kolmannessa osassa pyrin pohtimaan Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuutta pidemmällä tähtäimellä laajempien yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja kulttuurillisten ilmiöiden kautta. Tässä analyysissä huomioni keskittyy ennen kaikkea niihin yhteiskuntafilosofisiin ja kulttuurillisiin lähtökohtiin, joiden pohjalta integraatioprojektia on alun perin ryhdytty toteuttamaan, sekä siihen, miten tämä uusi integroitunut poliittinen yhteisö on yhteen sovitettavissa Euroopassa vallitsevan kulttuurillisen ja sosiaalisen todellisuuden kanssa.

2.2 Euroopan talous- ja rahaliiton synty ja tavoitteet

Yhteinen valuutta on ollut Euroopan integraation yksi keskeisimmistä tavoitteista projektin alkuhetkistä saakka. Ensimmäiset ajatukset koko Euroopan kattavasta valuuttaunionista esitti 1920-luvulla Saksan silloinen ulkoministeri Gustav Stresemann kansainliitossa. Ensimmäiset konkreettiset askeleet Euroopan maiden välisten valuuttojen integroimiseen otettiin 1970-luvulla niin sanotun EMS-järjestelmän avulla (*European Monetary System*), jossa yhteisön maiden kesken luotiin laskennallinen valuutta ECU (*European Currency Unit*) (Dinan 2004, 173). EMS:n osana luotiin kansalliset valuutat yhteen sitova ERM (*European Exchange Rate Mechanism*), jossa valuuttojen arvot saivat vaihdella vain tiettyjen rajojen sisällä (Kanniainen ym. 2014, 38). EMS toimi ikään kuin valmistelevana askeleena yhteiseen valuuttaan siirtymiseksi kytkemällä Euroopan

valuutat toisiinsa, mikä mahdollistaisi myöhemmin kokonaan yhteiseen valuuttaan siirtymisen (Dinan 2004, 175). EMS ajautui kuitenkin suuriin vaikeuksiin 1990-luvulla, kun useita kansallisia valuuttoja vastaan käynnistyi spekulatiivisia hyökkäyksiä. Lopulta lähes kaikki EMS:ään osallistuneet maat joutuivat irrottautumaan järjestelmästä ja devalvoimaan valuuttansa 1990-luvun alussa Suomi mukaan lukien (Clerc & Elo 2014, 154 ja Klein 1998, 6).

EMS:n epäonnistumisesta huolimatta yhteisössä säilyi pyrkimys kohti yhteistä valuuttaa ja talous- ja rahaliittoa. Lopulta tavoite konkretisoitui Maastrichtin sopimuksen myötä, minkä seurauksena talous- ja rahaliiton perustaminen ratifioitiin juuri syntyneen unionin ensimmäisenä peruspilarina (Dinan 2004, 251). Euroon siirtyvät maat sitoivat jälleen kansalliset valuuttansa ECU:uun, jonka pohjalta lopulta muodostettiin 1:1 suhteella uusi valuutta euro. Yhteinen valuutta syntyi tilivaluuttana 1. tammikuuta 1999 ja myöhemmin käteisvaluuttana tammikuussa vuonna 2002 (Clerc & Elo 2014, 156).

Yhteiselle talous- ja rahaliitolle on esitetty lukuisia taloudellisia kuin myös poliittisia perusteluja. Taloudellisia perusteluja rahaliitolle olivat ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuden vahvistamiseen liittyvät argumentit. Toisistaan irralliset ja keskenään vaihtelevat valuuttakurssit nähtiin sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta haitalliseksi, jolloin yhteisen valuutan arveltiin vahvistavan koko sisämarkkina-alueen taloudellista kehitystä (Delors 1989, 7-10). Yhteisen valuutan argumentoitiin myös vahvistavan Euroopan työllisyystilannetta ja nopeuttavan Etelä-Euroopan heikompien talouksien konvergoitumista taloudellisesti vahvemman Länsi-Euroopan kanssa (Euroopan komissio 1990, 27 ja 63).

Taloudellisten perustelujen rinnalla kenties merkittävämmässä roolissa koko rahaliiton synnylle olivat sen poliittiset tavoitteet. Talous- ja rahaliitto nähtiin tärkeänä askeleena kohti tiiviimpää poliittista unionia (Feldstein 1997, 1, 4-5 ja 31 ja Kannianen ym. 2014, 5). Yhteisellä rahalla pyrittiin myös vahvistamaan integraation muita ulottuvuuksia, kuten kansalaisten unioniin kuulumisen identiteettiä. Talous- ja rahaliiton poliittisesta ulottuvuudesta kertoo hyvin esimerkiksi komission puheenjohtajien Romano Prodin ja Jacques Santerin näkemykset rahaliiton merkityksestä.

I am sure the euro will oblige us to introduce a new set of economic policy instruments. It is politically impossible to propose that now. But some day there will be a crisis and new instruments will be created. -Romano Prodi 2001 (Guiso, Sapienza & Zingales 2015, 2)

The Euro is also a powerful factor in forging a European identity. Countries which share a common currency are countries ready to unite their destinies as part of an integrated community. -Jacques Santer 1998 (Shore 2000, 92)

Symboliikan ja yhteisen identiteetin vahvistamisen ohella yhteisen rahan arvioitiin johtavan myös tiiviimpään poliittiseen ja institutionaaliseen integraatioon. Talous- ja rahaliiton ajateltiin siis johtavan neofunktionalismin kerrannaisvaikutusten mekanismin kautta syvempään integraatioon erityisesti rahoitusmarkkinoilla ja talouspolitiikan osalta (Spolaore 2013, 138 ja Kanninen ym. 2014, 15).

2.3 Euron lyhyt historia

Euron alkutaival 2000-luvun alussa näytti sujuvan lupaavasti. Talous kasvoi Euroopassa vahvasti ja euroalueen jäsenvaltioiden väliset valtion lainojen korot konvergoituivat hyvin nopeasti alhaiselle tasolle (Kanninen ym. 2014, 53). 2000-luvun vahva talouskasvu selittyi kuitenkin myös osin Euroopan keskuspankin harjoittamalla kevyehköllä rahapolitiikalla, johon kytkeytyi osittain myös eurokriisin siemenet. Kevyt rahapolitiikka oli sovitettu ensisijaisesti euroalueen ytimen, kuten Saksan ja Ranskan suhdannetilanteeseen sopivaksi, mutta aiheutti periferiamaisissa liiallista velkaantumista ja luottokuplaa (Kanninen ym. 2014, 73). Halpa raha johti Euroopan pankkien taseiden paisumiseen, sekä valtioiden ja kansalaisten liialliseen velkaantumiseen (Kanninen ym. 2014, 32). Heti euron käyttöönoton jälkeen alkoi myös euroalueen jäsenvaltioiden välisten kilpailukykyerojen kasvu, joka osoittautui vielä kenties rahoitusmarkkinoiden epätasapainoja merkittävämmäksi tekijäksi myöhemmille euroalueen ongelmille (Tervala 2012, 201). Tässä suhteessa erityisesti Saksa kohensi kilpailukykyään suhteessa muuhun euroalueeseen tiukan työmarkkinapolitiikkansa ja palkkamaltin johdosta (Rantala 2014, 3).

2000-luvun nousukausi päättyi Yhdysvalloista 2008 alkunsa saaneeseen rajuun finanssikriisiin, jonka vaikutukset heijastuivat nopeasti myös euroalueelle. Euroopassa finanssikriisin seurauksena puhkesi euroalueen velkakriisi. Ensimmäinen vaikeuksiin ajautunut maa oli Kreikka, joka oli hyvin lähellä ajautua konkurssiin vuonna 2010 Kreikan valtion lainojen korkojen noustessa jyrkästi sijoittajien havahduttua Kreikan julkisen talouden heikkoon tilaan (Kanninen ym. 2014, 56). Jälkikäteen voidaan todeta markkinoiden harhautuneen maakohtaisista riskeistä jo euron alkutaipaleella euroalueen jäsenvaltioiden joukkovelkakirjojen korkojen konvergoituessa Saksan

tasolle. Kreikan jälkeen samankaltaisiin velkaongelmiin ja nouseviin korkoihin ajautuivat myöhemmin myös Portugali, Irlanti, Espanja ja Italia (Suvanto ym. 2015, 70).

Kreikan ja myöhemmin myös muiden valtioiden ajauduttua lähes maksukyvyttömyyden partaalle, euroalueen maat yhdessä IMF:n kanssa päättivät kriisimaille myönnettävistä tukipaketeista, joiden tarkoituksena oli välttää kyseisten maiden ajautuminen konkurssiin (BBC 2010). 2010-luvun alussa euroalue oli erittäin suurissa vaikeuksissa, minkä seurauksena Euroopan keskuspankki Mario Draghin johdolla ryhtyi radikaaliin toimiin euroalueen pelastamiseksi. 2012 Euroopan keskuspankki tarjoutui ostamaan rajattoman määrän jäsenvaltioiden joukkovelkakirjoja markkinoiden rauhoittamiseksi (Kanniainen ym. 2014, 20). EKP:n massiivisilla osto-ohjelmilla valtioiden lainojen korot saatiin viimein kuriin ja akuutti kriisi taltutettua (Baldwin & Giavazzi 2015, 177).

Eurokriisin aikana euroalueella tehtiin lukuisia toimia kriisin taltuttamiseksi ja euroalueen eheyden vahvistamiseksi. Yhtenä keskeisenä syynä velkakriisiin nähtiin vastuuton finanssipolitiikka etenkin Kreikan ja Portugalin kohdalla (Tervala 2012, 214). Euroalueella onkin pyritty jatkuvasti tiivistämään kansallisen tason finanssipolitiikkojen koordinoitua ja vahvistamaan euroalueella vallitsevia finanssipolitiikan sääntöjä. Näitä talouspolitiikan koordinoituhankkeita ovat olleet muun muassa niin sanotut ”six-pack”, ”two-pack” ja stabiilisuus- ja koordinaatiosopimus (TSCG), joiden avulla on pyritty varmistamaan rahaliiton toimivuus ja estämään jäsenvaltioita harjoittamasta euroalueen vakautta horjuttavaa finanssipolitiikkaa (Kanniainen ym. 2014 100 ja Van Rompuy 2012, 2-4).

Eurokriisi johti merkittäviin uudistuksiin euroalueella pankkivalvonnan suhteen. Euroopan pankkiunioni perustettiin vuonna 2012 ja sen kehitys on osin edelleen kesken. Pankkiunionin avulla pyritään tehostamaan pankkivalvontaa, vahvistaa rahoitusvakautta ja yhdenmukaistaa rahoitukseen liittyvää sääntelyä euroalueella. Pankkiunioni kolme pääpilaria ovat 1. Yhteinen sääntökirja 2. Yhteinen valvontamekanismi ja 3. Yhteinen kriisinsuoritusmekanismi. (Euroopan unioni 2018) Pankkiunionin keskeisenä tavoitteena on poistaa niin sanottu pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys, jossa pankkisektorin ongelmat heijastuvat nopeasti valtiontalouteen. Esimerkkinä tämänkaltaisesta ongelmasta euroalueella on ollut erityisesti Irlanti, jossa pankkisektorin ongelmat johtivat lähes koko valtion konkurssiin ja pelastuspakettien tarpeeseen (Baldwin & Giavazzi 2015, 20). Eurooppalaisella pankkiunionilla pyritään vahvistamaan rahoitusjärjestelmän yhteisvastuuta, jotta Irlannin kaltaiset tapaukset pystyttäisiin jatkossa estämään tehokkaammin (Kanniainen ym. 2014, 95).

Akuutti eurokriisi saatiin edellä mainituilla keinoilla hyvin pitkälti taltutettua 2010-luvun loppupuoliskolla. Tästä huolimatta euroalueen tulevaisuus on edelleen hyvin epävarma. Useissa tutkimuksissa ja artikkeleissa perustellaan euroalueen olevan merkittävien uudistusten edessä, jotta se voisi varmistaa kykynsä selvitä tulevista kriiseistä (Kanniainen ym. 2014, 117; Foreign Policy Association; 2016 ja Baldwin & Giavazzi 2015, 107). Euroopan talous- ja rahaliiton rakenteen ei siis missään nimessä voida katsoa olevan stabiilissa muuttumattomassa niin sanotusti ”valmiissa” tilassa ja tutkielmani pyrkiikin hahmottamaan sen erilaisia tulevaisuuden skenaarioita ja näiden todennäköisyyttä.

2.4 Komission Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta

Komission 2017 maaliskuussa julkaistu ”Valkoisen kirja” sisältää kaikkiaan viisi skenaariota Euroopan tulevaisuudelle. Näiden skenaarioiden kautta komissio pyrki esittämään vaihtoehtoisia malleja Euroopan unionin tulevaisuuden rakenteelle ja käynnistämään keskustelua integraation tulevaisuuden suunnasta. Nämä skenaariot toimivat oman lyhyen- ja keskipitkän aikavälin analyysini pohjana ja vertailukohtana euroalueen 2017 jälkeiselle kehitykselle.

Ensimmäinen skenaario: Jatketaan entiseen tapaan

Ensimmäisen skenaarion mukaan unionin kehitys jatkuisi nykyisen kaltaisen hitaan, mutta yhtenäisen integraation kautta ilman suurempia institutionaalisia muutoksia. Sisämarkkinoiden ja talouden kehitystä pyritään tukemaan erilaisten investointihankkeiden ja uusien kauppasopimusten kautta, ulko- ja puolustuspolitiikkaa pyritään tiivistämään yhteisten materiaalihankintojen avulla ja EU:n rajavalvonnassa pyritään tiiviimpään yhteistyöhön jäsenvaltioiden kesken. (Euroopan komissio 2017a, 16)

Euroalueen osalta skenaariossa kehitystä kuvataan seuraavasti:

Yhtenäisvaluutan toiminta paranee asteittain, mikä edistää kasvua ja ehkäisee EU:n sisä- tai ulkopuolelta tulevia häiriötekijöitä. Lisätoimia toteutetaan rahoitusvalvonnan lujittamiseksi, julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi ja pääomamarkkinoiden kehittämiseksi reaalityökalouden rahoittamista silmällä pitäen. (Euroopan komissio 2017a, 16)

Skenaariossa ei siis mainita euroalueella tapahtuvan merkittäviä institutionaalisia muutoksia, vaan toiminta keskittyy lähinnä pankkiunionin vahvistamiseen, sekä yhtenäisten pääomamarkkinoiden toiminnan kehittämiseen nykyisten järjestelmien puitteissa.

Toinen skenaario: Sisämarkkinat etusijalle

Toinen skenaario kuvaa kehitystä, jossa Euroopan unionin poliittista integraatiota osittain puretaan ja unioni keskittyy jatkossa lähinnä pelkästään sisämarkkinoiden ja jäsenvaltioiden välisten kaupankäynnin turvaamiseen. Kyseinen skenaario on ainoa selkeä poliittisen disintegraation skenaario, jossa Euroopan unionin poliittista toimivaltaa supistetaan järjestelmän muutoksilla. Sisämarkkinoiden, eli tavaroiden ja pääoman vapaa liikkuminen jatkuu edelleen tullittomana jäsenmaiden välillä, mutta disintegraatio monella välillisesti sisämarkkinoihin kytkeytyvässä politiikan sektorissa, kuten kuluttajansuojaan ja ympäristöön liittyvässä EU-tason sääntelyssä tuo muutoksia myös sisämarkkinoiden toimintaan. Maahanmuuttopolitiikka, ulkopoliitiikka ja kauppapolitiikka palautuu entistä enemmän jäsenmaiden itsensä hoidettaviksi. (Euroopan komissio 2017a, 18)

Rahaliiton tulevaisuutta skenaariossa kuvataan seuraavasti:

Euro helpottaa kaupankäyntiä, mutta erojen suureneminen ja yhteistyön rajallisuus voivat altistaa merkittäville häiriöille. Tämä voi uhata yhteisen rahan eheyttä ja sen kykyä selviytyä uudesta finanssikriisistä. (Euroopan komissio 2017a, 18)

Skenaariossa ei siis suoraan ehdoteta mitään selkeitä muutoksia rahaliiton toiminnalle, mutta siinä annetaan ymmärtää, että uudistusten tekemättä jättäminen heikentää euroalueen toimintaa ja saattaa vaikuttaa ratkaisevalla tavalla sen kykyyn selviytyä tulevista kriiseistä.

