

Euroalueella
finanssipolitiikkaa
harjoitetaan
kansallisella tasolla.
Pitääkö siihen
puuttua yhteisin
päätöksin, ja jos
niin millä tavalla?



Sixten Korkman on toiminut EU:n ministerineuvostossa talous- ja sosiaalipolitiikan osaston pääjohtajana vuodesta 1995.

Euromaiden finanssipolitiikan yhteensovittaminen¹

Sixten Korkman
Pääjohtaja
EU:n neuvoston pääsihteeristö

Tarkastelen seuraavassa euroalueen finanssipolitiikan päätöksentekojärjestelmään liittyviä keskeisiä kysymyksiä:

- Onko vakaas- ja kasvusopimus (VKS) turha vai tarpeellinen, ja tulisiko sitä kehittää?
- Miten euroalueen finanssipolitiikasta yleisemmin ottaen tulisi päättää; tulisiko euromaiden finanssipolitiikkaa jotenkin sovittaa yhteen?
- Tulisiko euroryhmästä tehdä muodollinen instituutio, euroalueen "Ecofin-neuvosto"?

Taustaa näille kysymyksille ei tarvitse hakea kaukaa. Ensinnäkin EU:n ta-

louskehityksen viimeaikainen heikkous yhdistettynä suureneviin budjettivajeisiin on varmistanut sen, että keskustelu VKS:stä jatkuu vilkkaana. Jotkut pitävät sitä finanssipolitiikan liikkumatilaa rajoittavana ja taloutta kuristavana pakkopaitana, joka joutaisi romkoppaan, kun taas toisille se on vakautta tukeva Emun talouspolitiikan

¹ Esitelmä Palkansaajien tutkimuslaitoksen seminaarissa "Euroalueen talouspolitiikka valinkauhassa" 24.2.2003.

Esitetyt käsitykset ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä vastaa EU:n ministerineuvoston kantoja.

kulmakivi. Ero USA:n ja Euroopan finanssipolitiikan välillä on melkoinen ja herättää ihmettelyä.

Toiseksi euro on “raha vailla valtiota”: rahapoliittinen valta on keskitetty ylikansallisen keskuspankin käsiin, kun taas finanssipolitiikasta päätetään kansalliselta pohjalta. Tämä epäsymmetrisyys on aiheuttanut jatkuvaa kummeksuntaa ja keskustelua. Jotkut pelkäävät sen johtavan ajan mittaan kesämättömiin jännitteisiin ja katsovat, että talouspolitiikan yhteensovittamista euroalueella pitää tiivistää ja laajentaa. Toiset katsovat sitä vastoin, että nimenomaan yhteisen rahapolitiikan oloissa on järkevää ja tärkeää pitää muu talouspolitiikka kansallisen päätöksenteon piirissä.

Kolmanneksi EU:n tulevaisuutta pohtivan konventin puitteissa on esitetty, että ministereiden ja EKP:n johdon tärkeäksi keskustelufoorumiksi muodostunut euroryhmä tulisi institutionalisoida. Näin euroryhmä voisi paitsi keskustella myös tehdä muodollisesti sitovia päätöksiä.

VKS – tyhmä vai tarpeellinen?

EU:n finanssipolitiikasta käydyin keskustelun ykkösaihe on epäilemättä VKS, joka (hieman yksinkertaistaen):

1. täsmentää sitä EU:n peruskirjan juridista menettelyä, joka tähtää “liiallisten” budjettivajeiden välttämiseen; ja

2. ilmaisee jäsenmaiden poliittisen sitoutumisen siihen, että julkisen sektorin rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä (yli suhdannekierron) on tasapainossa tai ylijäämäinen.

VKS pyrkii jäsenmaiden budjettikurin vahvistamiseen. Taustalla oleva näkemys on, että jäsenmaiden finanssipolitiikalla on taipumusta löysyyteen ja julkisen sektorin velkaantumiseen - eritoten rahaliiton oloissa, kun yhteinen korkotaso ja valuuttakurssi eivät rea-

goi maakohtaiseen kehitykseen. Emu antaa turvaa finanssimarkkinoiden rajuja reaktioita vastaan mutta saattaa houkutella rahaliiton yhteisen edun sivuuttavaan “vapaamatkustajakäyttämiseen”. Näin finanssipolitiikka Emussa muodostuisi liian löysäksi ja rahapolitiikka sen vastapainona epäsuotavan kireäksi.

Ongelma saa lisäulottuvuuden, jos markkinoilla ajatellaan, että finanssikriisin pelko rajoittaa Euroopan keskuspankin (EKP) valmiutta tarvittaessa nostaa korkotaso. Tällöin finanssipolitiittisen kurinalaisuuden puute voisi murentaa vakaan hintakehityksen uskottavuuden.

Toisen ja edellistä täydentävän näkemyksen mukaan poliitikoilla on taipumusta lyhytjänteisyyteen ja liiallisiin budjettialijäämiin, velasta kärsivät tulevat sukupolvet kun

ovat aliedustettuina vaaleissa. Hallituksissa on tyypillisesti se tilanne, että yksi ministeri (valtiovarainministeri) pyrkii pitämään menoja aisoissa (joskus pääministerin tuella), kun taas muut 15–25 ministeriä pyrkivät maksimoimaan ministeriöittensä määrärahoja. VKS on yhteisötason kädenojennus niukkuutta jakavalle valtiovarainministerille.

VKS:ään kohdistetun kritiikin ydin on, että se on huonosti muotoiltu ja “kameralistinen” säännösvyhti, joka rajoittaa kohtuuttomasti finanssipolitiikan mahdollisuuksia tasata talouskehitystä. VKS:ään viitaten on viime aikoina esitetty, että mm. Saksan ja Ranskan pitäisi harjoittaa rajoitettavaa finanssipolitiikkaa taantumasta ja kasvavasta työttömyydestä huolimatta. Tämä voi tuntua hölmöltä. Samalla USA harjoittaa merkittävän elvyttävää finanssipolitiikkaa heikkenevistä budjettinäköymistä piittaamatta.

VKS:ää ei tietenkään voi syyttää siitä, että taantumassa hallitus joutuu hankalaan “suo siellä, vetelä täällä”-valintatilanteeseen. Mutta jos rahoitusjäämä jo ennestään on VKS:n mukaisen “li-

allisen budjettialijäämän” (3 % BKT:sta) tuntumassa, saattaa hallitus verokertymiä vähentävässä taantumassa joutua kiristämään finanssipolitiikkaansa (liiallisen budjettivajeen välttämiseksi) sillä seurauksella, että BKT supistuu enemmän kuin jos finanssipolitiikka olisi pidetty ennallaan (vrt. oheinen laatikko). Tällaista myötäsyyllistä politiikkaa on Keynesistä alkaen pidetty epäsuotavana. Pikemminkin on peräänkuulutettu vastasyklisiä finanssipolitiikkaa talouden vakauttamiseksi.

Ekonomistien enemmistö lienee nykyään sitä mieltä, että finanssipolitiikan tulisi pääsääntöisesti olla vakaata ja salia automaattisten vakauttajien toimia. Elvyttävää finanssipolitiikkaa pidetään suositeltavan vain, jos taantuma on erityisen syvä ja budjettitasapaino vähintäänkin kohtuullinen. Vastaavasti rajoitettavia finanssipolitiittisia toimia voi taantumassa perustella vain, jos ne ovat tarpeen vaarallisen velkakierteen taittamiseksi. Tätä ehtoa ei ole helppo määrittää; sitä ei voi pelkistää (VKS:n korostamaksi) vaatimukseksi, että budjettivaje alittaa 3 %:n rajan. Ei voi kieltää, että VKS:n vaatimukset voivat odottamattoman taantumalla tulla hankalia.