Kolmas skenaario: Halukkaat tekevät enemmän yhdessä

Kolmannessa skenaariossa kuvataan niin sanotun eriytyvän integraation skenaario. Tässä skenaariossa integraatio jakautuu kahteen eri integraation vyöhykkeeseen, jossa osa jäsenvaltioista tiivistää merkittävästi integraatiota usealla eri politiikan sektorilla vähemmän halukkaiden jäsenvaltioiden jäädessä tämän tiiviimmän integraatioblokin ulkopuolelle. Toisaalta voitaisiin hyvin huomauttaa Euroopan unionin koostuvan jo ennestään useasta eri tasoisesta integraation

vyöhykkeestä, kuten Euroopan talousalueen (ETA) jäsenistä, rahaliiton ulkopuolisista EU:n jäsenvaltioista, sekä syvimpänä integraatioblokkina euroalueen jäsenvaltioista (Dinan 2004, 225 ja 283-284). Komission kolmannessa skenaariossa integraatio alkaisi eriytyä jäsenmaiden kesken esimerkiksi turvallisuus ja puolustuspolitiikassa, sekä oikeusasioissa. Tämän lisäksi euroalueen maat ja mahdollisesti muutama muukin jäsenvaltio päättää tiivistää integraatiota verotuksen ja sosiaalipolitiikan saralla muun muassa verotusta yhtenäistämällä. (Euroopan komissio 2017a, 20)

Käytännössä kolmas skenaario tarkoittaa ensimmäisen skenaarion ”Jatketaan entiseen tapaan” toteutumista ja mahdollisesti tämän päälle luotua erillistä lisäintegraatiota tiettyjen jäsenvaltioiden muodostaman ryhmän osalta. Talous- ja rahaliiton osalta kolmannessa skenaariossa todetaan kehityksen olevan ensimmäisen skenaarion mukaista, eli uudistuksia toteutetaan muun muassa pankkiunionin vahvistamiseksi ja pääomamarkkinoiden yhtenäisyyden kehittämiseksi nykyisten sopimusten puitteissa. Näiden lisäksi euroalueen maat tiivistävät integraatiotaan verotuksen ja sosiaalisten normien kaltaisilla aloilla. (Euroopan komissio 2017a, 20-21)

Neljäs skenaario: Tehdään vähemmän, mutta tehokkaammin

Neljännessä skenaariossa EU:n toiminnalle ja rakenteelle esitetään merkittäviä muutoksia. Tavoitteena on vahvistaa unionia niillä aloilla, missä sillä katsotaan olevan suurin kyky tuottaa jäsenvaltioilleen lisäarvoa samalla luopuen niistä politiikan sektoreista jopa kokonaan, joita ei nähdä välttämättömiksi toteuttaa unionitasolla. Käytännössä skenaariossa toteutetaan lisäintegraatiota muun muassa innovaatioiden, kaupan, turvallisuuden, muuttoliikkeen, rajavalvonnan ja puolustuksen aloilla. (Euroopan komissio 2017a, 22)

Merkittävänä institutionaalisenä muutoksena voidaan mainita esimerkiksi kauppapolitiikan asettaminen yksinomaan unionin päätäntävällän alle, minkä tavoitteena on vahvistaa ja nopeuttaa EU:n kykyä luoda uusia kauppasopimuksia. Toisaalta skenaariossa toteutetaan myös disintegraatiota niillä politiikan sektoreilla, joita ei katsota välttämättömäksi toteuttaa unionin kautta. Näitä mainitaan olevan esimerkiksi valtioneuvon valvontatehtävät, aluekehitys, sekä sellaiset työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alat, jotka eivät liity suoranaisesti sisämarkkinoiden toimintaan. (Euroopan komissio 2017a, 22)

Euroalueen osalta skenaariossa esitetään kuitenkin merkittäviä toimia integraation tiivistämiseksi. Tarkempia yksityiskohtia euroalueen kehittämisestä ei mainita, mutta skenaariossa todetaan rahaliiton osalta muun muassa:

Samalla jatketaan toimia, joiden tarkoituksena on euron lujittaminen ja yhteisen valuutan vakauden varmistaminen. ... Useita toimia toteutetaan euroalueen lujittamiseksi ja sen vakauden varmistamiseksi. (Euroopan komissio 2017a, 22-23)

Kyseisessä skenaariossa puhutaan vahvemmin euroalueen uudistamisesta ja lujittamisesta kuin kolmessa edellisessä skenaariossa. Rahaliiton nähdään siis kuuluvan tiiviimpää integraatiota vaativiin politiikan sektoreihin, jossa pitäisi syventää integraatiota ja vahvistaa unionin toimivaltaa. Skenaariossa jätetään kuitenkin hyvin pitkälti auki se, mitä nämä ”Euron lujittamiseen ja yhteisen valuutan vakauden varmistamiseen” liittyvät konkreettiset toimet olisivat.

Viides skenaario: Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä

Viidennessä skenaariossa esitetään selkeä tiivistyvän integraation skenaario, jossa jäsenvaltioiden välistä integraatiota ja unionin toimivaltuuksia lisätään usealla eri politiikan sektorilla. Käytännössä tämä tarkoittaa institutionaalisia muutoksia unionin rakenteelle siirtäen esimerkiksi päätäntävällän kansainvälisistä kauppasopimuksista kokonaan komissiolle ja Euroopan parlamentille. Tämän lisäksi EU:sta luodaan puolustusunioni ja ulkopoliittista yhteistyötä syvennetään merkittävästi entisestä. Unionin rajavalvonta ja maahanmuuttopolitiikka siirtyy vahvemmin yhteisötasolle päätettäväksi ja sisämarkkinoita pyritään tehostamaan yhdenmukaistamalla lainsäädäntöä ja normeja laajasti eri sisämarkkinoihin vaikuttavilla politiikan sektoreilla. (Euroopan komissio 2017a, 24)

Euroalueelle viides skenaario merkitsisi merkittävää lisäintegraatiota. Skenaariossa mainitaan euroalueen osalta muun muassa:

Sekä euroalueella että sen jäsenyyttä tavoittelevissa maissa koordinoidaan julkista taloutta, sosiaaliasioita ja verotusta aiempaa paljon tiiviimmin ja rahoituspalveluja valvotaan Euroopan tasolla. Uutta EU:n rahoitustukea on saatavilla talouskasvun vauhdittamiseen sekä alueellisten, kansallisten ja alakohtaisten häiriöiden lievittämiseen. (Euroopan komissio 2017a, 24)

Käytännössä rahaliiton tulevaisuus toteutuisi siis 2015 kesäkuussa laaditun ”Viiden puheenjohtajan raportin” mukaisesti. Tämä tarkoittaisi talous-, rahoitus- ja fiskaaliunionin luomista euroalueelle vuoteen 2025 mennessä.

Viiden puheenjohtajan raportissa talousunionilla tarkoitetaan rahaliiton puitteissa tapahtuvaa talouspolitiikan ja työmarkkinoiden yhtenäistämistä, sekä talouspolitiikan vahvempaa unionitason koordinoitua. Unioni asettaisi yhteisiä sääntöjä muun muassa työmarkkinoihin, kilpailukykyyn, julkishallintoon ja tiettyihin veropolitiikan osa-alueisiin liittyen (Juncker ym. 2015, 7-9). Rahoitusunioni puolestaan merkitsisi tiivistä pankkiunionia yhteisine talletussuojajärjestelmineen ja kriisinratkaisumekanismineen (Juncker ym. 2015, 12). Fiskaaliunionin tavoitteena on luoda euroalueelle yhteinen julkistalouden vakautusjärjestelmä ja Euroopan finanssipoliittinen komitea, joka koordinoi ja täydentää jäsenvaltioiden kansallisen tason finanssipolitiikkaa (Juncker ym. 2015, 18-19).

Sinänsä huomion arvoista on se, että yhdessäkään skenaariossa ei ehdoteta rahaliiton osalta suoraan minkään sen alle rakennettujen järjestelyiden purkamista. Edes selkeässä disintegraation skenaariossa (2. skenaario) ei otettu esille selkeitä rahaliittoon kuuluvia osa-alueita, joita tulisi purkaa, vaan tässä rahaliiton uudistaminen vain jätettiin toteuttamatta. Kaikissa muissa skenaariossa euroalueen katsottiin integroituvan vuoteen 2025 mennessä vähintään nykyisten instituutioiden ja sopimusten puitteissa ja 4. sekä 5. skenaariossa vielä tätäkin perusteellisemmin.

2.5 Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä

Lyhyen ja keskipitkän aikavälin analyysin toisena aineistopohjana toimii Valkoisen kirjan jatkoksi luotu raportti talous- ja rahaliiton syventämisestä. Kyseisessä pohdinta-asiakirjassa käydään yksityiskohtaisemmin läpi niitä mahdollisia muutoksia, joita euroalueella pyritään toteuttamaan vuoteen 2025 mennessä. Raportti perustuu osittain 2015 julkaistuun Viiden puheenjohtajan raporttiin, jossa luotiin eräänlainen tiekartta talous- ja rahaliiton syventämiselle vuoteen 2025 mennessä.

Heti raportin alussa todetaan hyvin yksiselitteisesti talous- ja rahaliiton olevan välttämättömien uudistusten edessä, jotta sen toimintakyky voidaan turvata. Myös 25.3.2017 jäsenvaltioiden allekirjoittamassa Rooman julistuksessa sitouduttiin, joskin hyvin yleisluontoisella tasolla rahaliiton uudistamiseen ja sen vakauden turvaamiseen (Euroopan komissio 2017b, 4 ja 7). Raportissa keskeisiksi tavoitteiksi uudistuksille asetetaan muun muassa jäsenvaltioiden välisen taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden kaventaminen, euroalueen työllisyysasteen nostaminen, euroalueen rahoitusjärjestelmän vakauden lujittaminen, suurien velkamäärien vähentäminen ja kollektiivisten

vakauttamisvalmiuksien lisääminen, sekä talous- ja rahaliiton poliittisen hallinnan tehokkuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen (Euroopan komissio 2017b, 12-17).

Näiden edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi mainitaan useita erilaisia toimenpiteitä eri sektoreilla. Näiden toimien toteuttaminen on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä vaiheessa 2017-2019 on tarkoituksena viimeistellä pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni keskeisten elementtien, kuten yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyjen ja yhteisen eurooppalaisen talletussuojan osalta. Toisessa vaiheessa 2020-2025 on tarkoituksena saada valmiiksi euroalueen rahoitusunioni yhteisellä euroalueen keskinäisellä sijoitusvälineellä, muuttamalla valtioiden joukkovelkakirjojen sääntelykohtelua ja luomalla yhteinen julkistalouden vakausjärjestelmä. (Euroopan komissio 2017b, 18-21) Käytännössä tämä askel edellyttäisi siis nykyistä suurempaa jäsenvaltioiden velkojen ja julkisen talouden yhteisvastuuta euroalueella.

Rahoitusunionin osalta yhteiseksi sijoitusvälineeksi raportissa ehdotetaan Yhdysvaltojen valtion joukkovelkakirjoihin verrattavissa olevaa instrumenttia, jonka puitteissa jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitus olisi mahdollista turvata nykyistä paremmin etenkin kriisiolosuhteissa. Euroalueen yhteisiä velkakirjoja perustellaan raportissa jäsenvaltioiden välisellä epäsymmetrisellä sijoitusvälineiden tarjonnalla (Euroopan komissio 2017b, 22). Selkeämmin sanottuna tämä sijoitusvälineiden tarjonnan epäsymmetrisyys tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Italian valtion ehdot saada markkinoilta rahoitusta julkisen taloutensa alijäämän rahoittamiseksi poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Saksasta, joka saa markkinoilta lainaa huomattavasti pienemmällä korolla etenkin mahdollisissa kriisitilanteissa. Euroalueen yhteisillä velkakirjoilla pyrittäisiin välttämään esimerkiksi Kreikan eurokriisissä kohtaama tilanne, jossa sen oli käytännössä mahdotonta saada rahoitusta markkinoilta alijäämäänsä, joka johti vakavaan valtion konkurssiuhkaan, pelastuspaketteihin ja kriisijärjestelyihin Kreikassa uhaten koko rahaliiton eheyttä (Suvanto ym. 2015, 70).

Rahoitusunionin lisäksi keskeisenä tavoitteena on euroalueen jäsenvaltioiden taloudellinen lähentäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa pyrkimystä tasoittaa tuloeroja, yhtenäistää inflaatiota, korkotasoa ja julkisten talouksien kuntoa jäsenvaltioiden välillä. Tämän lisäksi pyritään edesauttamaan taloudellisten suhdanteiden konvergoitumista jäsenvaltioiden välillä.

Pyrkimys taloudellisten suhdanteiden konvergoitumiseen euroalueella merkitsee sitä, että eri jäsenvaltiot olisivat samassa suhdannetilanteessa (nousu/laskusuhdanteessa) mahdollisimman samanaikaisesti, jolloin rahapolitiikan keskitetyt toimet ovat tehokkaampia ja oikea-aikaisia kaikille

jäsenvaltioille. Euroalueen historiassa epäsymmetriset suhdannetilanteet olivat yhtenä syynä eurokriisiin johtaneissa vaikeuksissa (Baldwin & Giavazzi 2015, 110). Ennen eurokriisiä EKP:n rahapolitiikan voidaan katsoa olleen sopivan suuntaista euroalueen ydinmaille, kuten Saksalle, Ranskalle ja Hollannille, mutta saman aikaisesti liian löysää osalle periferiamaista, kuten Espanjalle, Portugalille, Italialle, Kreikalle ja Irlannille (Baldwin & Giavazzi 2015, 205 ja Tervala 2012, 201). Tämä liian löysä rahapolitiikka aiheutti periferiamaissa luottokuplia. Esimerkiksi Espanjassa ja Irlannissa liian alhainen korkotaso aiheutti suuret asuntomarkkinakuplat, jotka puhkesivat 2008 alkaneen globaalien finanssikriisien myötä (Kanniainen ym. 2014, 73). Euroalueen jäsenvaltioiden talouksien konvergoimiseksi raportissa ehdotetaan vahvempaa yhteistä EU-tason talouspolitiikan koordinoitua ja rahoituksen käyttöä. (Euroopan komissio 2017b, 23-24)

Rahaliiton kriisinkestävyys ja vakauden varmistamiseksi raportissa ehdotetaan euroalueelle yhteistä makrotalouden vakautusjärjestelmää, jonka tavoitteena olisi tasoittaa jäsenvaltioiden kohtaamia epäsymmetrisiä shokkeja. Koska euroalueen jäsenvaltioiden kansantalouksien rakenteet poikkeavat merkittävästi toisistaan, vaikuttaa maailmantalouden vaihteleva kysyntä eri raaka-aineiden ja tuotteiden välillä jäsenvaltioihin epäsymmetrisesti (Kanniainen ym. 2014, 37 ja 84-85). Esimerkiksi Suomen kontekstissa tällainen shokki voisi olla puu- ja paperiteollisuuden kysynnän rajua heikkeneminen, minkä seurauksena Suomen kansantalous kokisi huomattavasti kovemman iskun muihin euroalueen maihin verrattuna (Obstfeld 1997, 306).

Vakautusjärjestelyn pyrkimyksenä on tarjota tukea ja vakauttaa euroalueen taloutta kokonaisuutena, mikäli jokin jäsenvaltio tai -valtiot kokisivat tämänkaltaisen epäsymmetrisen shokin. Konkreettisia ehdotuksia uusiksi vakautusjärjestelmiksi raportissa ehdotetaan eurooppalaista investointiturvajärjestelmää, joka toimisi eräänlaisena yhteisenä investointirahastona tukien etenkin kovimmin taantumasta kärsiviä maita. Toinen konkreettinen uudistus olisi luoda yhteinen eurooppalainen työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka tukisi taantumasta ja korkeasta työttömyydestä kärsivien jäsenvaltioiden kansallisia työttömyysturvan järjestelmiä yhteisestä kassasta (Euroopan komissio 2017b, 25).

Näiden lisäksi raportissa nostetaan esille yleinen ”Pahan päivän rahasto”, jonka varoja kerrytettäisiin säännöllisesti hyvinä aikoina. Kriisin sattuessa rahaston maksuosuudet pyrittäisiin kuitenkin rajaamaan ensisijaisesti kunkin jäsenvaltion maksuosuuksiin. Rahaston kapasiteetin lisäämiseksi ehdotetaan myös mahdollisuutta antaa rahastolle valtuudet ottaa lainaa markkinoilta. (Euroopan komissio 2017b, 25-26)

Viimeisenä raportissa käsitellään euroalueen instituutioiden ja hallinnan uudistustarpeita. Tässä suhteessa esille nostetaan jopa EU:n perussopimusten uudistaminen, joka vaatisi kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän (Suvanto ym. 2015, 62). Raportissa nostetaan esiin myös eriytyvän integraation skenaario, jossa euroalueen maat voisivat sopia osasta asioita keskenään vahvistetussa euroryhmässä, sekä Euroopan parlamentissa muista unionin jäsenvaltioista erillisenä yksikkönä (Euroopan komissio 2017b, 27).

Yhtenä ehdotuksena on myös uuden euroalueen varainhallinnon perustaminen, johon on mediassa viitattu ”Euroalueen valtiovarainministeriönä” (Keskisuomalainen 2017). Tämän uuden euroalueen varainhoitohallinnon alle siirrettäisiin nykyisin komission alla olevat talous- ja finanssipolitiikan valvontatehtävät, sekä annettaisiin valtuudet koordinoida mahdollisten yhteisten velkakirjojen liikkeellelaskua ja kontrolloida uusia mahdollisia makrotalouden vakausjärjestelyjä yhdessä euroryhmän kanssa (Euroopan komissio 2017b, 28). Mahdollisena uutena institutionaalisenä uudistuksena mainitaan myös nykyisen Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi ja sisällyttämällä tämä EU:n oikeudelliseen kehykseen. Euroopan valuuttarahaston alle koottaisiin nykyiset maksuvalmiustukimekanismit ja mahdollisesti pankkiunionin osaksi rakennettu ”viimeisenä keinona käytettävä” varautumisjärjestely. (Euroopan unioni 2017, 29)

2.6 EU:n elpymisväline

17.7.2020-21.7.2020 Eurooppa-neuvoston maratonkokouksessa EU-maiden johtajat hyväksyivät päätöksen 750 miljardin euron ”elpymisvälineestä” (Next Generation EU) sisällytettäväksi osaksi EU:n 2021-2027 pitkän aikavälin budjettia. Elpymisvälineen myötä EU:n 2021-2027 1 824,3 mrd. euron pitkän aikavälin budjetti siis koostuu 1 074,3 mrd. euron monivuotisen rahoituskehysten lisäksi kyseistä 750 mrd. elpymisvälineestä. Tämä 750 mrd. euroa käytetään lähivuosina EU-tason fiskaalielvytyksenä niin, että 390 mrd. euroa jaetaan suorina avustuksina ja loput 360 mrd. euroa lainoina jäsenvaltioille (Euroopan unionin neuvosto 2020).