Näistä syistä on esitetty, että VKS:n tulisi asettaa katto suhdannekorjatulle budjettialijäämälle pikemminkin kuin tosiasialliselle alijäämälle. Vastaavasti finanssipolitiikan tavoitteellinen ura kohti keskipitkän aikavälin tasapainoa tulisi määrittää suhdannekorjatulla tavalla (kuten nyt paljolti jo tapahtuu). Tällöin odottamaton aktiviteetin heikkeneminen ei aiheuttaisi paineita finanssipolitiikan kiristämiseen. Lisäksi julkisen sektorin rahoituksen kestävyyttä arvioitaessa tulisi asettaa suurempi paino velan tasolle ja trendille kuin kuloisellekin budjettialijäämälle.

Markkinoiden ja tiedotusvälineiden edustajat vetävät vilkkaasta kritiikistä usein sen johtopäätöksen, että VKS on sekä “tyhmä” (ristiriidassa järkevän talouspolitiittisen ajattelun kanssa) että “kuollut” (vailla uskottavuutta). Kuitenkin EU:n valtiovarainministerit pitävät VKS:ää tärkeänä ja antavat suur-

”EU:n valtiovarainministerit pitävät vakaas- ja kasvusopimusta tärkeänä ja antavat suurta painoa sen asianmukaiselle soveltamiselle.”

ta painoa sen asianmukaiselle soveltamiselle. Miksi? Vastausta voi nähdäkseni hakea seuraavista näkökohdista:

– Rahaliiton toiminnan kannalta on olennaista, että vallitsee luottamusta

jäsenmaiden julkisen sektorin rahoituksen kestävyteen. Takeita tälle voi Euroopan integraation nykyvaiheessa hakea parhaiten (tai ainoastaan) sopimalla yhteisötasolla kaikkia sitovis-

ta pelisäännöistä tai menettelytavoista.

– Mitkään yhteisötason säännöt eivät voi toimia hyvin, elleivät jäsenmaat käyttäydy pääosin sääntöjen edellyttämällä tavalla. VKS tähtää siihen, että jäsenmaat olosuhteiden salliessa vahvistavat rahoitusasemiaan siten, että ne voivat taantumien tullen sallia automaattisten vakauttajien toimia (ja mahdollisesti harjoittaa tätä pidemmälle menevää elvytystä). Eräiden jäsenmaiden (esim. Saksa, Ranska, Italia ja Portugali) nyt kokemat ongelmat juontavat paljolti juurensa siitä, että julkisen sektorin rahoitusasemaa ei vahvistettu hyvinä vuosina riittävien puskurien luomiseksi huonoja vuosia varten.

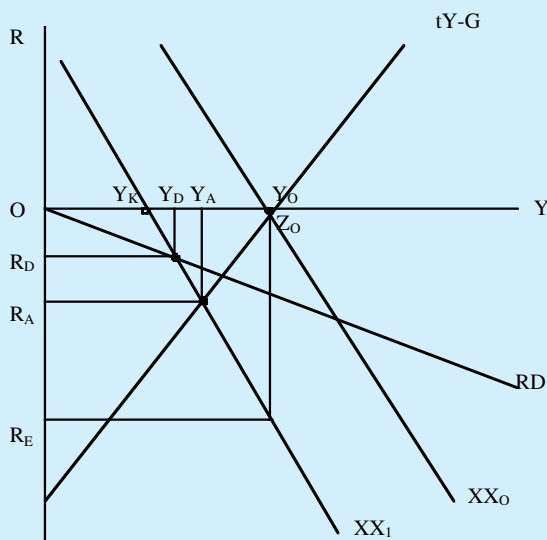
– VKS on, toisin kuin usein väitetään, melko joustava kehikko. Sen puitteissa on runsaasti sijaa käyttää tilannekohtaista harkintaa ja hakea järkevää kompromissia, joka ottaa huomioon niin budjettipolitiikan kurinalaisuuden kuin joustavuuden vaatimuksia. Missään tapauksessa ei ole edellytetty taantumasta piittaamatonta budjettitasapainon äkkikorjaamista. Sen sijaan euroryhmä sopi viime syksynä, että budjettikehityksessään yhteisesti sovitusta tavoitteista jälkeen jääneet maat pyrkisivät vahvistamaan rakenteellista jäämäänsä vähintään 1/2 % BKT:sta vuosittain.

– VKS:ää sovellettaessa on jo jonkin aikaa painotettu suhdannetilanteen huomioon ottamista ja suhdannekorjatun budjettijäämän käsitettä. Edelleen tuki pätee, että ”liiallisen” budjettijäämän määrittävä 3 %:n raja lasketaan todellisen rahoitusjäämän perusteella. Tämä on nähtävä sitä taustaa vasten, että suhdannekorjattu jäämä on herkkä potentiaalista tuotantoa koskeville oletuksille ja siksi helpommin manipuloitavissa kuin kansantalouden tilinpidon mukainen budjettikäsike.

– VKS ottaa huomioon myös julkisen sektorin velan ja rahoituksen kestävyden merkityksen. On totta, että tämä kriteeri sai varsin pienen painon Emun alkuvaiheessa. Viime aikoina julkisen velan kestävyttä on korostettu paljon selvemmin, ja näin voidaan tehdä jatkossakin VKS:n sääntöjä muuttamatta.

Euromaan finanssipolitiikka taantumassa

Oletetaan oheisessa kuviossa, että veroaste t on annettu ja että finanssipolitiikan päätökset koskevat menojen tasoa. Lähtökohtatilanteessa hallituksen talouspoliittisia valintamahdollisuuksia kuvaa suora XX_0 , joka antaa ne BKT:n (Y) ja budjettijäämän (R) yhdistelmät, jotka annetuissa oloissa toteutuvat finanssipolitiikan (julkisten menojen määrän G) funktiona. Mitä kireämpää on finanssipolitiikka (mitä suurempi on budjettijäämä R) sitä pienemmäksi jää BKT. Oletetaan, että hallitus valitsee (pisteen Z_0 mukaisen) julkisten menojen määrän G_0 , jolloin BKT:n taso on Y_0 ja budjettijäämä $R = tY_0 - G_0 = R_0 = 0$. Periaatteessa hallitus voisi valita ekspansivisemmän finanssipolitiikan (suuremman G :n) ja sen avulla saavuttaa lyhyellä aikavälillä korkeamman talouden aktiiviteettitasoa mutta heikomman budjettijäämän kustannuksella, tai hallitus voisi harjoittaa rajoitavampaa finanssipolitiikkaa vahvemman budjetin muodossa mutta talouden aktiiviteetin kustannuksella.



Oletetaan nyt, että viennin ja investointien vähenemisenä ilmenevä taantuma siirtää suoran XX vasemmalle XX_1 :ksi, jolla kutakin BKT:n tasoa vastaa nyt pienempi budjettijäämä. Taantuma pakottaa hallitusta valitsemaan entistä huonompien vaihtoehtojen välillä. Erityisesti hallitus voi pitää

– finanssipolitiikan ennallaan (menotason G_0), jolloin BKT supistuu (tasolle Y_A) ja budjetti heikkenee (tasolle R_A) budjettiautomaatiikan (vähenneiden verotulojen) seurauksena; tai

– BKT:n ennallaan (lyhyellä aikavälillä) elvyttävän finanssipolitiikan avulla (lisäämällä menoja), mutta tällöin budjetin heikkeneminen on tuntuvampaa (tasolle R_E); tai

– budjettijäämän ennallaan kiristämällä finanssipolitiikkaa (leikkaamalla menoja), jolloin tuotannon taantuminen kuitenkin voimistuu (tasolle Y_K).

Kuviossa suora RD kuvaa liiallisen alijäämän rajaa (3 % BKT:stä), $R = -0,03Y$. Sen alapuolella sijaitsevat budjettijäämät R_A ja R_E johtaisivat sanktiomenettelyyn, ellei taantuma ole niin vakava, että 3 %:n rajaa ei vaadita. Välttääkseen liiallisen alijäämän menettelyn hallituksen olisi kiristettävä finanssipolitiikkaa vähintään RD -suoran saavuttamiseksi, jolloin BKT alenisi tasolle Y_D ja taantuma syvenisi.