Integraation ja euroalueen tulevaisuuden kannalta erityisen mullistavan paketista tekee se, että kyseinen 750 mrd. euroa rahoitetaan antamalla komissiolle valtuudet laskea liikkeelle 3-30 vuoden maturiteetin eurobondeja, eli liittovaltion velkakirjoja (Euroopan keskuspankki 2020 ja Giovannini ym. 2020). EU-tason fiskaalielvytys luo ensikertaa unionin historiassa alijäämäisen EU:n pitkän

aikavälin budjetin ja velkakirjojen takaisinmaksu on jätetty seuraaville pitkän aikavälin budjeteille 2028-2058 (Giovannini ym. 2020).

Velkakirjojen takaisinmaksun muodosta ei olla vielä sitovasti päätetty, joten sen yksityiskohdista tullaankin varmasti näkemään poliittista vääntöä. Toistaiseksi lainoja on esitetty maksettavaksi takaisin osin jäsenmaksujen korotuksilla 2028-2058 välisenä aikana (Eduskunta 2020). Osana takaisinmaksusuunnitelmaa on myös esitetty mahdollisia EU:n omien varainkeruujärjestelmien luomista esimerkiksi digi-, muovi- ja hiiliverojen muodossa (Eduskunta 2020). Sitovaa päätöstä näistä mahdollisista tulevista EU-veroista ei olla vielä tehty, mutta EKP:n raportissa mainitaan Eurooppa-neuvoston päätöksestä seuraavaa:

While the loans will be repaid by the beneficiary Member States, the **European Council agreed to reform the own resources system** and ensure that grant repayments will be covered by gross national income-based contributions **and new EU own resources**. (Giovannini ym. 2020) [Lihavoinnit Juuso Hietanen]

Lopullinen päätös mahdollisista EU-veroista vaatii kuitenkin jokaisen jäsenvaltion hyväksynnän, joten mitään absoluuttista varmuutta tämänkaltaisesta tulevaisuuden integraatioaskeleesta ei vielä voida tehdä. Toisaalta EU-velkakirjojen maksaminen edellyttää uusia poliittisia päätöksiä joka tapauksessa esimerkiksi jäsenmaksujen korotusten muodossa. Tämän skenaarion todennäköisyyttä voidaan toki arvioida kriittisesti siltä osin, että se edellyttäisi kunkin jäsenmaan tahtoa lyhentää yhteistä lainaa omasta pussista useiden budjettikausien ajan. Yksi mahdollisuus voi olla myös se, että komissiolle annetaan valtuudet käsitellä velkaansa valtion tapaan, jolloin se pystyisi uudelleen järjestellä velkaansa velkakirjojen maturiteettien umpeutuessa (käytännössä siis uusimaan otettuja velkoja). Totta kai mahdollisuutena on myös se, että kun juridinen väylä EU-velan ottamiseen on nyt luotu, voi tulevaisuudessa vastaavanlainen tilanne uusiutua lisävelanottona entisen velan päälle.

Tulevaisuuden integraation kannalta merkittävää on se, että Euroopan unionin omista lähteistä tai Suomen eduskunnan tai virkamieslähteistä ei voida löytää mitään tietoa siitä, onko sovittu mitään juridista väylää yksittäiselle jäsenvaltiolle irrottautua nyt luotavista EU-velkakirjoista. Täten oletettavasti tällaisesta väylästä ole erikseen sovittu mitään ja täten eroamisprosessi olisi puhtaasti poliittinen neuvottelukysymys. Tämän kaltainen poliittinen neuvotteluasema taasen olisi eron pyrkivälle jäsenvaltiolle äärimmäisen vaikea, sillä sekä komissiolle että muilla unionin jäsenvaltioilla olisi tällaisessa skenaariossa poliittinen intressi kipata kaikki mahdolliset vastuut yhteisistä velkakirjoista lähtijän niskaan. Tässä mielessä elpymisvälineen mukanaan tuoma

fiskaalinen integraatio federaation velkakirjojen muodossa on siis peruuttamaton tai vähintäänkin äärimmäisen hankalasti peruutettavissa oleva integraatioaskel.

Tämä integraation jossain määrin deterministinen yksisuuntaisuus on nostettu esiin myös aiemmassa Euroopan integraation tutkimuksessa. Wayne Sandholtzin ja Alex Stone Sweetin kirjassa ”European Integration and Supranational Governance” vastaavanlaista ilmiötä kuvataan niin sanottuna ”lock-in” mekanismina. Lock-in mekanismilla kuvataan yhteisötason ratkaisujen luonnetta vaikeasti saavutettavina, mutta vielä vaikeammin peruutettavissa olevina muutoksina. Käytännössä ilmiö luo pitkällä aikavälillä epätasapainoa integraatioprosessiin tiiviimpää integraatiota pysyvästi edesauttavana voimana. (Sandholtz & Sweet 1998, 351)

2.6.1 Elpymisvälineen suhde komission Valkoisen kirjan skenaarioihin

Kun lähdetään pohtimaan unionin nykyistä kehitystä komission 2017 esittämiin skenaarioihin, voidaan pyrkiä hahmottamaan mikä tai mitkä skenaariot vastaavat parhaiten nykyisiä tapahtumaketjuja euroalueen kehityksen osalta. Komission skenaarioista voidaan välittömästi vetää pois laskuista kaikki ne skenaariot, joissa merkittäviä institutionaalisia muutoksia euroalueelle ei esitetty, kuten 1. skenaario (jatketaan entiseen tapaan), jossa integraatio tapahtuu nykyisten järjestelmien puitteissa ja 2. skenaario (sisämarkkinat etusijalle), jossa integraation esitettiin jopa osin purkautuvat ja minkäänlaisia integraatiomekanismeja euroalueen tulevaisuudelle ei esitetty, sekä myös neljäs skenaario (Tehdään vähemmän, mutta tehokkaammin), sillä mitään disintegraation askelia ei unionille ole esitetty.

Myös kolmas, eriytyvän integraation skenaario (Halukkaat tekevät enemmän yhdessä) näyttää jossain määrin vanhentuneelta koronan myötä syntyneiden kehityskulkujen myötä. Eriytyvän integraation malleja oli runsaasti esillä myös komission 2017 julkaistussa euroaluetta käsittelevässä pohdinta-asiakirjassa, jossa mainittiin muun muassa mahdollisuus euroryhmän aseman vahvistamiseen, euroalueen varainhallinnon perustamiseen ja euroalueen maiden erilliseen päätöksentekoon Euroopan parlamentissa (Euroopan komissio 2017b, 27). EU:n elpymisvälineen myötä syntyneet yhteiset velkakirjat on kuitenkin sidottu EU:n budjettiin ja pakettiin osallistuu täten kaikki unionin jäsenvaltiot, ei pelkästään euroalueen maat (Giovannini ym. 2020). Täten komission ehdotusta euroalueen yhteisestä varainhallinnasta ja esimerkiksi tämän hallinnoimasta yhteisten velkakirjojen liikkeellelaskusta ja budjetista ei toteutetakaan pelkästään euroalueen puitteissa, vaan

koko unionin kattavaksi järjestelmäksi. Myös EU:n budjettia tukevien uusien varainkeruujärjestelmien toteutusta kaavaillaan koko unionin laajuisiksi.

EU:n elpymisvälineen mukanaan tuoma fiskaalinen integraatio vastaa hyvin komission viidennessä skenaariossa (Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä) esitettyjä visioita euroalueen tulevaisuudelle. Skenaariossa on muun muassa suora maininta ”Uutta EU:n rahoitustukea on saatavilla talouskasvun vauhdittamiseen sekä alueellisten, kansallisten ja alakohtaisten häiriöiden lievittämiseen.” (Euroopan komissio 2017a, 24). Elpymisvälineen myötä tämä EU:n rahoitustuki konkretisoituu, kun 750 mrd. euroa käytetään EU-tason fiskaalielvytyksenä pääosin 2021-2023 välisenä aikana (Giovannini ym. 2020). Skenaariossa esitettyssä kaaviossa talous- ja rahaliiton kohdalla mainitaan: ”Kesäkuussa 2015 laaditun viiden puheenjohtajan raportin mukainen talous-, rahoitus- ja fiskaaliunioni toteutuu” (Euroopan komissio 2017a, 25). Viiden puheenjohtajan raportissa euroalueen fiskaalisen yhdentymisen osalta mainitaan muun muassa seuraavaa:

Jäsenvaltioiden talousarviot voivat erittäin vakavan kriisin aikana kuormittaa liikaa, kuten joissakin maissa on viime vuosina tapahtunut. Tällaisissa tilanteissa kansalliset julkisen talouden vakauttajat eivät ehkä riitä vaimentamaan häiriötä ja vakauttamaan taloutta optimaalisesti. Tämä puolestaan voi vahingoittaa koko euroaluetta. Tästä syystä olisi tärkeää luoda pidemmällä aikavälillä euroalueen laajuinen julkistalouden vakautusjärjestely. (Juncker ym. 2015, 15)

Raportissa luodaankin tavoitteeksi niin sanotun ”Euroalueen julkistalouden vakautusjärjestelyn” luominen euroalueelle täydentämään kansallisella tasolla toteutettavaa fiskaalipolitiikkaa:

Valuuttaunioni voi kehittyä fiskaaliunioniksi monin tavoin. Vaikka se vaihtelee, missä määrin rahaliitoilla on yhteisiä julkisen talouden välineitä, kaikilla pitkälle kehittyneillä rahaliitoilla on yhteinen makrotalouden vakautusjärjestely, jonka avulla voidaan paremmin käsitellä häiriöitä, joita ei voida hoitaa yksin kansallisella tasolla. (Juncker ym. 2015, 16).

Tältä osin euroalueen kehitys kulkee siis vahvasti skenaarion 5 ja siinä mainitun viiden puheenjohtajan raportin mukaisesti, sillä unionille on luotu nyt elpymisrahaston muodossa raportissa kuvaillun julkistalouden vakautusjärjestelyn mekanismi. Helmikuussa 2021 julkaistussa Jacques Delors Centren raportissa elpymisvälineen todetaankin tuoneen perusteellisia uudistuksia euroalueelle useassa eri suhteessa. Näitä muutoksia ovat muun muassa juuri edellä mainittu unionin velanottomahdollisuus, uuden finanssipoliittisen kapasiteetin luominen makrotalouden

vakautusjärjestelmäksi, sekä euroryhmän muusta unionista erillisen päätöksenteon vahvempi siirtyminen koko yhteisön tasolle (Guttenberg, Hemker & Tordoier 2021, 2 ja 4-5).

2.6.2 Elpymisvälineen suhde rahaliitosta luotuun pohdinta-asiakirjaan

Talous- ja rahaliittoa käsittelevässä pohdinta-asiakirjassa euroalueen tulevaisuuden malleja kaavaillaan huomattavasti edellä esitettyjä yleisiä skenaarioita yksityiskohtaisemmin. Kyseisessä pohdinta-asiakirjassa otetaan esiin tarve yhteiselle velkainstrumentille: ”Joidenkin käsitysten mukaan euroalue tarvitsee yhteisen turvallisen sijoitusvälineen, joka olisi verrattavissa Yhdysvaltojen valtion joukkolainoihin.” (Euroopan komissio 2017b, 22). Sijoitusvälineen tarpeellisuutta perustellaan muun muassa sillä, että se vahvistaisi euroalueen vakautta etenkin kriisitilanteessa:

Euroalue on yhtä suuri talous kuin Yhdysvallat, ja sen rahoitusmarkkinat vastaavat suuruudeltaan Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoita. Euroalueella ei kuitenkaan ole sellaista koko alueen kattavaa turvallista sijoitusvälinettä, jota voitaisiin verrata Yhdysvaltojen valtion joukkolainoihin. Sen sijaan yksittäiset euroalueen jäsenvaltiot laskevat liikkeeseen joukkolainoja, joilla on erilaisia riskiominaisuuksia. Tämän seurauksena turvallisten sijoitusvälineiden tarjonta on epäsymmetristä. Stressitilanteista saatu kokemus on osoittanut, että nykyinen valtion joukkolainamarkkinoiden rakenne ja pankkien merkittävä altistuminen kotivaltioistaan johtuville riskeille lisäävät huomattavasti markkinoiden epävakaisuutta. (Euroopan komissio 2017b, 22).

Samalla raportissa kuitenkin huomioidaan yhteisten velkakirjojen käyttöönottoon liittyviä ongelmia. Näitä mainitaan olevan muun muassa yhteisen sijoitusvälineen käyttöönottoon liittyvät oikeudelliset, poliittiset ja institutionaaliset ongelmat (Euroopan komissio 2017b, 22). Koronakriisin myötä syntyneeseen taloudelliseen kriisiin pyritään siis tältä osin vastaamaan luomalla juuri raportissa kuvaillun ”yhteisen turvallisen sijoitusvälineen” kaltainen instrumentti. Sijoitusvälineeseen liittyvät ”mutkikkaat oikeudelliset, poliittiset ja institutionaaliset kysymykset” on kyetty ratkaisemaan myös ilman tarvetta perussopimusten muutokselle, joka olisi ollut astetta hankalampi toteuttaa siihen liittyvien poliittisten ongelmien myötä, sillä perussopimusten uudistus olisi saattanut olla hyvin hankalaa saada läpi kansallisissa parlamenteissa ja kansanäänestyksissä (Dzurinda ym. 2017, 59).

Raportissa tosin mainitaan mahdolliset perussopimusten uudistukset osana euroalueen uudistusprosessia ja aiemmassa tutkimuksessa yhteinen sijoitusväline on vahvasti sidottu perussopimusten uudistamisen kanssa:

Several proposals have been made to introduce various forms of joint liability for government debt via Eurobonds or similar instruments. But joint liability for government debt would require member states to relinquish their sovereignty in fiscal policy; in other words national parliaments would have to give up the right to issue debt. Again, this would require a fundamental constitutional change in the Eurozone, something which is not part of the Maastricht model. (Delatte ym. 2017 10).

Näistä poliittisista haasteista ollaan kuitenkin päästy nyt ylitse luomalla oikeudellinen malli, jossa yhteiset velkakirjat sisältävä fiskaaliunioni pystytään toteuttamaan nykyisten perussopimusten puitteissa. Elpymisvälineen myötä käsitys unionin mahdollisuudesta ottaa velkaa oman toimintansa rahoittamiseen on siis perusteellisesti muuttunut aiemmista tulkinnoista ja täten on mahdollista, että unioni kykenee ottamaan velkaa nykyisten perussopimusten puitteissa myös tulevaisuudessa (Guttenberg, Hemker & Tordoir 2021, 2).

Pohdinta-asiakirjassa on esillä myös niin sanottu ”Makrotalouden vakausjärjestely”, jota esiteltiin suppeammin myös 2015 julkaistussa ”Viiden puheenjohtajan raportissa”. Yksinkertaistettuna ”makrotalouden vakausjärjestely” on joukko ehdotuksia, jotka liittyvät EU-tasolla harjoitettavaan finanssipolitiikkaan. Raportissa tosin korostetaan yhteisen finanssipolitiikan tiukkaa ehdollisuutta niin sanotun moraalikadon välttämiseksi (Euroopan komissio 2017b, 25). Yhteisen finanssipolitiikan tarve ja käyttö on esitetty raportissa euroalueelle välttämättömänä etenkin kriisien keskellä ja sen kaksi tärkeintä ulottuvuutta olisi ”julkisten investointien suojaaminen talouden taantumalta ja työttömyysvakuutusjärjestelmän suojaaminen työttömyyden lisääntyessä äkillisesti.” (Euroopan komissio 2017b, 26). Nykyinen elpymisväline luo käytännössä asiakirjassa kuvaillun EU-tason finanssipoliittisen mekanismin, jolla pyritään tukemaan jäsenmaita talouden kriisissä. Eurooppalainen työttömyysvakuutusrahasto merkitsisi pysyvää liittovaltion tason järjestelmää, joka tukisi yhteisestä kassasta jäsenmaiden omia kansallisia työttömyystukijärjestelmiä (Euroopan komissio 2017b, 26). Komissio on juuri parhaillaan 2021 työstämässä aloitetta Euroopan yhteisestä työttömyysvakuutusjärjestelmästä, mutta tämän järjestelmän läpimeno on vielä epävarmaa (Euroopan parlamentti 2020).

EU-tason finanssipolitiikan pidempiaikaisesta rahoittamisesta ei asiakirjassa ole kovin yksityiskohtaisia esityksiä. ”Makrotalouden vakausjärjestelmän” rahoitusta koskevassa kappaleessa mainitaan:

Jäsenvaltiot voisivat myös päättää laatia uuden välineen näitä päämääriä varten ja käyttää tähän tarkoitukseen osoitettavia rahoituslähteitä, kuten BKT-osuuteen tai alv-osuuteen perustuvia jäsenvaltioiden maksuosuuksia tai valmisteveroista, yhteisöveroista tai muista maksuista saatavia tuloja. (Euroopan komissio 2017b, 26).