Sekä komissio että tutkijayhteisö ovat esittäneet runsaasti ehdotuksia euroalueen finanssipolitiikan ja VKS:n kehittämiseksi. Jotkut niistä koskevat jäsenmaiden finanssipolitiikan päätöksentekojärjestelmää. On mm. ehdotettu, että päätösvaltaa kansallisella tasolla voitaisiin itsenäisen keskuspankin mallin mukaisesti delegoida asiantuntijoista koostuvalle elimelle. Tällaiseen ratkaisuun liittyy teknisiä ja poliittisia vaikeuksia, mutta EU-tason kannalta mikään ei estä kokeilemasta.

VKS:n osalta ovat useatkin tahot esittäneet, että sallittu budjettialijäämä olisi sitä suurempi mitä pienempi on velan taso. Voin hyvinkin yhtyä siihen käsitykseen, että velan tasolle ja trendille tulisi antaa nykyistä suurempi paino – kuitenkin muistaen että ”näkyvät” velkaerät (kuten kattamattomat eläkevastuut) ovat usein merkittävämpiä kuin taseeseen kirjatut erät. Eri asia on, onko tätä ajatusta syytä pyrkiä muotoilemaan tiukasti sitovaksi säännöksi. Tästä yleisemmästä kysymyksestä, sääntöjen ja harkinnan järkevistä suhteista, on monta mieltä.

Omalta osaltani pidän hyvänä EU:n perussopimukseen kirjattua kantaa, joka jättää suhteellisen runsaasti tilaa ministereiden ja neuvoston poliittiselle harkinnalle. Olisi houkuttelevaa ajatella, että talouspolitiikka ja sen ikävät päätökset voitaisiin jättää ammattinsa osaavien asiantuntijoiden vastuulle – vähän niin kuin hampaiden korjaaminen ja poistaminen uskotaan hammaslääkärille. Tällainen käsitys on kuitenkin kovin optimistinen olettaessaan, että talouspolitiikan ongelmat voidaan osittaa yhtäältä poliittisiin päätöksiin tavoitteista ja säännöistä ja toisaalta teknisiin ja siksi asiantuntijoille delegoitaviin tehtäviin. Todellisuudessa raja on hämärä, ja talouspolitiikan epäonnistumisia voidaan parhaiten minimoida, jos asiantuntijat ja julkinen keskustelu tukevat demokraattisesti vastuullista päätöksentekoa. Poliittista harkintaa tarvitaan sääntöjä sovellettaessa; hyvä tuomari on yleensä parempi kuin huono laki.

Kaiken kaikkiaan VKS on sääntöihin nojautuva kehikko, joka korostaa jä-

senmaiden vastuuta ja asettaa jäsenmaiden budjettipolitiikalle vain vähän sitovia rajoituksia. VKS ei määritä ”oikeaa” tai optimaalista finanssipolitiikkaa – se vain pyrkii rajaamaan pois sellaisen politiikan, joka vaarantaisi rahaliiton perusteita. Todellisuudessa VKS:ää sovelletaan taloudellista ja poliittista harkintaa käyttäen. VKS:n merkitystä ei ole syytä liioitella, mutta voi arvioida, että se on vaikuttanut jäsenmaiden käyttäytymiseen, ja vaikutukset ovat olleet voittopuolisesti myönteisiä. Toki VKS on edelleen ”learning by doing”-luontaisen prosessin kohteena. Sääntöjä ei tarvitse kirjoittaa uudelleen, mutta soveltamista voi parantaa.

Euromaiden finanssipolitiikka – onko sitä, pitäisikö olla?

Euroalueella ei ole varsinaisessa mielessä omaa finanssipolitiikkaa. Kukin euromaa harjoittaa finanssipolitiikkaa omista lähtökohdistaan jos kohta sillä rajoituksella, että yhteisesti sovittuja pelisääntöjä tulee kunnioittaa. Euroalueen finanssipolitiikasta ei päättä kukaan, se vain muodostuu kansallisten päätösten summana.

Tämä ei välttämättä ole tyydyttävää. On luontevaa ajatella, että euromaiden talouksien välillä on vahva keskinäinen riippuvuus. Yksittäisen maan hallituksen päätökset vaikuttavat myös naapurimaiden talouskehitykseen. Pelkästään kansalliselta pohjalta tehdyt päätökset ja VKS eivät ota näitä keskinäisiä riippuvuuksia sekä rajat ylittäviä politiikkavaikutuksia huomioon, ja siksi lopputulos ei ole periaatteessa paras mahdollinen.

Edellä sanottu on kaiketi totta, mutta mitä siitä pitäisi päätellä? Peruskirjan mukaan jäsenmaiden tulee toki koordinoida talouspolitiikkaansa neuvostossa talouspolitiikan yleisten suuntaviivojen mukaisesti. Yleiset suuntaviivat eivät kuitenkaan ole sitovia, ja ne ovat käytännössä jääneet jokseenkin hampaattomiksi. Monet ovat sanoneet, että jäsenmaiden finanssipolitiikan ja talouspolitiikan koordinointia pitää vahvistaa,

ja jotkut ovat jopa esittäneet yhteisiä päätöksiä tekevän euroalueen ”taloushallituksen” luomista. Mutta kukaan ei ole tehnyt seikkaperäistä esitystä tällaisten ajatusten konkretisoimiseksi. Yksityiskohtaisempi pohdiskelu saattaisi hyvinkin osoittaa tällaisten esitysten olevan varsin hataralla pohjalla. Näin on useastakin syystä:

Ensinnäkin tiedämme hyvin vähän rajat ylittävistä politiikkavaikutuksista, finanssipolitiikan osalta emme välttämättä edes niiden etumerkkiä. Jotkut ilmeisesti ajattelevat niiden olevan positiivisia tarkoittaen, että finanssipoliittinen elvytys yhdessä euromaassa lisää kokonaiskysyntää myös muissa euromaassa. Kansallisessa päätöksenteossa näitä vaikutuksia ei oteta huomioon, ja siksi finanssipolitiikka yhteisötasolla muodostuu taantumana oloissa kireämmäksi kuin mikä olisi toivottavaa ja saavutettavissa finanssipoliittisen yhteistoininnan avulla. Siksi taantumassa pitäisi yhteisötasolla kannustaa kaikkia euromaita elvytykseen sekä itsensä että koko alueen näkökulmasta.

Mutta entä jos yhden euroalueen finanssipoliittinen elvytys vaikuttaakin kielteisesti muiden euromaiden taloudelliseen toimeliaisuuteen esimerkiksi aiheuttamalla paineita rahaliiton korotasoon ja/tai euron ulkoiseen arvoon? Tässä tapauksessa edellä esitetyt johtopäätökset kääntyvät pääläelle; jälleen on perusteita politiikan yhteensovittamiseen mutta nyt koordinoituun finanssipolitiikan kiristämiseen pikemmin kuin elvytykseen (taantumasta huolimatta). Todellisuudessa tilannetta mutkistaa sekin, että politiikkavaikutukset riippuvat myös tilannekohtaisesti vaihtelevista seikoista kuten taloutta ja politiikkaa koskevista odotuksista ja ”luottamuksesta”.

Toinen varteenotettava näkökohta on, että finanssipolitiikan päätöseräinen yhteensovittaminen eurotasolla asettaisi huikeita vaatimuksia useiden osapuolten (hallitukset, virkamieskunta, kansalliset parlamentit, puolueet, eturyhmät) valmiudelle ja halukkuudella käydä runsaasti aikaa vaativia monenkeskisiä neuvotteluja. Koke-



Sixten Korkmanin mielestä euroalue ei tarvitse erillistä Ecofin-neuvostoa, vaan riittäisi, että euromaiden erityispiirteet otettaisiin nykyistä paremmin huomioon nykyisessä Ecofin-neuvostossa.

muksen perusteella voin väittää, että tällaiset hankkeet olisivat tuomittuja epäonnistumaan. Finanssipolitiikan hienosäätö on hankalaa ja kääntyy usein tarkoituksiaan vastaan kansallisella tasolla; monenkeskinen finanssipolitiikan hienosäätö eurotasolla kaatuksi omaan mahdottomuuteensa.