Nyt esille nousseita hiili-, digi- ja muoviveroja EU:n omien varojen lähteenä ei suoraan mainita missään käyttämissäni komission aineistoissa. Yhteiset varainkeruujärjestelmät ovat aineistossa selkeästi sivuosassa, mutta elpymisvälineen myötä tilanne näyttää muuttuneen ja vuosina 2020 ja 2021 komissio onkin laatinut lukuisia esityksiä erilaisista EU-tason varainkeruujärjestelmistä (Reuters 2020a).

Komission 2020 julkaistussa ”Financing the Recovery Plan for Europe” asiakirjassa esitetään tuleviksi EU-tason varainkeruujärjestelmiksi laiva- ja lentoliikenteen päästökauppajärjestelmää (tuotto-odotus 10 mrd. € vuodessa), EU:n sisämarkkinoista hyötyvien suuryritysten liiketoimintaan perustuvia omia varoja (tuotto-odotus 10 mrd. € vuodessa), hiilitullimekanismeja (tuotto-odotus 5-14 mrd. € vuodessa), digitaaliveroa yrityksiltä, joiden vuosittainen liikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa (tuotto-odotus 1,3 mrd. € vuodessa) (Euroopan komissio 2020, 3). Näiden lisäksi esillä ovat olleet myös finanssitransaktioita koskeva vero, jonka laskettu tuotto-odotus olisi jopa yli 50 mrd. € vuodessa ja muovivero noin 3 mrd. € arvioidulla vuosituotolla (Reuters 2020a).

Uusien verojärjestelmien merkitys EU:n tulevaisuudelle on erittäin merkittävä, sillä kyseiset uudistukset loisivat pysyviä syvemmän integraation mekanismeja. Aiemmassa tutkimuksessa on esitetty EU-tason verojärjestelmien merkitsevän ”a fundamental constitutional shift marked by the introduction of an independent power to tax at the Eurozone level” (Delatte ym. 2017, 5), mutta ainakaan komission tiedotteissa tai yleisestikään lehdistössä ei olla mainittu yhteisten verojärjestelmien edellyttävän perussopimusten muutosta unionissa. Mikäli esimerkiksi edellä mainitut EU-tason verojärjestelmät luotaisiin nyt, nämä kattaisivat komission arvioiden mukaan noin 600 mrd. euron edestä EU:n pitkän aikavälin budjettia. EU-tason varainkeruujärjestelmät antaisivat Euroopan unionille jäsenvaltioista itsenäisemmän budjetin ja EU-verot voisivat pidemmällä aikavälillä korvata nykyisen jäsenmaksujärjestelmän.

EU:n varainkeruujärjestelmiin tulee pätemään vastaavanlainen ”lock-in” mekanismi, jota kuvattiin jo aiemmin tutkielmassa. Yhteisten verojärjestelmien luominen on varmasti hyvin haastavaa näiden vaatiessa käyttöön otettaessa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, mutta kunkin mekanismin kerran mennessä läpi, näiden poistaminen käytöstä on varmasti vähintäänkin yhtä haastavaa kuin niiden käyttöönotto. Täten on hyvin epätodennäköistä, että unionille luotavat uudet verojärjestelmät jäisivät voimaan ainoastaan väliaikaisena keinona elpymisvälineen myötä syntyneen budjettialijäämän kattamiseksi.

Yhteenvedona voidaan siis todeta euroalueen kehittyvän hyvin pitkälti komission valkoisessa kirjassa esitetyn viidennen skenaarion (Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä) ja pohdinta-asiakirjassa esitettyjen fiskaaliunionin mallien mukaisesti. Tosin suuri osa esimerkiksi pohdinta-asiakirjassa esitettyjä uudistuksia on vielä toteuttamatta ja elpymisvälineen myötä syntyvä fiskaaliunioni on vielä kapasiteetiltaan lapsenkengissä. Oleellista on kuitenkin se, että juridinen polku yhä laajemmalle ja itsenäisemmälle federaation budjetille ja finanssipolitiikalle on nyt avattu.

2.6.3 Elpymisväline neofunktionalistisen integraatioteorian pohjalta

Neofunktionalistien keskeisimpiä käsitteitä integraation ymmärtämiseksi ovat niin sanotut integraation kerrannaisvaikutukset, jotka tarkoittavat integraation etenemistä vaihe vaiheelta syvemmäksi edellisen integraatioaskeleen luodessa edellytyksiä seuraaville askeleille. Jonkin tietyn sektorin integroiminen siis luo osin ennalta arvaamattomia seurauksia, jotka useimmiten johtavat lisääntymiseen jollain alkuperäiseen integraatioon välillisesti kytkeytyneellä politiikan sektorilla (Saurugger 2014, 36).

Elpymisvälineen (yhteisten velkakirjojen liikkeelle laskun) osalta kyseinen integraatioaskel näyttää vaikuttavan välillisesti koko Euroopan unionin finanssipolitiikan menetelmiin. Selkeimmin yhteiset velkakirjat luovat integraatiopainetta unionin rahoitukseen liittyvissä mekanismeissa. On siis löydettävä poliittinen ratkaisu velkakirjojen takaisinmaksuun, kun näiden maturiteetit alkavat umpeutua ja tämä voi olla hankalaa toteuttaa unionin nykyisten rakenteiden puitteissa.

Uusimmat ehdotukset erilaisista EU-tason varainkeruujärjestelmistä kumpuavat siis vahvasti tästä poliittisesta dilemmasta, joka on syntynyt yhteisten velkakirjojen liikkeellelaskusta ja näiden väistämättömästä takaisinmaksusta tulevaisuudessa. Tässä suhteessa yhteiset velkakirjat luovat siis selkeän funktionalistisen sysäyksen lisääntymiselle, eikä integraation taustalla olevan voiman

tarvitse niinkään pohjautua poliittiseen ideologiaan, vaan integraatio syvenee teknokraattisen automaation myötä tulevien ongelmien ratkaisuksi. Teoriassa neofunktionalistien hypoteesin pohjalta voidaan siis olettaa esimerkiksi jäsenvaltioiden hyväksyvän unionille ehdotetut varainkeruujärjestelmät vedoten joko taloudelliseen rationalismiin EU-verojen hyödyllisyydestä varainkeruussa tai ”epäideologisena” pragmaattisena vastauksena velkakirjojen takaisinmaksuun.

Elpymisvälineen myötä unionin finanssipoliittinen kapasiteetti kasvaa merkittävästi. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että suurempi osuus yhteisön varojen käytöstä on EU-tason politiikan alaisuudessa. Poliittisen vallan siirtyessä yhteisötasolle neofunktionalistien oletuksena oli, että kansalliset poliittiset liikkeet, virkamieskunta ja taloudellinen eliitti mukautuvat systeemiin pyrkimällä ajamaan tavoitteitaan uuden järjestelmän kautta:

A spill-over into as yet unintegrated economic areas and a concern over political techniques appropriate for the control of new and larger problems is manifest. And in the process of reformulating expectations and demands, the interest groups in question approach one another supranationally while their erstwhile ties with national friends undergo deterioration. At the level of political parties a similar phenomenon takes place. (Haas 1958, 313).

Toisaalta voidaan havaita kansallisten intressien olevan yhä hyvin vahvasti läsnä yhteisötason finanssipolitiikassa. Elpymisvälinettä on siis käsitelty sekä julkisuudessa että poliittisten puolueiden taholta myös paljon siitä lähtökohdasta, mitä kukin jäsenvaltio yhteisötason finanssipolitiikasta on saamassa ja mitä maksamassa, eikä suinkaan pelkästään siitä, miten yhteisötason finanssipolitiikkaa tulisi harjoittaa. Poliittinen integraatio ei siis suinkaan ole neofunktionalistien oletuksien mukaisesti ajanut kaikkia poliittisia puolueita ja eturyhmiä siirtämään ideologiaansa ylikansalliseen kontekstiin, vaan on syntynyt uusia voimia, jotka painottavat edelleen vahvasti kansallisia intressejä omassa politiikassaan (Fligstein ym. 2012, 107). Itse näkisin, että nämä uudet voimat kumpuavat enimmäkseen ruohonjuuritason nationalismista, jonka analysointi on neofunktionalistisessa integraatioteoriassa jäänyt hyvin vähäiselle. Palaan tähän kansallisvaltioiden, nationalismin ja integraation väliseen ongelmalliseen suhteeseen tarkemmin myöhemmässä luvussa.

Yhtenä keskeisenä lähtökohtana neofunktionalistien integraatioajattelulle on uusien ylikansallisten instituutioiden rooli integraation moottorina. Neofunktionalistit siis olettivat ylikansallisten instituutioiden, kuten ”High Authorityn” tai sittemmin komission irtautuvan jäsenvaltioiden suorasta kontrollista ja ryhtyvän ajamaan syvempää integraatiota itsenäisinä toimijoina (Saurugger 2014, 37).

Tämä hypoteesi näyttää unionin viimeaikaisen kehityksen pohjalta erittäin osuvalta. Vaikka komissiolla ei ole suoraa valtaa toteuttaa ajamiaan hankkeita, se vaikuttaa vahvasti jäsenvaltioiden integraatiopolitiikkaan dominoimalla integraation kannalta keskeistä keskustelua. Toisin sanoen komissio on se taho, joka esittelee jäsenvaltioille esimerkiksi erilaisia euroalueen kehittämiseen liittyviä vaihtoehtoja ja laittaa liikkeelle aloitteita, johon jäsenvaltiot sitten tarttuvat tai ovat tarttumatta (Niemann & Schmitter 2009, 22). Tämä komission välillinen valta tunnistettiin jo yhteisön varhaisessa vaiheessa. Komissio siis pystyi suuressa määrin vaikuttamaan yhteisötasolla toteutettavaan politiikkaan asiantuntijavaltansa kautta. Komission luomat raportit ja analyysit näyttäytyivät keskeisessä roolissa ministerineuvostossa käytävissä keskusteluissa ja päätöksissä (Haas 1958, 312). Konkreettisesti tämä asiantuntijavalta ilmenee edelleen komission mahdollisuuksissa vaikuttaa euroalueella toteutettaviin uudistuksiin ensinnäkin esittelemällä mahdolliset skenaarit jäsenvaltioille ja kehittämällä euroalueelle toteutettavia uudistushankkeita. Yhteisötason eurooppalaiset uudistukset ovat siis vahvasti komission aloitteiden varassa, vaikka näiden lopullinen hyväksyminen onkin ministerineuvoston käsissä (Niemann & Schmitter 2009, 22-23).

Eräs neofunktionalistien keskeisimpiä hypoteeseja oli integraation kannalta keskeisten toimijoiden motiivien pohjautuminen ensisijaisesti taloudellirationaaliseen hyötyyn. Keskeiset toimijat, kuten jäsenvaltioiden taloudellinen- ja poliittinen eliitti, sekä eri etujärjestöt ajaisivat integraatiota eteenpäin ensisijaisesti pragmaattisten taloudellisten intressien pohjalta, eikä niinkään minkään syvempään yhteiskuntafilosofiseen ideologiaan nojaten (Haas 1958, 287-289). Haas näki tämänkaltaisen pragmaattisiin taloudellisiin intresseihin nojaavan integraation kuitenkin alttiina heikkouksille, sillä pelkästään taloudelliselle pragmatismille rakentunut poliittinen projekti saattaisi yhtä lailla tuottaa disintegraatiota, mikäli integraatio tuottaisi taloudellisia ongelmia ja taloudellirationaaliset argumentit asettuisivat tukemaan disintegraatiota tuottavia poliittisia hankkeita (Haas 1968, 23). Vahvan poliittisen ideologian omaavien poliitikkojen ajama integraatio olisi siis Haasin mukaan ollut optimaalisempi tapa toteuttaa integraatiota, mutta vallitsevat olosuhteet Euroopassa eivät tarjonneet tähän mahdollisuutta. Tämän seurauksena Haas näki ainoana mahdollisuutena integraation toteutukselle epäsuorasti vaiheittain etenevän integraation:

In the absence of the statesman who can weld disparate publics together with the force of his vision, his commitment, and his physical power, we have no alternative but to resort to gradualism, to indirection, to functionalism if we wish to integrate a region (Haas 1968, 23-24).

Euroalueen tulevaisuuden kannalta taloudellinen pragmatismi saattaakin tuottaa tulevaisuudessa ongelmia, sillä kriittisyyttä talous- ja rahaliiton taloudellisille vaikutuksille esiintyy laajasti taloustieteellisessä keskustelussa (Euractiv 2016, Forbes 2016, Ilta-Sanomat 2016 ja Yle 2017). Toisaalta taloudellisen pragmatismien kautta on myös esitetty argumentteja euroalueen integraation tukemiseksi sen perusteella, että vaihtoehdot integraation syventämiselle ovat taloudellisen rationalismin pohjalta vielä huonommat kuin syvenevä integraatio (Korkman 2013, 163-165).

Taloudellisesti heikkojakaan tuloksia tuottaneet integraatioaskeleet eivät siis kumoudu suoraan taloudellispragmaattisiin lähtökohtiin nojaaviin argumentteihin ja politiikkaan, mikäli integraatio on tuottanut olosuhteet, jossa integraatioaskeleen peruuttaminen johtaisi vielä suurempiin taloudellisiin tappioihin. Tähän taloudellisen integraation luoman verkon vahvuuteen perustuu siis osin myös EU:n poliittisen integraation vahvuus (Haas 1958, 455). Oletettavaa on toki myös se, että mikäli euroalueen taloudellinen kehitys jatkuu hyvin heikkona tai heikkenee entisestään suhteessa euroalueen ulkopuolisiin maihin, taloudellirationaalisiin argumentteihin nojaavat integraation kannalta keskeiset toimijat ovat yhä herkemmin kallistumassa kannattamaan disintegraatiota ajavaa politiikkaa.

3. EUROOPAN INTEGRAATIO JA NATIONALISMI

3.1 Pidemmän aikavälin analyysi - Poliittinen yhteisö, kansallisvaltio ja nationalismi suhteessa Euroopan integraatioon

Pidemmän aikavälin analyysissä näen kysymyksen poliittisen yhteisön luonteesta ja ulottuvuudesta keskeisimpänä merkitsevänä asiana euroalueen ja koko Eurooppaprojektin tulevaisuuden kannalta. Euroopan integraation tavoitteeksi katsottiin yhdentymisen alkuvaiheessa uuden poliittisen yhteisön luominen Euroopan vanhojen kansallisvaltioihin perustuvien poliittisten yhteisöjen ”päälle” (Schuman 1950). Tästä kehityksestä kumpuaakin integraation kyljessä kulkeva poliittinen vääntö siitä, tulisiko eurooppalaisen yhteistyön pohjautua ensisijaisesti hallitustenvälisyyteen vai federalismiin. Tämän integraation ja kansallisvaltioiden välisen ristiriidan ymmärtämiseksi on tärkeää ymmärtää näiden molempien taustalla olevat yhteiskuntafilosofiset käsitykset ja sosiokulttuuriset ilmiöt.

Haasin ajattelussa poliittiselle yhteisölle oleellista oli valtion ja kansalaisten välinen kytkös.

Political community, therefore, is a condition in which specific groups and individuals show more loyalty to their central political institutions than to any other political authority, in a specific period of time and in a definable geographic space. (Haas 1958, 5).

Haas näki kuitenkin länsimaiset yhteiskunnat ensisijaisesti hyvin pluralistisina erilaisia ryhmiä sisältävinä kokonaisuuksina, eikä suinkaan monoliittisina kansallisina yksiköinä. Nämä pluralistiset ryhmät omasivat kuitenkin suuressa määrin yhteisen ”kansallisen tietoisuuden”, jolla hän tarkoitti yleistä konsensusta niiden poliittisten instituutioiden legitimitetistä, joiden kautta politiikkaa kyseisellä alueella tehdään (Haas 1958, 6-7). Haas ei kuitenkaan nähnyt mitään välttämätöntä syytä siihen, miksi tämä konsensus politiikan instituutioista olisi lukittu juuri kansalliseen kontekstiin. Tästä lähtökohdasta hän oletti nykyisin kansallisella tasolla toteutuvan eri pluralististen ryhmien välisen politikoinnin olevan mahdollista siirtyä myös laajempiin yksiköihin ylikansalliselle tasolle. (Haas 1958, 5)

Uusien ylikansallisten toimintatapojen ja instituutioiden myötä ”kansallinen tietoisuus”, eli ryhmien ja yksilöiden kytkös poliittisiin instituutioihin muuntuisi ajan kanssa kansalliselta tasolta laajempaan yksikköön (Haas 1958, 7). Haasin tutkimus perustui hyvin vahvasti Euroopan

instituutioihin ja näiden kautta toimivien eturyhmien ja poliittisten liikkeiden tutkimiseen uudessa ylikansallisessa järjestelmässä ja tässä suhteessa hänen havaintonsa ja teoriansa vaikuttaakin erittäin osuvilta. Suhteessa Euroopan unionin nykyiseen kehitykseen, ongelmana on kuitenkin ollut enemmän yksittäisten kansalaisten muovautuminen osaksi uutta järjestelmää ja tämän ilmiön selittämiseen neofunktionalistisella integraatioteorialla on hyvin vähän annettavaa.

Hallitustenvälisyyttä ja kansallisvaltioiden suvereniteettia korostavien näkökulmien ymmärtämiseksi hyvää pohjaa antaa Euroopan kansallisvaltioiden synnyn ja nationalismin tarkastelu. Jotta Euroopan integraation ja nationalismin välistä ristiriitaa voidaan hahmottaa, täytyy ymmärtää ne filosofiset käsitykset, sekä kulttuurilliset ja historialliset kehityskulut, joiden pohjalta nykyiset Euroopan kansat ja kansallisvaltiot ovat alun perin syntyneet. Tähän teemaan pureudun syvemmin Ernest Renanin vuonna 1882 pitämän tunnetun luennon ”What is a Nation?” ja Benedict Andersonin kirjan ”Imagined Communities” kautta.

Ranskalainen historioitsija Ernest Renan esitti klassikkoluennossaan oman käsityksensä modernien eurooppalaisten kansakuntien filosofisesta perustasta. Renanin mukaan kansakunnan olemassaoloa ei voida perustaa ulkoisiin objektiivisiin seikkoihin, kuten etnisyyteen, kieleen, uskontoon tai maantieteeseen. Ensinnäkin modernien eurooppalaisten kansakuntien, kuten Saksan, Ranskan tai Italian pohjautuminen yhteiseen etnisyyteen voidaan nähdä täytenä illuusiona, sillä kaikki nämä kansat perustuvat lukuisiin eri etnisiin ryhmiin, sekä näiden sekoituksiin. Tämän seurauksena Renan näkee kansakuntien pohjautumisen johonkin tiettyyn määriteltyyn etnisyyteen sekä käytännössä katsoen mahdottomana, kuin myös moraalittomana ja vaarallisena politiikan välineenä (Renan 1882, 5-7).

Renan näkee yhtä lailla myös kielen keinotekoisena ulkoisena kriteerinä tietyn kansakunnan muodostajana. Esimerkkeiksi tästä hän mainitsee espanjankielisen Etelä-Amerikan ja Espanjan välisen eriytymisen, kuten myös Sveitsin olemuksen monikielisenä kansakuntana. Samaan tapaan kuin etnisyyden, Renan näkee myös kielelliset erot mielivaltaisina ja epäkäytännöllisinä kriteereinä, jotka rajoittavat yksilöiden omaa tahtoa kuulua tiettyyn kansakuntaan (Renan 1882, 7-8). Modernille ajalle tultaessa myös uskonnot ovat menettäneet rooliaan valtioiden perustoina ja muuntuneet yhä enemmän yksilöiden henkilökohtaiseksi valtiosta ja politiikasta erilliseksi elämän osa-alueeksi (Renan 1882, 9).

Ulkoisten objektiivisten yksilöistä riippumattomien kriteerien sijaan Renan perustelee kansakunnan olevan jaettu kollektiivinen identiteetti, joka koostuu tämän identiteetin vapaaehtoisesti jakavista

yksilöistä. Jaetun kollektiivisen identiteetin muodostaa yhteinen historia ja jaettu narratiivi kansakunnasta, jonka osaksi yksilöt identifioivat itsensä ja jonka tarinaa he haluavat yhdessä jatkaa. Renanin määritelmä korostaa siis kansakunnan olemusta ensisijaisesti sosiaalisena konstruktiona, joka syntyy jaettujen muistojen, historian ja identiteetin kautta.

Man is a slave neither of his race, his language, his religion, the course of his rivers, nor the direction of his mountain ranges. A great aggregation of men, in sane mind and warm heart, created a moral conscience that calls itself a nation. (Renan 1882, 11)

Renanin kansakuntia käsittelevästä pohdinnasta herää kysymys siitä, mitkä tekijät saavat aikaan sen, että edellä mainitun kaltaiset kollektiiviset identiteetit ja narratiivit saivat alkunsa? Mitkä tekijät saivat juuri tietyn alueen yksilöt identifioitumaan tiettyihin kansakuntiin ja mikä näitä kansakunniksi kutsuttuja sosiaalisia konstruktioita ylläpitää ajassa?

Näihin kysymyksiin vastatakseen hyvää pohjaa tarjoavat Benedict Andersonin tutkimukset nationalismista. Andersonin mukaan nykyisten modernien kansallisvaltioiden synnyn taustalla vaikuttivat etenkin latinan kielen syrjäytyminen ja korvautuminen kansallisilla kirjakielillä, kansallisten sanomalehtien ja kirjapainon kasvu, valistusajan filosofien mukanaan tuoma monarkismin kyseenalaistaminen legitimiinä hallintomuotona, sekä teollisen vallankumouksen myötä syntyneet kansalliset standardit esimerkiksi kellonajoissa ja kalentereissa (Anderson 1983 7, 24-25 ja 46).

Nämä historialliset, materiaaliset ja kulttuuriset muutokset loivat pohjan kansakuntien synnylle ja näiden muodostamille poliittisille yhteisöille, eli kansallisvaltioille. Kansallisten kirjakielten vakiintuminen ja näiden kielialueiden muodostamiin kupliin levinnyt kansallinen lehdistö loivat siis aiemmin toisistaan erillisille pienimmille yhteisöille yhteisen kansallisen narratiivin ja tietoisuuden, jonka kautta yksilöt pystyivät identifioitumaan yhteiseen kansakuntaan (Anderson 1983 43-44). Uudet valistusajan ideat poliittisesta nationalismista ja kansansuvereenisuusperiaatteesta nostivat tämän uuden sosiokulttuurisen ilmiön, eli kansakunnan vahvasti poliittiseksi yksiköksi, joka johti lopulta ylikansallisten imperiumien ja monarkioiden luhistumiseen (Anderson 1983 64-65).

Renanin tapaan myös Anderson hahmottaa kansakunnan ensisijaisesti sosiaalisesti konstruktioksi, jota kuvaa hyvin hänen kirjansa nimi ”Kuvitellut yhteisöt”. Andersonin teksti pyrkii analysoimaan syvemmin, mikä tämän sosiaalisen konstruktion saa aikaan ja mitkä historialliset, kulttuuriset ja materiaaliset tekijät sitä aktiivisesti ylläpitävät. Pyrin hyödyntämään Renanin ja Andersonin

käsityksiä kansakunnan synnystä ja olemuksesta analysoidessani Euroopan integraation tulevaisuutta ja tämän osin ristiriitaista luonnetta perinteisiin kansallisvaltioihin nähden.

3.2 Pitkän aikavälin skenaarioita euroalueen kehitykselle

Mikäli siis kansakunnat ja kansallisvaltiot ovat historiallisten, materiaalistien ja kulttuurillisten ilmiöiden tuotoksia, on oleellista kysyä missä määrin nämä kansakunnat ja kansallisvaltiot tuottaneet ilmiöt poikkeavat nykypäivänä suhteessa 1800-lukuun? Euroopan unionin kontekstissa on siis oleellista kysyä se, mikä on nykypäivänä toisin, jotta kansallisvaltiot eivät murtaudu ulos Euroopan unionin ylikansallisesta järjestelmästä samojen ideoiden innoittamana, kuin ne murtautuivat ulos ylikansallisista imperiumeista ja monarkioista 1800-1900-luvulla? Itse näen tähän kysymykseen neljä mahdollista vastausta:

1) Kansakunnan syntyyn ja olemassaoloon vaikuttavat ilmiöt, kuten kieli, kansallinen media, koulutuslaitos, identiteetti, kansalaiskeskustelu ja kansallinen kollektiivinen tietoisuus, sekä kytkös yhteiseen narratiiviin säilyy, mutta integraatioprosessi sopeutuu kansakuntien läsnäoloon. Euroopan integraatio ei siis kulje lineaarista väylää kohti yhä syvempää integraatiota, vaan sen institutionaalinen malli mukautuu siinä määrin kansakuntien läsnäoloon, ettei näissä kansansuvereenisuusperiaatteeseen pohjautuvat argumentit ohjaudu koko järjestelmästä irtautumiseen ja tätä myöden järjestelmän luhistumiseen. Unioni kehittyy siis ajan myötä kansakuntien suvereniteettia riittäväällä tavalla huomioon ottavaksi institutionaaliseksi järjestelmäksi, jotta se pystyy säilyttämään legitimitettinsä.

2) Kansakunnan syntyyn ja olemassaoloon vaikuttavat ilmiöt siirtyvät integraatioprosessin yhteydessä yhä enemmän eurooppalaiselle tasolle. Integraatio siis syvenee askel askeleelta liittovaltioksi ja tämän sivussa syntyy eurooppalainen identiteetti, media ja kansalaiskeskustelu, jotka luovat yhteisen eurooppalaisen kollektiivisen tietoisuuden ja yhteisen narratiivin. Tässä skenaariossa ne kulttuuriset ja materiaaliset tekijät, jotka ylläpitävät perinteisiä eurooppalaisia kansakuntia siirtyvät asteittain integraation edetessä yhä enemmän eurooppalaiselle tasolle. Filosofiset käsitykset kansakunnan luonteesta ja kansallisvaltiosta eivät siis merkittävästi muutu, vaan pelkästään se konteksti joihin näitä käsityksiä sovelletaan. Eurooppalaisen valtion yhteydessä luodaan siis eurooppalainen kansakunta ja kansanvalta, jolloin osavaltiotason kansansuvereenisuusperiaate koetaan heikompana, kuin kansansuvereenisuusperiaate liittovaltion tasolla.

3) Kansansuverenisuusperiaatteen painoarvo ja kansalaisten tahto kansanvaltaiseen poliittiseen järjestelmään laimenee ja katoaa kulttuuristen ja ideologisten muutosten myötä. Euroopan integraatio siis syvenee liittovaltioksi, mutta liittovaltiotason kansanvaltaa ei nähdä tarpeellisena, kuten ei myöskään osavaltioiden kansakuntien suvereniteettia. Tämä skenaario edellyttäisi siis selkeää muutosta pitkään vallalla olleisiin valistusajan käsityksiin valtion olemuksesta ja kansanvallasta. Tässä mallissa Euroopan tulevaisuuden rakenne siis koostuisi ylikansallisesta teknokraattisesti johdetusta komissiosta, määräenemmistöllä toimivasta ministerineuvostosta ja suppean poliittisen suvereniteetin omaavista kansanvaltaisista osavaltioista.

4) Kansakunnat ja näiden olemassaoloa ylläpitävät kulttuuriset ja materiaaliset tekijät pysyvät edelleen suurelta osin kansallisella tasolla ja kansansuverenisuusperiaatteella säilyy edelleen vahva poliittinen painoarvo. Euroopan integraatio syvenee teknokratian ja taloudellisen pragmatismien kautta liittovaltioksi, joka johtaa syvenevään ristiriitaan kansansuverenisuusperiaatteen kanssa jäsenvaltioissa. Tässä skenaariossa Euroopan unionista syntyy teknokraattisesti luotu valtio, joka on eräänlainen institutionaalinen torso vailla sitä vahvasti tukevaa kulttuurista pohjaa ja legitimitteettiä. Tämä johtaa pidemmällä aikavälillä kansakuntien murtautumiseen ulos epälegitiiminä pitämästään järjestelmästä ja Euroopan unionin luhistumiseen.

Seuraavaksi pyrin analysoimaan näitä skenaarioita, sekä niihin liittyviä näkökulmia ja ongelmia tarkemmin. Suurimpana ongelmana ensimmäisen skenaarion toteutumiselle voidaan nähdä Euroopan instituutioiden rakenteellinen jähmeys, sekä jäsenvaltioissa vallitsevien poliittisten voimasuhteiden erilaisuus. Euroopan instituutioiden jähmeällä rakenteella tarkoitan lähinnä kahta asiaa: Ensinnäkin perusteellinen instituutioiden muutos edellyttää eurooppalaisessa päätöksenteossa perussopimusten uudistamista, mikä taasen vaatii kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän (Suvanto ym. 2015, 62). Tämä tekee unionin muuttamisen perussopimusten kautta suuntaan tai toiseen hyvin vaikeaksi (Dzurinda ym. 2017, 59).

Toinen seikka, joka tekee unionin muuttamisesta äärimmäisen vaikeaa, on tärkeiden toimielimien, kuten komission ja EU:n virkamiesten ideologinen pysyvyys. Komissio ja EU:n palveluksessa toimivat virkamiehet ovat ajaneet syvenevää integraatiota koko unionin historian ajan, eikä tähän ole näköpiirissä minkäänlaista muutosta. Käytännössä tämä ideologinen pysyvyys johtune siitä, että unioni ei ota palvelukseensa integraatioon kriittisesti suhtautuvia virkamiehiä, sekä siitä, että komissaarin tehtävät näyttävät houkuttelevan ainoastaan integraatioon myönteisesti suhtautuvia poliitikkoja.

Unionin toimielimissä laajaa suosiota nauttiva federalistinen ajattelu voidaan nähdä myös osoituksena neofunktionalistien hypoteesien oikeellisuudesta suhteessa eurooppalaisten instituutioiden kykyyn muovata sen puitteissa toimivien yksilöiden lojaliteettia uutta ylikansallista järjestelmää tukevaksi. Toisin sanoen ylikansalliset instituutiot ja näiden puitteissa tapahtuva politikointi edistää unionille lojaalien asenteiden syntyä instituutioiden toimintaan osallistuvien yksilöiden piirissä (Shore 2000, 163). Euroopan unionin instituutioissa vallitsevaa federalismia varmasti vahvistaa sekin, että yleisellä tasolla ne henkilöt, jotka ylipäättään ovat kiinnostuneita toimimaan Euroopan unionin palveluksessa omaavat usein jo lähtökohtaisesti hyvin myönteisen suhtautumisen syvenevään integraatioon. Ideologinen federalismi näyttäytyy siis jokseenkin sisäänrakennetulta ja pysyvältä ilmiöltä unionin rakenteissa.

Toinen ongelma on jäsenvaltioissa vallitsevien poliittisten voimasuhteiden erilaisuus ja eriaikaisuus suhteessa integraatioon. Käytännössä tämä näyttää johtavan siihen, että syvenevään integraatioon kielteisesti suhtautuvat jäsenvaltiot saattavat ajautua vastustamaan koko järjestelmää, eivätkä täten kanavoi politiikkaansa unionin instituutioiden muuttamiseen. Esimerkki ongelmana tästä voidaan nähdä Britannian päätös erota unionista 2016 kansanäänestyksen seurauksena. Britannian silloinen pääministeri David Cameron toki pyrki ennen kansanäänestystä unionin sisäisen rakenteen muutokseen perussopimuksia uudistamalla tässä onnistumatta (Reuters 2015).

Mikäli siis Britannian esimerkkiä voidaan pitää ennakkotapauksena siitä, mihin yksittäisessä jäsenvaltiossa kasvanut kriittisyys integraatiota kohtaan johtaa, niin tämänkaltainen kehitys näyttää enneminkin johtavan jäsenvaltion eroon koko unionista, kuin itse unionin instituutioiden muutokseen. Perussopimusten uudistaminen muuttamalla unionin institutionaalista rakennetta löyhemmin integroiduksi edellyttäisi siis jäsenvaltioiden lähes yhtäaikaista kääntymistä integraation löyhentämisen kannalle. Käytännössä suhtautuminen integraatioon vaihtelee kuitenkin merkittävästi jäsenvaltiossa, minkä seurauksena tämänkaltaisen konsensuksen syntyminen samanaikaisesti jokaisessa jäsenvaltiossa on hyvin epätodennäköistä.

Toista skenaariota voidaan pitää optimistisena komission suosimana kehityskulkuna. Institutionaalisen integraation kyljessä pyrittäisiin siis luomaan eurooppalaista federaatiota täydentävä eurooppalainen kansakunta. Komission projekteja eurooppalaisen identiteetin, demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi on tehty useita unionin historian aikana (Shore 1999, 57-58 ja Euroopan komissio 2012). Käytännössä huomio näissä on kiinnittynyt eurooppalaisen identiteetin vahvistamiseen kulttuurin, symbolien, monikielisyyden, ylikansallisen järjestötoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan kautta (Shore 1999, 57-58 ja Euroopan komissio 2012).

Euroopassa toimii myös pan-eurooppalaisen narratiivin pohjalta usealla eri kielellä raportoiva uutismedia Euronews, joka näyttää lähetyksiä useassa eri Euroopan maassa (Euronews 2020).

Jos lähdetään siitä oletuksesta, että eurooppalaisen kansakunnan ja identiteetin syntyminen edellyttäisi vastaavia olosuhteita, kuin mitä ”vanhojen” eurooppalaisten kansakuntien ja identiteettien syntyminen on edellyttänyt, kohtaa projekti erittäin suuria haasteita. Vaikka neofunktionalistien oletus taloudellisen- ja poliittisen eliitin, sekä tiettyjen etujärjestöjen eurooppalaistumisesta saakin tukea myöhemmässä tutkimuksessa, ei laajempi kansalaisyhteinen eurooppalainen tietoisuus ja narratiivi ainakaan vielä ole realisoitunut toivotulla tavalla (Shore 1999, 57 ja Checkel & Katzenstein 2009, 21-23). Tämän asian suhteen on siis syntynyt niin sanotusti kahden kerroksen väkeä. On niitä, jotka toimivat hyvin ylikansallisessa ympäristössä työnsä tai virkansa puolesta ja joille tämä ympäristö on luonut kosmopoliittisen/eurooppalaisen identiteetin ja tietoisuuden, ja sitten on niitä, jotka eivät elämänympäristönsä kautta ole millään tavalla kosketuksissa tähän ”eurooppalaisuuteen”, vaan toimivat lähes täysin pelkästään kansallisessa yhteisössä seuraten mediaa ja poliittista keskustelua ainoastaan oman kansallisen kielen kautta (Checkel & Katzenstein 2009, 21).

Omien havaintojen pohjalta eurooppalaisen kansakunnan ja demokratian rakennus näyttyy vahvasti utopistisena projektina. Suomessa ja oikeastaan kaikissa muissakin EU:n jäsenvaltioissa poliittiset debattit käydään lähes täysin pelkästään kansallisella tasolla ja eurooppalaista ylikansallista poliittista kansalaiskeskustelua EU:n toimielimissä harjoitetusta politiikasta on nähtävillä hyvin niukasti. Eurovaalien äänestysprosentti on hyvin alhainen ja omien havaintojeni perusteella oikeastaan kukaan Euroopassa ei katso Euroopan parlamentin väittelyitä tai tiedä vaikkapa taloudesta vastaavan komissaarin nimeä.

Euroopan suuret kielelliset erot ja kansallisten medioiden dominoiva rooli kansalaiskeskustelujen peilaajana muodostavat äärimmäisen vaikean ympäristön ylikansallisen kansalaiskeskustelun synnylle (Checkel & Katzenstein 2009, 195 ja Raunio 2009, 233). Kun poliittinen kansalaiskeskustelu käydään kussakin jäsenvaltiossa lähinnä pelkästään kansallisella tasolla, on vaikea nähdä millä tavoin Euroopan instituutiot pystyittäisiin luomaan suoraan Eurooppatasolla kansanvaltaisiksi esimerkiksi muuttamalla eurovaalit käytäväksi suoraan ylikansallisten listojen ja puolueiden kautta. Hyvin oletettavaa olisikin tilanne, jossa hypoteettisen federaation presidentiksi äänestettäisiin lähes poikkeuksetta aina saksalainen.

Monikielisen kansakunnan syntyminen tai luominen ei kuitenkaan ole millään tapaa mahdotonta, kuten Renanin mainitsema Sveitsi osoittaa. Olennaista on kuitenkin huomata esimerkiksi juuri Sveitsin tapauksessa, että useat muut Renanin ja Andersonin luettelemat kansakuntaa ylläpitävät tekijät ovat monikielisyydestä huolimatta vahvasti läsnä. Sveitsiläiset omaavat hyvin pitkän yhteisen historian ja kansallisen narratiivin, jonka Renan mainitsee yhdeksi tärkeimmistä kansakunnan edellyttäjistä (Renan 1882, 10). Yhteistä jaettua kansallista narratiivia ylläpitävät monipuoliset mediakanavat, jotka lähtökohtaisesti uutisoivat kuitenkin yhteisestä sveitsiläisestä perspektiivistä kielellisistä eroista huolimatta.

Sveitsin esimerkin pohjalta voitaisiin argumentoida Euroopan tarvitsevan huomattavasti vahvemman roolin omaavan Eurooppa-tasoisena mediakentän, joka uutisoisi monikielisesti maailman tapahtumista ja unionin sisäpolitiikasta yhtenäisen eurooppalaisen perspektiivin kautta. Tämänkaltaisen laajasti kansalaisten ulottuvilla oleva yhteinen mediaperspektiivi voisi luoda edellytyksiä vahvemman eurooppalaisen identiteetin ja poliittisen tietoisuuden synnylle, jolloin Haasin mainitsema ”kansallinen tietoisuus” voisi limittyä myös tavallisten kansalaisten osalta vahvemmin eurooppalaiseen kontekstiin.

Nykyisissä olosuhteissa yhteinen eurooppalainen mediakenttä, kansalaiskeskustelu ja poliittinen tietoisuus ovat kuitenkin hyvin heikossa roolissa näiden tekijöiden ilmetessä erillisinä elementteinä kansallisella tasolla kussakin jäsenvaltiossa. Näiden tekijöiden eurooppalaistuminen ei myöskään näytä saavan suuresti tukea Andersonin mainitsemien markkinavoimien automaation kautta samaan tapaan kuin kansallisten lehdistöjen leviäminen tiettyihin kielialueisiin sai 1700-1800-luvulla (Anderson 1983, 43-44). Markkinavoimien kautta mediakentät näyttävät siis luonnollisesti jakautuvan kansallisista perspektiiveistä uutisoiviin paikalliskielen medioihin, sekä toisaalta globaaleihin englanninkielisiin medioihin. Monikielisen, mutta sisällöltään yhtenäisen eurooppalaisen perspektiivin omaavan mediakentän syntyminen on siis mitä suurimmassa määrin poliittinen projekti, jonka realisointi kansalaisten poliittisen tietoisuuden kontekstia ja identiteettiä merkittävästi muuttavaksi tekijäksi näyttää ainakin toistaiseksi epätodennäköiseltä.

Ongelmana eurooppalaisen kansakunnan synnylle voidaan nähdä myös eurooppalaisen identiteetin erilainen luonne suhteessa kansallisiin identiteetteihin. Esimerkiksi koulutusjärjestelmissä historian kansalliset narratiivit ovat hyvin suuressa roolissa. Yksi Euroopan integraation osa-alueista onkin ollut eurooppalaisen historiallisen perspektiivin luominen ensimmäisen ja toisen maailmansodan tapahtumista (Willings & Power 2016, 164-166). Ben Willingsin ja Ben Powerin (2016) mukaan eurooppalainen identiteetti ja tarina sisältää kyllä perinteiselle nationalismille ominaisia vahvoja

tunteellisia elementtejä, kuten maailmansotien muistamisen yhteisinä kollektiivisina kauheuksina joiden raunioista nousi rauhan turvaava yhtenäinen Eurooppa. Näitä kansallisille identiteeteille tyypillisiä vahvoja tunteellisia kollektiivisia muistoja ja narratiiveja eurooppalaisuudesta ei kuitenkaan koeta laajasti unionin väestön keskuudessa ja näin ollen niiden käyttövoima unionin poliittisen legitimitetin ylläpitäjänä on hyvin rajallinen (Shore 1999, 56 ja Willings & Power 2016, 174). Vähäinen kiintymys tai tietoisuus Euroopan ”kansallisesta” historiallisesta narratiivista voi johtua osaltaan sen vähäisestä roolista jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmistä suhteessa kansallisiin narratiiveihin. Jotta Eurooppa voisi koskaan muodostaa Renanin määritelmien mukaisen kansallisen kokonaisuuden, voitaisiin tämän argumentoida edellyttävän vahvemman ja yleisemmin tunnetun yhteiseurooppalaisen historiallisen narratiiviin omaksumista unionin kansalaisten keskuudessa.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen on vaikeaa nähdä tulevaisuuden Euroopan unionia vahvan kansallisen identiteetin omaavana kansanvaltaisena federaationa, jossa federaation toimielimet olisivat suorassa kytköksessä kansanvaltaan ja jossa federaation politiikasta käytäisiin aktiivista eurooppalaista kansalaiskeskustelua aktiivisen jaetun eurooppalaisen median raportoinnin pohjalta. Tämän kaltaisen yhteisen eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden syntyminen edellyttäisi merkittävää muutosta jäsenvaltioissa vallitsevista sosiaalisista ja kulttuurillisista sfääreissä, sekä median toiminnassa ja rakenteessa. Mikäli tällaisia muutoksia jollain aikavälillä nähdään, voidaan todennäköisemmin puhua useammista sukupolvista vuosikymmenten sijaan.

Kolmas skenaario edellyttäisi tilannetta, jossa unionin institutionaalinen malli perustuisi siihen, että kansalaiset äänestävät osavaltioiden päättäjät, jotka sitten valitsevat edelleen federaatiotason päättäjät, kuten komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja käyttävät samalla itse federaatiotasolla valtaa ministerineuvoston kautta. Tässä mallissa siis itse federaatiotason politiikkaa ei luotaisi suoraan kansanvaltaiseksi järjestelmäksi, vaan se toimisi välillisesti jäsenvaltioiden kansanvallan pohjalta.

Tällaisessa mallissa, jossa unioni ei itsessään ole kansanvaltainen, sen tulisi pyrkiä perustelevaan legitimitettiin niin sanotun hallitustenvälisyteen pohjautuvan legitimaation mallin avulla (*intergovernmental model of legitimating the EU*) (DeBardeleben & Hurrelmann 2007, 24). Jäsenvaltioiden kautta toimiva federaatiotason politiikka olisi kuitenkin äärimmäisen kankeaa, mikäli päätökset edellyttäisivät kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Määräenemmistöpäätökset taas alistavat federaatiotason politiikan herkästi legitimitteettikritikille niissä osavaltioissa, jotka jäävät äänestyksissä alakynteen. Toimiva teknokraattiseen komissioon ja ministerineuvoston määräenemmistöpäätöksiin pohjautuva federaatio edellyttäisi siis sitä, ettei joidenkin tai vuoroin

kaikkien osavaltioiden kansalaiset suuremmin välitä siitä, että heidän demokraattisesti valitsemien päättäjien yli kävellään toisinaan päätöksenteossa ja ettei heillä ole suoraa keinoa vaikuttaa liittovaltion komission koostumukseen ja tämän harjoittamaan politiikkaan.

Ongelma tässä skenaariossa on se, että Britannian ja monen muun jäsenmaan äänestyskäyttäytymisen perusteella voitaisiin päätellä kansansuvereniteettiperiaatteeseen vetoavien argumenttien säilyttäneen edelleen hyvin merkityksellisen aseman Euroopassa. Järjestelmä myös oletettavasti kohtaa sitä suurempaa legitimitteettivajetta federaatiotason politiikan ”häviäjien” keskuudessa, mitä enemmän poliittista valtaa federaatiotasolle keskitetään ja mitä vahvemmin heidän demokraattisesti valittujen päättäjien yli kävellään. Toisaalta esimerkiksi Britannian kansanäänestyksen perusteella voitaisiin päätellä ajan myötä tulevan demografisen muutoksen tekevän edellä käsitellystä skenaariosta todennäköisemmän, sillä erityisesti nuoret päätyivät äänestämään unionissa pysymisen puolesta (Yle 2016). Vastaavanlainen ilmiö nuorten keskimääräisesti myönteisemmästä suhtautumisesta unioniin näkyy myös muissa jäsenvaltioissa (Euroopan komissio 2019a, 16). Mikäli nämä asenteet oletetaan pysyviksi, voitaisiin olettaa tulevaisuudessa EU:n välttävän tähän malliin kohdistuvan kansansuvereenisuusperiaatteeseen pohjautuvan liiallisen kritiikin ja säilyttävän tässä suhteessa riittävän legitimitetin rakenteen ylläpitämiseksi ja yksittäisten jäsenmaiden irtautumisen välttämiseksi.

Neljännessä skenaariossa integraatio syvenee neofunktionalistien hypoteesien mukaisesti askel askeleelta federaatioksi, mutta tämän yhteydessä vaadittavaa kulttuurillista, sosiaalista ja ideologista muutosta kansalaisissa ei tapahdu. Syvenevä integraatio tarjoaa yhä enemmän käyttövoimaa kansansuvereenisuusperiaatteeseen pohjautuville argumenteille, jotka lopulta kanavoituvat kansallisten poliittisten järjestelmien kautta pyrkimykseen irtautua unionista. Tämä johtaa yksittäisten jäsenvaltioiden irtautumiseen unionista ja unionin luhistumiseen.

Mikäli tulevaisuutta pyrkii hahmottamaan luomalla historian trendeistä projektiota tulevaisuuteen, niin tämä kyseinen skenaario näyttäytyy täysin mahdollisena, joskin radikaalina. Tässä skenaariossa Britannian ero olisi siis se ”ensimmäinen lenkki”, jonka kehitystä seuraisivat ajan myötä myös muut jäsenvaltiot. Tukea tälle hypoteesille voidaan nähdä poliittisten voimasuhteiden muutoksista myös muissa jäsenvaltioissa kuin pelkästään Britanniassa. Esimerkiksi huhtikuussa 2020 julkaistun kyselytutkimuksen mukaan vain 44 % italialaisista kannatti maansa jäsenyyttä Euroopan unionissa, kun taas 42 % vastusti jäsenyyttä (Reuters 2020b). 10-30 vuoden aikajänteellä samansuuntaista kehitystä on havaittavissa myös useassa muussa Euroopan maassa.

Ongelma tässä skenaariossa saattaa löytyä äänestäjien demografiasta ja tämän demografian myötä seuraavasta kehityksestä, jossa integraatioon keskimäärin positiivisemmin suhtautuvien nuorten osuus äänestäjäkunnassa ajan myötä lisääntyy. Toisaalta kansansuverenisuusperiaatteella ratsastavien puolueiden suosio näyttää suhteellisesti hyvin vahvalta myös nuorten keskuudessa, minkä perusteella voisi olettaa, ettei aihe ole ainakaan katoamassa poliittisesta diskurssista 10-50v aikajänteellä. (Suomenmaa 2020 ja Al Jazeera 2017)

Tässä skenaariossa on toki myös hyvä huomioida yksittäisten jäsenvaltioiden ja niissä käytävien poliittisten debattien merkittävä erilaisuus. Kaikkien jäsenvaltioiden kehityskulun niputtaminen noudattamaan juuri yhden skenaarion tulevaisuuden hypoteesia on varmasti virheellinen yleistys. Toisaalta minkään ilmiön ymmärtäminen ei ole mahdollista, mikäli kokonaisuutta ei pyri järjestelemään jollain tapaa teorian kautta hahmotettavaksi todellisuudeksi, mikä taas edellyttää aina jonkinasteisia yleistyksiä. Euroopan integraation kannalta näen kuitenkin tärkeimpänä merkitsevänä poliittisena akselina puolueiden ja kansalaisten suhtautumisen kansansuverenisuusperiaatteeseen, sekä ylipäätään sosiokulttuurisen kansakunnan muodostavien ilmiöiden muutoksen tai muuttumattomuuden. Tällä perusteella kaikki pitkän aikavälin skenaariot pohjautuvat siis vahvasti juuri näiden ilmiöiden analysointiin.

4. TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Johtopäätökset EU:n elpymisvälineestä ja Valkoisen kirjan skenaarioista

Keskipitkän ja lyhyen aikavälin analyysissäni keskityin elpymisvälineen välittömästi mukanaan tuomiin uudistuksiin, sekä sen mahdollisiin neofunktionalismin kautta hahmotettuihin kerrannaisvaikutuksiin. Kokosin tästä analyysistä kaikkiaan neljä keskeistä johtopäätöstä, mitä elpymisvälineen mukanaan tuomat muutokset merkitsevät Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuuden kannalta:

1) Elpymisväline tuo muutoksia rahaliiton toimintaan, vaikka perussopimukset pysyvät samoina. Keskeisimmät uudet tulkinnat liittyvät unionin mahdollisuuteen ottaa markkinoilta velkaa oman budjettinsa rahoittamiseksi ja täten mahdollisuuteen luoda alijäämäinen EU:n budjetti. Ensi kertaa unionin historiassa unioni ottaa merkittävän summan markkinoilta lainaa EU-tason finanssipolitiikan harjoittamiseen.

Vaikkakin elpymisvälineen myötä tapahtunut unionin velanotto voidaan ainakin toistaiseksi nähdä kertaluontoisena pakettina, se perussopimusten tulkinnassa tapahtunut muutos, jonka myötä kyseinen järjestely todettiin mahdolliseksi, on hankalampi nähdä kertaluontoisena poikkeuksena. Toisin sanoen käsitys siitä, että unionin pitkäaikavälin budjettia *de facto* on mahdollista rahoittaa velaksi, voidaan nähdä pysyvänä muutoksena unionin luonteessa. On siis mahdollista, että unionin pitkän aikavälin budjettia päätetään osin rahoittaa velaksi myös tulevaisuudessa vastaavanlaisella järjestelyllä.

Yhteinen velka sitoo jäsenvaltioita entistä tiiviimmin yhteen ja vahvistaa näiden yksittäisiä kansallisia intressejä euroalueen taloudellisen koheesion varmistamiseksi. 2008 finanssikriisin jälkeisen euroalueen velkakriisin ratkaisusta on toki havaittavissa, että euroalueen jäsenvaltiot olivat poliittisesti vahvasti sitoutuneet euroalueen yhtenäisyyden ylläpitämiseen jo ennen koronasta aiheutuneita taloudellisia ongelmia (Jones ym. 2015, 1016). Yhteisen velan voidaan silti nähdä luovan selvän uuden intressin euroalueen koheesion ylläpitämiseksi, sillä yksittäisten jäsenvaltioiden taloudelliset ongelmat, sekä mahdolliset maksuvaikkeudet heijastuvat suoraan yhteisen velan takaisinmaksukykyyn. Mikäli siis jokin jäsenmaa on kykenemätön vastaamaan omasta osuudestaan yhteisen lainan lyhennyksistä, lisää tämä muiden vastaavia osuuksia lainojen lyhennyksistä. Täten unionin jäsenvaltioilla on siis yhä enemmän suoria intressejä pitää rahaliitto

kasassa ja kaikki osapuolet taloudellisesti maksukykyisinä. Yhteinen velka voidaan siis nähdä vahvana sitoumuksena tiiviimmän talouspoliittisen integraation puolesta.

2) Elpymisvälineen skaala koko unionin laajuusena järjestelynä yhtenäistää unionin talouspolitiikkaa ja heikentää euroryhmän roolia. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa, sekä myöskin komission raporteissa esiin nostettu skenaario niin sanotusta ”monen kehän Euroopasta”, missä unionin rakenne eriytyisi tiiviimmin integroidun euroalueen ja tämän ulkopuolelle jäävien jäsenmaiden välillä näyttää elpymisvälineen myötä epätodennäköisemmältä (Guttenberg, Hemker & Tordoir 2021, 2 ja 4-5; Kanniainen ym. 2014, 100 ja Euroopan komissio 2017, 20)

Elpymisvälineen myötä yhteinen sijoitusinstrumentti, sekä raporteissa kuvailtu makrotalouden vakautusjärjestelmä luodaan siis ainakin tämän kyseisen paketin osalta koko unionin laajuiseksi. Tämä järjestely poikkeaa merkittävästi esimerkiksi eurokriisissä käytetyistä välineistä, kuten tukipaketeista, Euroopan rahoitusvakaussäilytyksestä (ERVV) ja Euroopan vakaussäilytyksestä (EVM), jotka toimivat unionin oikeudellisesta kehyksestä irrallisina euromaiden välisinä instrumentteina. Elpymisväline, sekä kaavailut uudet tulevat unionin varainkeruujärjestelmät siis yhtenäistävät unionin talouspolitiikkaa kokonaisuutena.

3) Unionin velanoton ja tämän seurauksena syntyvän alijäämäisen EU:n pitkän aikavälin budjetin voidaan nähdä luovan neofunktionalistisen integraatioteorian teoretisoimia kerrannaisvaikutuksia erityisesti unionin rahoitukseen liittyvissä järjestelyissä. Uuden funktion (elpymisvälineen tapauksessa velanottokyvyn) siirtyminen yhteisötasolle synnyttää tarpeen luoda uusia mekanismeja, joilla yhteisen velan takaisinmaksua voidaan tulevaisuudessa rahoittaa. Konkreettisina esimerkkeinä näistä voidaan nähdä komission lukuisat ehdotukset uusista unionin laajuisista varainkeruumekanismeista, eli niin sanotuista EU-veroista, joiden avulla elpymisvälineen myötä syntyvä budjettialijäämä voitaisiin tulevaisuudessa maksaa takaisin. Neofunktionalistien teoretisoimat kerrannaisvaikutukset ja näiden edistämä syvenevän integraation ketjureaktio on siis selkeästi nähtävissä analysoitaessa elpymisvälinettä ja siihen kytköksissä olevien uudistusehdotusten kokonaisuutta.

Uudet unionin laajuiset varainkeruumekanismit tietäisivät merkittävää muutosta aiemmin jäsenmaksuihin perustuneen budjetin rahoitusjärjestelyihin. Omien rahoituslähteiden kasvu merkitsisi aiempaa jäsenvaltioista riippumattomampaa EU-budjettia. Uusien rahoituslähteiden käyttöönotto on tosin edelleen vahvasti ministerineuvoston ja täten jäsenvaltioiden päätösten varassa, joten unionin budjetin ja täten finanssipoliittisen kapasiteetin kasvattaminen ei onnistu

ilman jäsenvaltioiden yksimielistä suostumusta. Toisaalta Euroopan komissio on jo ehdottanut unionin veropoliittisen päätöksentekomenettelyn siirtämistä tavanomaisen EU-lainsäädännön piiriin määränemmistö päätösten alaiseksi (Euroopan komissio 2019b).

Unionin tasoiset varainkeruujärjestelmät ovat myöskin mitä ilmeisimmin pysyviä ratkaisuja, vaikka ne olisivatkin alun perin luotu kertaluontoisen tukipaketin rahoittamiseksi. Tätä päätelmää vahvistaa komission merkittävä rooli unionin lainsäädännön, sekä myös veropoliittisten ehdotusten moottorina. Kuten aiemmin tutkielmassa on nostettu esiin, komission integraatiomyönteisyys näyttäytyy hyvin pitkälti sisäänrakennetulta ominaisuudelta ja täten on hankala kuvitella tulevaisuuden komission tekevän parlamentin ja ministerineuvoston hyväksyttäväksi ehdotuksia jo käyttöön otettujen unionin varainkeruujärjestelmien purkamisesta.

Unionin uudet varainkeruujärjestelmät voivat mahdollisesti luoda myös neofunktionalistisessa integraatioteoriassa niin sanotuiksi positiivisiksi mekanismeiksi kuvattuja kerrannaisvaikutuksia laajemmalle verojärjestelmien integraatiolle (Spolaore 2013, 133). Unionin uudet verojärjestelmät saattavat siis luoda yhä enemmän keskustelua verojärjestelmien integraatiosta, mikäli unionitason varainkeruujärjestelmät osoittautuvat tehokkaiksi menetelmiksi sellaisten taloudellisten toiminnan osa-alueiden verotuksessa, joihin kansalliset verojärjestelmät tehoavat joko vajavaisesti tai ei ollenkaan. Neofunktionalistien hypoteesien mukaan onnistuneesti toteutetut unionin verojärjestelmät saattavat uusien vastaavien järjestelyjen ohella myös käynnistää keskustelua nykyisin kansallisella tasolla toteutettavien verojärjestelmien siirtämisestä unionin tasolle.

Tämänkaltainen verojärjestelmien integraatio tietäisi unionin rahoituspohjan muutosta Yhdysvaltain tapaiseen federalistiseen malliin. Verotuksellisesti unioni muodostaisi siis yhtenäisen entiteetin, jonka rahoituspohja on jakautunut tyypillisen liittovaltion tapaan unionitason veroihin, osavaltioiden keräämiin veroihin, sekä paikallistason veroihin (Kanniainen ym. 2014, 122).

4) Neofunktionalistien hypoteesien pohjalta unionin laajentuneen veropohjan voidaan katsoa luovan edellytyksiä laajemmalle finanssipolitiikan integraatiolle. Toisin sanoen unionin saadessa käyttöön enemmän omia varoja velanottokyvyn ja varainkeruujärjestelmien myötä, sillä on myös mahdollisuus laajentaa varojen käyttöön tarkoitettuja ohjelmia. Verotuksellisen integraation voidaan siis katsoa kulkevan käsikädessä finanssipoliittisen integraation kanssa. Etenkin mikäli verojärjestelmien uudistukset johtavat kokonaan uusien verotusmuotojen lisäksi aiemmin kansallisella tasolla toteutettujen verojärjestelmien siirtämiseen unionin tasolle, voidaan finanssipoliittinen integraatio nähdä lähes välttämättömänä seuraavana askeleena. Mikäli siis osa

rahoituspohjasta siirtyy jäsenvaltioilta yhteisötasolle, on luonnollisesti myös osan julkisista kuluista siirryttävä unionin hoidettavaksi.

Toistaiseksi ehdotukset yhteisistä finanssipoliittisista ohjelmista ovat koskeneet yhteistä makrotalouden vakautusjärjestelmää, sekä yhteisen työttömyysvakuutusrahaston perustamista. Unionin rahoittama makrotalouden vakautusjärjestelmä merkitsisi pysyvää elpymisvälineen tyylistä kriisitilanteisiin rajattua finanssipoliittista mekanismia, jolla pyrittäisiin tasaamaan taloudellisten kriisien epäsymmetrisyyttä jäsenvaltioiden välillä yhteisen rahaston kautta tapahtuvien tulonsiirtojen kautta. Yhteinen työttömyysvakuutusjärjestelmä merkitsisi pysyvää finanssipolitiikan integraatiota siirtäen osan tällä hetkellä yksinomaan jäsenvaltioiden harteilla olevista työttömyysturvajärjestelmistä unionin budjetin kautta toimivaksi. Uusia finanssipolitiikan integraation ehdotuksia voidaan olettaa tulevaisuudessa, mikäli unioni kykenee laajentamaan rahoituspohjaansa verojärjestelmien integraation ja suvereenimman velanottokyvyn kautta.

Edellä kuvatun analyysin epävarmuutta lisää merkittävästi tutkittavan aiheen ajankohtaisuus. Euroopan talous- ja rahaliiton lyhyen ja keskipitkän tulevaisuuden analyysini perustuu vahvasti ”Next Generation EU” -elpymisvälineen sisällön tulkintaan ja tästä aiheutuvien neofunktionalismin kautta hahmotettujen kerrannaisvaikutusten myötä syntyvien tulevaisuuden integraatiopaineiden hahmottamiseen. Tutkielmaa kirjoittaessani elpymisväline on yhä käsittelyssä usean jäsenvaltion kansallisissa parlamenteissa ja mikäli kyseinen järjestely tulee hylätyksi yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, muotoutuisi tulevaisuuden skenaarioiden hahmottaminen hyvin toisenlaiseksi, todennäköisesti enemmän niin sanottua ”monen kehän Eurooppaa” muistuttavaksi. Olen kuitenkin jättänyt tämän vaihtoehdon analysoimatta tutkielman tiiveyden, sekä kyseisen skenaarion epätodennäköisyyden vuoksi. Tämän seurauksena analyysini pohjautuu täysin siihen oletukseen, että ”Next Generation EU” -elpymisväline toteutuu analyysiosassa kuvatulla tavalla.

4.2. Johtopäätökset Euroopan unionin ja Euroopan talous- ja rahaliiton pidemmän aikavälin tulevaisuudesta

Tarkkaan rajatun ennusteen laatiminen Euroopan unionin, sekä talous- ja rahaliiton pitkän aikavälin tulevaisuudesta voidaan nähdä jossain määrin mielettömänä projektina ilmiön ollessa äärimmäisen monimutkainen, sekä useita eri ulottuvuuksia sisältävä kokonaisuus historiallista kontingenssia unohtamatta. Tämän seurauksena johtopäätökseni tältä osin ovat enemmänkin yleisiä huomioita niistä tekijöistä, joiden katson toimivan merkittävässä roolissa unionin tulevaisuuden

kehityskulussa. Nämä johtopäätökset jakautuvat käsittelemään Euroopan institutionaalisen integraation luonnetta, Euroopan kulttuurista ja sosiaalista todellisuutta, sekä Euroopan integraation ja nationalismin välistä suhdetta.

1) Euroopan institutionaalinen integraatio voidaan nähdä jokseenkin erillisenä ja itsenäisenä prosessina. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että unionin historian perusteella voitaisiin argumentoida integraatiokehityksen noudattaneen pitkälti neofunktionalistien keskeisimpiä hypoteeseja eri poliittisten sektorien vaiheittaisesta integraatiosta ilman kansalaisten merkittävää myötävaikutusta tai edes tietoisuutta kyseisestä prosessista (Checkel & Katzenstein 2009, 2 ja Rose & Borz 2016, 371). Tätä integraation kansalaisista irrallista luonnetta kuvastaa hyvin esimerkiksi 1955 julkaistu kyselytutkimus, jonka mukaan 70 % ranskalaisista ei ylipäättään tiennyt juuri luodun korkean viranomaisen (nykyinen komissio) olemassaolosta ja vain 2 % ranskalaisista työläisistä kykeni tunnistamaan korkean viranomaisen silloisen puheenjohtajan (Haas 1958, 18).

Vastaavanlaista käsitystä vahvistavat myös tuoreemmat kyselytutkimukset kansalaismielipiteestä integraation osalta. Richard Rosen ja Gabriela Borzin 2016 julkaistussa artikkelissa tutkittiin kansalaisten asenteita integraatioon monien eri muuttujien osalta. Tutkimuksissa havaittiin suurimman osan EU-kansalaisista suosivan unionin nykyistä tilaa, kun vaihtoehtoina oli joko integraation syventäminen, purkaminen tai status quo (Rose & Borz 2016, 378). Verrattaessa 2009 ja 2014 tehtyjen asennekyselyn tuloksia toisiinsa, status quon kannatus (34 %) säilyi verrattavalla ajanjaksolla samana, kun taas integraatiovastaisuus nousi 24 prosentista 32 prosenttiin ja integraation kannatus oli laskenut 33 prosentista 25 prosenttiin (Rose & Borz 2016, 383). Nämä tulokset viittaisivat siihen, ettei kansalaismielipide integraation toivotusta suunnasta korreloi merkittävästi toteutuneen integraatiokehityksen kanssa.

Unionin historiallisen kehityksen pohjalta ja täten myös oletettavasti tulevaisuuden osalta Euroopan institutionaalinen integraatiokehitys ei näytä edellyttävän Euroopan kansalaisten aktiivista osallistumista kyseiseen prosessiin. Tämä Euroopan integraation vähäisesti politisoitu ja irrallinen luonne suhteessa kansalaisyhteiskuntaan mahdollistaa kansalaismielipiteen ja unionin kehityksen välisen ristiriidan paisumisen niinkin merkittäväksi, että se voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa yksittäisten jäsenvaltioiden eroon koko järjestelmästä, kuten Britannian tapausesimerkki osoittaa.

2) Euroopan integraation kyky muovata Euroopan kulttuurista ja sosiaalista todellisuutta näyttäytyy hyvin rajallisena. Varhaisten neofunktionalistien, kuten Jean Monnetin ja Ernst B. Haasin integraatioajattelun taustalla ollut oletus siitä, että kansalaisten poliittinen tai ”kansallinen”

tietoisuus siirtyisi automaattisesti uuteen ylikansalliseen kontekstiin poliittisen integraation myötä vaikuttaa olleen nykytiedon valossa jokseenkin virheellinen käsitys (Rose & Borz 2016, 383). Poliittisten prosessien siirtyminen uusien ylikansallisten instituutioiden piiriin näyttää enemmänkin johtaneen näiden prosessien irtautumiseen kansalaisten poliittisesta tietoisuudesta kansalaisissa tapahtuvan sosiaalisen muutoksen sijaan. Tästä ilmiöstä kielivät edellä mainittu kansalaisten vähäinen tietoisuus eurooppalaisesta politiikasta, eurooppalaisen poliittisen kansalaiskeskustelun puute, kuten myös esimerkiksi hyvin alhaiset äänestysprosentit eurovaaleissa. Kansalaisten poliittinen tietoisuus näyttääkin instituutioiden sijaan olevan enemmän kytköksissä kulttuurisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin, kuten eri medioiden vaikutuspiireihin ja kansalaiskeskustelujen muodostamiin sosiaalisiin kupliin, jotka Euroopan institutionaalista integraatiosta huolimatta ilmenevät edelleen pääsääntöisesti kansallisissa yksiköissä.

Toisaalta Euroopan integraation voidaan katsoa merkittävästi muovanneen tiettyjen yksilöiden ja ryhmien sosiaalista todellisuutta. Yhtenä osana Haasin neofunktionalismia oli ajatus uusien eurooppalaisten poliittisten prosessien ja instituutioiden kyvystä tuoda integraatioprosessin kannalta keskeisimmäksi näkemänsä ryhmät ja yksilöt toimimaan enemmän yhdessä. Yhteiset ylikansalliset poliittiset prosessit ja toimintatavat loisivat ajan myötä kansallisuudet ylittäviä sosiaalisia siteitä ja täten pohjaa yhteiselle identiteetille ja lojaliteetille eurooppalaisia instituutioita kohtaan (Haas 1958, 313). Tämän hypoteesin oikeellisuutta tukee Euroopan instituutioissa vallitseva vahva EU- ja integraatiomyönteisyys. Euroopan instituutioiden voidaan siis katsoa kyenneen luomaan täysin uudenlaisen eurooppalaisen sosiaalisen verkoston erityisesti sen instituutioiden piirissä toimivien virkamiesten ja poliitikkojen keskuudessa (Shore 2000, 163).

Haasin mainitsema kansallinen tietoisuus, eli poliittiselle yhteisölle ominainen yksilöiden keskuudessa vallitseva konsensus niiden poliittisten instituutioiden legitimitetistä, joiden piirissä politiikkaa harjoitetaan, vaikuttaa siis syntyneen ensisijaisesti Euroopan instituutioiden puitteissa toimivien yksilöiden keskuudessa (Shore 2000, 163). Euroopan sosiaalisen ja kulttuurisen integraation voidaan katsoa realisoituneen hyvin eri tasoisena kansalaisten ja integraatioprosessiin aktiivisesti osallistuneiden ryhmien välillä.

3) Viimeisenä johtopäätöksenä esitän nationalismin ja Euroopan integraation muodostavan hyvin pysyvän ja vaikeasti korjattavan ristiriidan, joka tulee näyttämään keskeistä roolia Euroopan politiikassa mahdollisesti hyvin pitkälle tulevaisuuteen. Poliittisen nationalismin suosioon vaikuttavat toki monet eri ilmiöt, joista osa voi olla hyvinkin väliaikaisia ja ohitse meneviä trendejä.

Argumenttini nationalismin ja Euroopan integraation pysyvistä ristiriidasta pohjautuu kuitenkin kahteen keskeisiin nationalismin taustalla vaikuttavaan ilmiöön:

Ensinnäkin Euroopassa poliittisen nationalismin pohjan muodostavat Euroopan kansat näyttäytyvät huomattavasti stabiileimpina ja vaikeammin muutettavissa olevina sosiaalisina kokonaisuuksina, kuin mitä varhaisten neofunktionalistien teorioissa oli oletettu. Näiden kansojen konvergoituminen eurooppalaiseksi sosiaalisiksi yksiköksi ei siis tapahdu luonnostaan institutionaalisen integraation tai edes yksilötasolla tapahtuvan eurooppalaisen identiteetin omaksumisen myötä, vaan tämänkaltainen muutos edellyttäisi merkittävää muutosta niiden materiaalistien ja kulttuuristen prosessien (sosiaaliset verkostot, kansalaiskeskustelu, mediakenttä, koulutuslaitos ja historialliset narratiivit) toiminnassa, jotka nykyisiä kansoiksi kutsuttuja sosiaalisia yksiköitä ylläpitävät.

Toiseksi Euroopassa laajaa konsensusta nauttiva käsitys demokratian, eli kansanvallan keskeisestä roolista poliittisessa päätöksenteossa näyttäytyy hyvin pysyvänä osana eurooppalaista yhteiskuntafilosofiaa, eikä tämän tilalle ole ainakaan vielä keksitty mitään merkittävää kannatusta keräävää uutta yhteiskuntafilosofista innovaatiota. Kansanvalta taas on jo määritelmällisesti kytköksissä nationalismiin, sillä ilman kansaa ei poliittinen järjestelmä voi olla kansanvaltainen. Tämä demokratian dominoiva rooli näkyy vahvasti myös Euroopan unionin retoriikassa, jossa korostetaan usein eurooppalaisen demokratian rakentamista ja vahvistamista. Jotta Euroopan integraatio voisi toteuttaa sen alkuperäisen tavoitteensa poliittisesti yhdentyneestä (ja demokraattisesta) Euroopasta, sen tarvitsee luoda eurooppalainen kansa. Yksinkertaistettuna Euroopan Yhdysvallat tarvitsee pohjakseen Euroopan yhdysvaltalaiset. Keskeinen ongelma eurooppalaisen kansanvallan rakentamisessa on kuitenkin se, että mikäli kansa määritellään yhteisen sosiaalisen todellisuuden jakavaksi kollektiivisen tietoisuuden omaavaksi ryhmäksi, eurooppalaista kansaa ei ole olemassa. Tämä eurooppalaisen kansan olemassaolon puute johtaa useisiin ilmiselviin ongelmiin eurooppalaisen kansanvallan käytännön toteutuksessa.

Selvimmän nämä ongelmat ovat havaittavissa spekuloidessa Euroopassa järjestettävillä henkilövaaleilla, kuten Euroopan presidentinvaaleilla. Toisin kuin Yhdysvalloissa, missä presidenttikandidaattien omat osavaltiot näyttäytyvät hyvin pienessä roolissa kaikkien kandidaattien operoidessa yhtä lailla amerikkalaisina jaetussa amerikkalaisessa sosiaalisessa todellisuudessa, Euroopassa presidenttikandidaattien kampanjointi tapahtuisi erillisissä ja erikokoisissa mediakenttien muodostamissa sosiaalisissa kuplissa. Täten eurooppalaisia henkilövaaleja dominoisi hyvin oletettavasti äänestäjämääriltään suurimmissa kollektiivisen tietoisuuden kuplissa laajimmin esillä olevat ehdokkaat. Tämän kaltainen ongelma ei myöskään ole riippuvainen siitä, kuinka

laajasti ja vahvasti eurooppalainen identiteetti koetaan unionin kansalaisten keskuudessa, vaan ongelma muodostuu puhtaasti siitä, että Euroopan sosiaalinen todellisuus rakentuu pitkälti yksilöiden identiteeteistä riippumattomista toisistaan erillisistä kollektiivisen tietoisuuden kuplista eli kansoista.

Toinen mahdollinen järjestelmällinen ongelma eurooppalaisen kansanvallan syntyemisessä on Euroopassa vallitsevien puoluejärjestelmien eurooppalaistumiseen liittyvät haasteet. Euroopassa toki on jo tällä hetkellä eurooppalaisia puolueita, mutta käytännössä nämä ilmenevät enemmänkin kansallisten puolueiden kattojärjestöinä, joiden todellinen kytkös kansalaisiin voidaan asettaa kyseenalaiseksi (Raunio 2009, 220 ja 224-225). Esimerkiksi eurovaalit käydään kussakin jäsenvaltiossa kansallisten puoluejärjestelmien ja vaaliohjelmien kautta läpimenneiden ehdokkaiden muovautuessa eurooppalaisiin puolueisiin vasta Euroopan parlamentissa. Käytännössä siis kaikki Euroopan vaalit toimivat kansallisen puoluejärjestelmän kautta ja kansalaisten yleinen tietoisuus europuolueista, niiden keskeisistä henkilöistä tai poliittisista ohjelmista on hyvin heikkoa (Raunio 2009, 220-221 ja 236).

Kansallisten puolueiden dominoivan roolin myötä on äärimmäisen hankala nähdä eurooppalaisten puoluejärjestelmien integroitumista liittovaltion tasolle Yhdysvaltain tapaan. Laajasti tunnetun eurooppalaisen puoluekentän, sekä näiden kautta tapahtuvien vaalien voidaan kuitenkin nähdä olevan keskeinen edellytys eurooppalaisen demokratian ja parlamentarismien olemassaololle. Tämänkaltaisen eurooppalaisen puoluekentän synty ei kuitenkaan näytä muodostuvan perinteisten puolueiden tapaan automaattisesti alhaalta ylöspäin tapahtuvana kansanliikkeiden järjestäytymisenä, vaan on täysin riippuvainen ylhäältä alaspäin tapahtuvan poliittisen projektin onnistumisesta. Syitä siihen, miksi eurooppalaisia kansanliikkeitä ja lopulta puolueita ei muodostu kansallisvaltioille tyypilliseen tapaan voidaan taasen löytää eurooppalaisen kansan olemattomuudesta, eli yhteisten sosiaalisten verkostojen, mediakentän ja eurooppalaisen poliittisen kansalaiskeskustelun puutteesta.

Demokratian ja sen myötä syntyvän poliittisen legitimitetin vahva linkittyminen kansallisiin yksiköihin luo siis hyvin pysyvät ja perustavanlaatuiset rajat Euroopan integraation tulevaisuuden kehitykselle. Euroopan integraation alkuperäinen idea poliittisesta yhteisöstä, jossa keskusvallan suveriniteetti nostetaan yksittäisten jäsenvaltioiden yläpuolelle (Monnet 1978, 326) näyttäytyä äärimmäisen vaikeana toteuttaa käytännössä, mikäli demokraattisia prosesseja ja näiden mukanaan tuomaa poliittista legitimitettä ei kyetä muokkaamaan eurooppalaiseen kontekstiin institutionaalisen integraation rinnalla. Historian perusteella voidaan todeta vallan tarvitsevan rinnalleen sitä vastaavan legitimitetin ollakseen pysyvää ja stabiilia. Mikäli siis Euroopassa

demokraattiset prosessit säilyvät myös tulevaisuudessa pääasiassa kansallisella tasolla kuten tähän saakka, voidaan Euroopan institutionaalisen integraation olettaa sopeutuvan tähän ympärillään vallitsevaan todellisuuden tilaan ennen pitkää tavalla tai toisella.

5. LÄHTEET

- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities*.
https://is.muni.cz/el/fss/jaro2016/SOC757/um/61816961/Benedict_Anderson_Imagined_Communities.pdf
- Checkel, Jeffrey T. ja Katzenstein, Peter J. 2012. *European Identity*. Cambridge University Press
- Clerc, Louis ja Elo, Kimmo. 2014. *Aatteesta instituutioksi – Euroopan unionin historia ja rakenteet*. Helsinki: Avain
- DeBardeleben, Joan ja Hurrelmann, Achim. 2007. *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance : Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*. Palgrave Macmillan UK
- Delatte, Anne-Laure, Fuest, Clemens, Gros, Daniel, Heinemann, Friedrich, Kocher, Martin ja Tamborini, Roberto. 2017. *The Future of Eurozone Fiscal Governance*. Munich: EconPol POLICY REPORT
- Delors, Jacques. 1989. *Report on economic and monetary union in the European Community*. http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf
- Dinan, Desmond, 2004. *Europe Recast – A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dzurinda, Mikulas, Bildt, Carl, Brok, Elmar, Bruton, John, David, Mario, Friedrich, Ingo, Lopez, Vicente, Patten, Chris, Petersen, Jan, Pöttering, Hans-Gert, Stubb, Alexander, Szajer, Jozsef, Umek, Andrej ja Valinakis, Yannis. 2017. *The Future of the Eurozone: A Realistic Approach*. Heidelberg: European View
- Eduskunta. 2020. *Valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL_2+2020.aspx

- Euroopan komissio. 1990. *One market, one money – An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union.*
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7454_en.pdf
- Euroopan komissio. 2012. *The Development of European Identity/Identities: Unfinished Business.* https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf
- Euroopan komissio. 2017a. *Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta.*
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valkoinen_kirja_euroopan_tulevaisuudesta_fi.pdf
- Euroopan komissio. 2017b. *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä.*
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf
- Euroopan komissio. 2017c. *White paper on the future of Europe and the way forward.*
https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_en
- Euroopan komissio. 2019a. *Standard Eurobarometer 92 Autumn 2019.*
- Euroopan komissio. 2019b. *Decision making on EU Tax Policy.*
https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/decision-making-eu-tax-policy_en#heading_3
- Euroopan komissio. 2020. *Financing the Recovery plan.*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf
- Euroopan parlamentti. 2020. *Sata miljardia koronaviruksen aiheuttamiin talousvaikeuksiin.*
<https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/eu-n-toimet-koronavirusta-vastaan/20200416STO77205/sata-miljardia-koronaviruksen-aiheuttamiin-talousvaikeuksiin>
- Euroopan unioni. 2018. *Pankkiunioni.* <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/>

- Euroopan unionin neuvosto. 2020. *EU:n pitkän aikavälin budjetti 2021–2027 ja elpymispaketti*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>
- Feldstein, Martin. 1997. *The political economy of the European economic and monetary union: Political sources of an economic liability*. Cambridge: National bureau of economic research
- Fligstein, Neil, Polyakova, Alina ja Sandholtz, Wayne. 2012. *European Integration, Nationalism and European Identity*. *JCMS* 2012: Volume 50. Number S1. pp. 106–122
- Foreign Policy Association. 2016. *Imperfect Union: The Eurozone in Crisis - Full Episode*. Haettu 3.5.2021 osoitteesta <https://www.youtube.com/watch?v=LpwpliU-5n0>
- Giovannini, Alessandro, Hauptmeier, Sebastian, Leiner-Killinger, Nadine ja Valenta, Vilém. 2020. *The fiscal implications of the EU's recovery package*. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7f90a18630.en.html
- Guiso, Luigi, Sapienza, Paola ja Zingales, Luigi. 2015. *Monnet's Error?*. Centre for Economic Policy Research
- Guttenberg, Lucas, Hemker, Johannes ja Tordoir, Sander. 2021. *Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance*. Hertie School Jacques Delors Centre. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200211_Economic_governance_Guttenberg_et_al.pdf
- Haas, Ernst B. 1958. *The uniting of Europe - political, social, and economical forces, 1950-1957* Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press 2004
- Haas, Ernst B. 1968. *Author's Preface* Teoksessa *The uniting of Europe - political, social, and economical forces, 1950-1957* Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press 2004

- Jones, Erik, Keleman, Daniel ja Meunier, Sophie. 2016. *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. Comparative Political Studies: Vol. 49(7) 1010-1034
- Juncker, Jean-Claude, Tusk, Donald, Dijsselbloem, Jeroen, Draghi, Mario ja Schultz Martin. 2015. *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely*. https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fi.pdf
- Kannianen, Vesa, Ala-Peijari, Jukka, Berghäll, Elina, Kantor, Markus, Koskenkylä, Heikki, Koskenoja, Pia, Lepomäki, Elina, Malinen, Tuomas, Mellin, Ilkka, Miettinen, Sami, Nyberg, Peter ja Törnqvist Stefan. 2014. *Euron tulevaisuus – Suomen vaihtoehdot*. Helsinki: Ajatuspaja Libera
- Klein, Michael. 1998. *European monetary union*. New England Economic Review
- Korkman, Sixten. 2013. *Euro – Valuutta vailla valtiota*. Helsinki: Taloustieto
- Mattila, Mikko ja Raunio, Tapio. 2005. *Kuka edustaa EU:n vastustajia? - Euroopan parlamentin vaalit 2004*. Poliitikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu, 47(1), 28-41.
- Monnet, Jean. 1978. *Jean Monnet – Memoirs*. New York: Doubleday
- Niemann, Anne ja Schmitter, Philippe. 2009. *Neofunctionalism Kirjassa: Theories of European Integration*. Oxford: Oxford University Press
- Rantala, Olavi. 2014. *Saksan ja muun euroalueen kilpailukyvyyn ero eurokriisin taustalla*. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
- Raunio, Tapio. 2009. *Europuolueiden tulevaisuus*. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.) Puolueiden tulevaisuus. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6, 214-238.
- Renan, Ernest. 1882. *What is a Nation?*
http://ucparis.fr/files/9313/6549/9943/What_is_a_Nation.pdf

- Rose, Richard ja Borz, Gabriela. 2016. *Static and Dynamic Views of European Integration*. JCMS 2016: Volume 54. Number 2. pp. 370–387
- Sandholtz, Wayne ja Sweet, Alec Stone. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press
- Saurugger, Sabine. 2014. *Theoretical Approaches to European Integration*. Cornwall: Palgrave Macmillan
- Schuman, Robert. 1950. *The Schuman Declaration – 9 May 1950*
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en
- Shore, Cris. 1999. *Inventing 'Homo Europeus' - The Cultural Politics of European Integration*. *Ethnologia Europae*, 53-66
- Shore, Cris. 2000. *Building Europe – The cultural politics of European Integration*. London: Routledge
- Spolaore, Enrico. 2013. *What Is European Integration Really About? A Political Guide for Economists*. American Economic Association: *Journal of Economic Perspectives* - Volume 27, Number 3 - Summer 2013 - Pages 125-144
- Tervala, Juha. 2012. *Euroalueen talouskriisin syyt*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108 (2), 201- 218. <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK22012/kak22012tervala.pdf>
- Van Rompuy, Herman. 2012. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf
- Weale, Albert. 2000. *Government by committee: three principles of evaluation* Kirjassa: *Committee Governance in the European Union*. Manchester: Manchester University Press

Medialähteet

- Al Jazeera. 2017. *Why does Le Pen get so much support from young voters?*
<https://www.aljazeera.com/features/2017/04/20/why-does-le-pen-get-so-much-support-from-young-voters/?gb=true>
- Euractiv. 2016. *Nobel economics prize winner: 'The euro was a mistake'*
<https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/economic-nobel-prize-winner-the-euro-was-a-mistake/>
- Euronews. 2020. *About us.* <https://www.euronews.com/about>
- Forbes. 2016. *The Euro Is A Disaster - Stiglitz, Krugman, Milton Friedman And James Tobin Agree.* <https://www.forbes.com/sites/timworstall/2016/09/11/the-euro-is-a-disaster-stiglitz-krugman-milton-friedman-and-james-tobin-agree/?sh=2faf8cb86063>
- Ilta-Sanomat. 2016. *Suomalaisen työryhmän mielestä huonosti toimiva rahaliitto pitäisi jättää lähes hinnalla millä hyvänsä* <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001923280.html>
- Keski-suomalainen. 2017. *Sipilä Ylelle: Euroalueen yhteinen valtiovarainministeriö ei oikea suunta.* <https://www.ksml.fi/kotimaa/Sipil%C3%A4-Ylelle-Euroalueen-yhteinen-valtiovarainministeri%C3%B6-ei-oikea-suunta/997428>
- Reuters. 2015. *PM Cameron's plan for EU treaty change is 'mission impossible': EU's Tusk*
<https://www.reuters.com/article/us-britain-europe/pm-camerons-plan-for-eu-treaty-change-is-mission-impossible-eus-tusk-idUSKBN0MC0OP20150316>
- Reuters. 2020a. *Factbox: Sources of financing for 750 billion euro EU recovery package*
<https://www.reuters.com/article/us-eu-recovery-taxes-factbox-idUSKBN26733A>
- Reuters. 2020b. *EU's amorphous recovery fund bails out Italian PM, for now*
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-italy-analysis-idUSKCN2262DS>

- Suomenmaa. 2020. *Ajatuspaja Alkion kysely: Perussuomalaisten ja vihreiden viesti puhuttelee nuoria – muut puolueet hahmottumatonta massaa, joiden viestiä ei ymmärretä.* <https://www.suomenmaa.fi/uutiset/ajatuspaja-alkion-kysely-perussuomalaisten-ja-vihreiden-viesti-puhuttelee-nuoria-muut-puolueet-hahmottumatonta-massaa-joiden-viestia-ei-ymmarreta/>
- Yle. 2016. *Britannian nuoret raivostuivat suurille ikäluokille: Haluamme elää unionissa* <https://yle.fi/uutiset/3-8984126>
- Yle. 2017. *Talousprofessori Pertti Haaparanta: Euroa ei voi taloudellisilla perusteilla puolustaa* <https://yle.fi/uutiset/3-9952899>
- Yle. 2020. *Tämän tiedämme EU:n jättisopimuksesta.* <https://yle.fi/uutiset/3-11458037>