On siis vahvoja käytännön perusteluja sille, että finanssipolitiikasta päätetään kansallisella tasolla. Lisäksi on useita mielenkiintoisia tapauksia, joissa koordinoimille ei ole myöskään periaatteellisia perusteita. Ensinnäkin on mahdollista, että rajat ylittävät politiikkavaikutukset ovat kokonaisuutena ottaen pieniä (esim. jos vaikutukset eri kanavia myöten kumoavat toisiaan). Toiseksi monet jäsenmaat ovat pikemminkin sitä mieltä, ettei päätösperäistä finanssipolitiikkaa yleensä pidä harrastaa vaan tulee tyytyä automatiikan toimimiseen. Kielteinen kanta finanssipoliittiseen ak-

tivismiin ei jätä perusteita sen päätösperäiseen yhteensovittamiseen. Kolmanneksi on luontevaa ajatella, että EKP:n tulee reagoida rahapolitiikalla ns. symmetrisiin shokkeihin eli koko euroalueeseen kohdistuviin häiriöihin. Finanssipolitiikan luonnollinen kohde ovat vuorostaan maakohtaiset häiriöt, jotka luonteestaan johtuen ovat torjuttavissa lähinnä vain kansallisella politiikalla.

Kaiken kaikkiaan Emun makrotalouspolitiikalla on kolme olennaista ainesosaa: kansallinen finanssipolitiikka, VKS ja EKP:n harjoittama yhteisötason rahapolitiikka. On syytä korostaa viimeksi mainitun keskeytystä niin kokonaisuuden kuin myös finanssipolitiikan kannalta. Johtopäätös, jonka mukaan finanssipolitiikkaa tulee harjoittaa kansallisista lähtökohdista (vaikkakin VKS:ää kunnioittaen) on ehdollinen sille oletta-

mukselle, että EKP pyrkii kohtuullisessa määrin euroalueen kokonaiskehityksen vakauttamiseen. Johtopäätös voisi olla toinen, jos oletetaan, että EKP on kovin passiivinen myös tilanteissa, joissa taloudellinen toimeliaisuus erkane huomattavasti normaaliksi katsottavasta kehityksestä.

Euroalueelle oma Ecofin-neuvosto?

EU:n tulevaisuutta pohtivassa konventissa käydään keskustelua euroryhmän mahdollisesta institutionalisoimisesta. Nythän euroryhmä on epävirallinen ryhmä, joka ei voi tehdä muodollisesti sitovia päätöksiä; vain Ecofin-neuvosto voi päättää talouspolitiikan yleisistä suuntaviivoista ja VKS:n soveltamisesta. Komissio on esittänyt perustettavaksi erillisen euroalueen Ecofin-neuvoston.

Muuten EU:n laajentumisen väitetään johtavan kohtuuttomaan tilanteeseen, koska euromaat saattavat silloin olla nykyisen neuvoston vähemmistönä.

Perusteet euroryhmän institutionalisoimiseksi eivät ole kaikilta osin vakuuttavia. Ensinnäkin Emussa EKP päättää rahapolitiikasta ja jäsenmaat itse yleisestä talouspolitiikasta (eräin rajoituksin). Tämä vastuujako jättää vain toissijaisen roolin neuvostolle.

Toiseksi perussopimuksen artikla 122 jo nykyisellään määrittää, että vain euromaille on äänivaltaa päätettäessä eräistä euroalueen kannalta olennaisista kysymyksistä. Ei siis ole pelkoa, että euroalue tulee "ulkopuolisten jyräämäksi".

Kolmanneksi on ilmeistä, että nykyinen epävirallinen euroryhmä täyttää tärkeän tehtävän mahdollistaessaan sen, että ministereillä ja EKP:n johdolla on säännöllisesti tilaisuus käydä luottamuksellisia keskusteluja talouspolitiikan pulmakysymyksistä. Näin vältetään väärinkäsityksiltä ja luodaan edellytyksiä sille, että eri osapuolet päätöksiä tehdessään ymmärtävät niiden merkityksen ja seuraukset muiden osapuolten kannalta.

Kahden Ecofin-neuvoston järjestelmä johtaisi juridis-institutionaalisiin hankaluuksiin ja myös käytännön vaikeuksiin, sillä talouspolitiikan ongelmat eivät jakaudu kovinkaan selkeästi yhtäältä kaikkia EU-maita ja toisaalta vain euroaluetta koskeviin. Siksi voisi olla viisasta hakea ratkaisua, joka ottaa nykyistä paremmin huomioon euroalueen erityispiirteet kaikille yhteisen Ecofin-neuvoston puitteissa. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pelkästään euromaiden päätettävissä olevien kysymysten joukkoa laajennetaan (tarkistamalla artiklan 122 soveltamisalaa), että euroaluetta koskevia kysymyksiä käsiteltäisiin erillisenä kokonaisuutena Ecofin-neuvoston asialistalla, ja että neuvoston kokouksissa puhetta tältä osin aina johtaisi euroalueen puheenjohtaja. Lisäksi olisi eduksi, ettei euroryhmän puheenjohtajuus olisi rotaation piirissä vaan että puheenjohtaja valittaisiin ministereiden keskuudesta pitemmäksi aikaa, vaikk-

kapa 2–3 vuodeksi. Tämä olisi yksinkertainen keino vahvistaa euroryhmän toiminnan tehokkuutta ja näkyvyyttä.

Komission rooli

Eellä on korostettu jäsenmaiden, EKP:n ja neuvoston roolia muttei juurikaan komission merkitystä. Tämä voi suomalaisittain katsoen tuntua kummalliselta, onhan Suomen kanta johdonmukaisesti ollut se, että komissio on ja sen tulee olla unionin moottori. Jäsenmaiden ja neuvoston roolia painottavaa kantaa puoltavat kuitenkin mm. seuraavat kaksi näkökohtaa:

Ensinnäkin talouspoliittisen vallan jako EU:ssa korostaa jäsenmaiden ja EKP:n roolia ja jättää vain toissijaisen tehtävän neuvostolle ja etenkin komissiolle. Yleisen talouspolitiikan osalta tilanne on toinen kuin sisämarkkinoiden ja kilpailupolitiikan suhteen.

Toiseksi lienee tosiasia, että komissio omaa kansalaisten silmissä neuvostoa heikommin legitimitettä. Tapahtuneesta integraatiosta huolimatta ihmisten tietoisuus, identifioituminen ja solidaarisuus on edelleen vahvasti kansallista. Komissio ja Euroopan parlamentti ovat jääneet kansalaisille melko etäisiksi. On helpompi hyväksyä neuvoston – erityisesti Eurooppa-neuvoston – tekemiä päätöksiä, onhan vallan käyttäjien joukossa tuolloin myös kotimaan politiikasta tuttuja päättäjiä.

Ei kuitenkaan ole syytä asettaa vastakkain neuvostoa ja komissiota ylikansallisen päätöksenteon näkökulmasta. Todellisuudessa komission asemaa voidaan vahvistaa – delegeimalla sille erityisiä kysymyksiä koskevaa valtaa – vain, jos varmistetaan, että yleisistä politiikan suuntaviivoista päättävät jäsenmaat ja neuvosto. Integraation nykyvaiheessa (ja vielä pitkään) EU-tason päätöksenteko ei voi jättää neuvostoa sivuosaan. Neuvoston roolia tulee päinvastoin kehittää mm. puheenjohtajainstituutiota uudistamalla. Tämä on välttämätöntä, eikä suinkaan vähiten EU:n laajentuessa sen politiikan jatkuvuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi.