

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2015/C 332/02)

Esittelijät: Carmelo CEDRONE ja Joost VAN IERSEL

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. toukokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. toukokuuta 2015 pitämässään 508. täysistunnossa (toukokuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 183 ääntä puolesta ja 16 vastaan 16:n pidättyessä äänestämästä.

Alkusanat

ETSK antoi heinäkuussa 2014 Euroopan parlamentin ja Euroopan komission seuraavaa toimikautta ajatellen lausunnon aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – unionin uusi lainsäädäntökausi”. Esittelijät julkaisivat ajantasaistetun asiakirjan marraskuussa 2014. Tavoitteena oli esittää yhtenäinen toimintalinjojen kokonaisuus talous- ja rahaliiton tehostamiseksi ja sen rakenteen vahvistamiseksi.

ETSK erottaa tässä yhteydessä neljä pilaria: raha- ja finanssipoliittisen pilarin, makro- ja mikrotalouspilarin, sosiaalisen pilarin ja poliittisen pilarin. Kaikki neljä pilaria liittyvät toisiinsa. ETSK on antanut useita lausuntoja, joissa käsitellään raha- ja finanssipoliittista pilaria, talouspilaria ja sosiaalista pilaria. Se käsittelee nyt tarkemmin kysymyksiä, jotka liittyvät talous- ja rahaliiton yleiseen poliittiseen ja institutionaaliseen ulottuvuuteen, joka on kokonaan jäsenvaltioiden ja Eurooppa-neuvoston käsissä. Tämä ulottuvuus liittyy lähtökohtaisesti EMU-maiden ydinryhmään, mutta se on avoinna myös muille euroalueeseen mahdollisesti liittyville maille, jotka haluavat mukaan samaan kehitykseen.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tulevan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ennakointi on kuusi vuotta jatkuneen finanssi- ja talouskriisin jälkeen vaikeampaa kuin koskaan ennen. Kun otetaan huomioon geopoliittiset ja taloudelliset haasteet, tuleva vakaus voidaan taata vain lujan talous- ja rahaliiton (EMU) avulla.

1.2 EMU on edelleen hauras, kuten jäljempänä esitettävä tilannearvio ja SWOT-analyysi osoittavat. ETSK katsoo, että sitkeiden epätasapainotilojen korjaaminen ja uskon ja luottamuksen lujittaminen kaikkialla Euroopassa edellyttävät nykyistä tehokkaampaa ja demokraattisempaa talouden ohjausta ja hallintaa etenkin euroalueella.

1.3 ETSK ymmärtää, ettei ratkaisevia toimia voida toteuttaa hetkessä, mutta seuraavat kaksi seikkaa on otettava asianmukaisesti huomioon: a) Euroopalla ei ole varaa lykätä päätöksiä eteenpäin vuosikausia. b) Ensimmäinen perusedellytys on euroalueen laajuinen sopimus tehokkaan ohjaus- ja hallintajärjestelmän puitteissa toteutettavan tarvittavan talouspolitiikan periaatteista.

1.4 Talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmän ohella tarvitaan demokraattista oikeutusta, vankka poliittinen kehys ja kaikkien jakama tunne siitä, että tulevaisuus on yhteinen. Tämän saavuttamiseksi voidaan toteuttaa konkreettisia toimia voimassa olevien perussopimusten ja sääntöjen puitteissa. Keskipitkällä aikavälillä perussopimuksia pitäisi tarkistaa, jotta institutionaalisissa määräyksissä voidaan ottaa huomioon todellisen taloudellisen ja poliittisen unionin välttämättömät edellytykset.

1.5 Tarvitsemme yhtenäisen järjestelmän, joka kattaa Eurooppa-neuvoston, jäsenvaltioiden hallitukset, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden parlamentit ja Euroopan komission, joka ilmentää demokraattista oikeutusta, vastuuvetollisuutta ja avoimuutta ja jolla voidaan edistää tehokkaasti kansalaisten ja talouden toimijoiden etuja.

1.6 On käynyt selväksi, että EU:n ja etenkin euroalueen perustan muodostava nykyinen sääntöjärjestelmä aiheuttaa oikeudellista, institutionaalista ja demokratiakysymyksiin liittyvää epävarmuutta. Tarvitaan siis uudenlaista lähestymistapaa. Poliittinen ja taloudellinen dynamiikka ei enää salli EU:n nykyisen institutionaalisen rakenteen säilyttämistä. ETSK katsookin, että euroalueen yhdentymisprosessia on välttämätöntä syventää.

1.7 ETSK esittää tätä taustaa vasten etenemissuunnitelman, joka koostuu seuraavista vaiheista:

1.7.1 Ensimmäinen vaihe

- 1) pysyvä euroryhmän puheenjohtajuus
- 2) parlamenttien välisen kokouksen toiminnan käynnistäminen
- 3) euroalueen "parlamentarisointi" (EP:n suuri valiokunta, johon kuuluvat kaikki EMU-maiden europarlamentaarikot).

1.7.2 Toinen vaihe

- 4) EMUun liittyvien lainsäädäntöasioiden neuvosto
- 5) euroalueen parlamentaarikkojen äänestykset EMUn toimivaltaan kuuluvista asioista
- 6) EMUn toimeenpanoelin (hallitus) (nykyisin euroryhmä ja komissio)
- 7) parlamenttien välisen kokouksen (EP ja jäsenvaltioiden parlamentit) toimivallan ja vastuualojen lisääminen.

1.7.3 Kolmas vaihe

- 8) EP:n toimivallan lisääminen EMU-asioissa (demokraattinen oikeutus) ja todellisten Euroopan tason poliittisten puolueiden muodostaminen
- 9) (EMU-)maiden (hallitusten) edustajakamari
- 10) lainsäädäntä- ja toimeenpanovallan eriyttäminen
- 11) luopuminen yksimielisestä päätöksenteosta.

1.8 Edellä mainittujen vaiheiden valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi olisi lisäksi ryhdyttävä seuraaviin toimiin:

- kansalaisyhteiskunnan konferenssin käynnistäminen ETSK:n ja AK:n sekä EU:n puheenjohtajatahojen ja komission yhteisin toimin

- parlamenttien välinen konferenssi
- EP:n ehdotukset ilman perussopimusten muuttamista toteutettaviksi toimiksi ja Lissabonin sopimuksen tarkistamiseksi
- perussopimuksia pohtiva valmistelukunta
- mahdollisen Euroopan laajuisen kansanäänestyksen harkitseminen.

2. Tilannearvio

2.1 Talous- ja rahaliitolla on jo laaja yhteinen säännöstö. Sillä on yhteinen raha ja keskuspankki, ja se koordinoi tiettyssä määrin finanssi- ja talouspolitiikkoja. Lisäksi se voi tehdä sitovia päätöksiä, jotka lähtökohtaisesti rajoittavat maiden taloudellista ja finanssipoliittista itsemääräämisoikeutta, asettaa ehtoja jäsenvaltioiden toteuttamille elvytystoimille ja velvoittaa jäsenvaltiot tekemään taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia.

2.2 Tämä tarkoittaa, että EMU on kehittymässä oleva liittovaltio, joka hoitaa tällä hetkellä ”vartijan” tehtävää mutta ei vielä toimi yhteisesti. Sillä on muita vahvempi tietoisuus päämäärästä, ja sen yhteyteen on syntynyt julkinen keskusteluareena. Talous- ja rahaliitto edellyttää jäsenvaltioilta pidemmälle menevää määräysvallan luovuttamista, vaikka sen hallinto on edelleen pääasiassa teknokraattisten tahojen käsissä.

2.3 Tämä liitto tulee saattaa valmiiksi luomalla tarvittavat edellytykset sille, että liittoon kuuluvat tai sen jäseneksi haluavat maat saavuttavat paitsi vakauden myös edistystä ja vaurautta. Olisi oltava kannattavampaa liittyä euroalueeseen kuin jättäytyä sen ulkopuolelle.

2.4 Finanssikriisin puhkeaminen vuonna 2008 ja kriisin myöhemmät vaiheet tuhoisine seurauksineen reaali taloudelle ja eurooppalaiselle yhteiskunnalle ovat havahduttaneet kaikki ne, jotka uskoivat kriisin puhkeamiseen asti, että EMUn rakenne toimisi jatkossakin suhteellisen tyydyttävästi ja että talous- ja rahaliiton heijastusvaikutukset edistäisivät sopusointuisesti jäsenvaltioiden lähentymistä.

2.5 EU:n toimielimet alkoivat pian ensiökokien jälkeen etsiä pikaratkaisuja kiireellisimpiin ongelmiin. Mekanismin luominen EMUn, euron ja euroalueen eheyden takaamiseksi oli suuri saavutus, mutta myös viivästyksiä ja vakavia laiminlyöntejä tapahtui. Esimerkkinä mainittakoon se, että yhteistä suunnitelmaa kasvun ja työllisyyden edistämiseksi ei laadittu.

2.6 Tuloksekkaiden toimien ainakin osittainen toteuttaminen äärimmäisen vaikeissa olosuhteissa EMUn saamiseksi vakaammalle pohjalle on niin ikään suuri saavutus. ETSK on ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti näihin toimiin, mutta se on myös kritisoinut niiden rajallisuutta ja esittänyt muita, kriisin ratkaisemiseen paremmin soveltuvia ideoita.

2.7 Finanssi- ja taluskriisi muuttui jatkuvaksi taloustaantumaksi, johon liittyy huolestuttavaa jäsenvaltioiden kansantalouksien välistä epätasapainoa. Kuusi vuotta myöhemmin suuri osa unionista on kaikkea muuta kuin kadehdittavassa tilanteessa: kasvu on vähäistä, ja työllisyys kangertaa. Taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset ovat sen mukaiset.

2.8 EMU on kaikista edistysaskelista huolimatta vielä keskeneräinen. Tilanne on hyvin monimutkainen. Vaikka elpymisestä on lupaavia merkkejä, monissa maissa vallitsevat talouden stagnaatio, uusien työpaikkojen puute ja köyhyys. Tähän on useimmiten erilaisia syvälle iskostuneita syitä, jotka ovat nousseet selvemmin esiin ja korostuneet kriisin aikana. Ne liittyvät historiaan, hallintoperinteisiin (tai hallinnon puutteellisuuteen), eriytyneisiin kasvu-uriiin, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden eroihin ja erilaisiin tapoihin hoitaa ulkoasioita.

2.9 Euroalueella vallitsee sitkeä eripura taloudelliseen lähentymiseen ja jäsenvaltioissa toteutettaviin uudistuksiin pohjautuvan vakaunionin kannattajien ja suoranaisten finanssivakaunionin kannattajien välillä. Tällainen epäsope johtaa myös eriäviin näkemyksiin siitä, mitä osia talouspolitiikasta olisi harjoitettava jäsenvaltio- ja EU-tasolla, sekä politiikan saralla että työmarkkinaosapuolten välillä.

2.10 Eriävät näkemykset ja käytännöt ovat kiristäneet epäluottamuksen ilmapiiriä paitsi poliittisella tasolla myös eri maiden kansalaisten välillä, olipa keskinäinen arvostelu miten pinnallista tahansa. Tällaisesta kehityksestä on tullut itseään toteuttava ennuste: se riittää poliittisilta päättäjiltä liikkumavaran ja nostattaa EU-vastaisuuden aaltoja kansalaisten keskuudessa.

2.11 Koska talous- ja rahaliitto toimii lähinnä hallitustenvälisen päätöksenteon ja teknokraattisen hallinnon varassa, sen demokraattinen oikeutus ja uskottavuus on puutteellista, millä on vakavia seurauksia ja mikä myös voimistaa vastakkainasettelua kumppanimaiden välillä.

2.12 EU ei ole poikkeustapaus. Myös muut laajat entiteetit, kuten Yhdysvallat, Kiina, Venäjä, Intia ja Brasilia, ja lukuisat pienemmät maat kärsivät vastaavista vaikeista olosuhteista. EU:lla ja etenkin euroalueella on kuitenkin ilmeisesti suuria ongelmia esteiden voittamisessa verrattuna Yhdysvaltoihin ja Aasian mantereeseen ("Aasian tehtaaseen").

2.13 ETSK on pohjimmiltaan sitä mieltä, että vaikka Euroopan talouden nykytilaan vaikuttavat monet erilaiset ja monisyiset seikat, EMUn poliittisen hallinnoinnin tehostamisen pitäisi parantaa huomattavasti edellytyksiä lisätä vakautta ratkottaessa nykyisiä ja tulevia ongelmia. EMUn vahvistaminen nykyisestä on joka tapauksessa välttämätöntä eräiden Euroopan keskeisten etunäkökohtien turvaamiseksi maailmassa.

2.14 ETSK ymmärtää, ettei tällä hetkellä ole mahdollista toteuttaa lopullisia ratkaisuja. Se ymmärtää myös, että nykyiset kehityskulut, monimutkaiset kysymykset ja dilemmat haittaavat vakaan etenemissuunnitelman laatimista. Nykyiset instituutioiden ja hallinnon puutteet eivät toisaalta voi myöskään jatkua enää pitkään ilman, että ne vahingoittavat pysyvästi luottamusta ja talouden suorituskykyä. ETSK pitääkin viivästyksiä, alistuneisuutta ja tulevaisuuden suunnitelman puutetta mahdottomana hyväksyä.

2.15 ETSK pitää näin ollen ehdottoman välttämättömänä keskustella vakavasti vankkaperustaisen rakenteen luomisesta EMUlle. Tämä edellyttää yhteisymmärrystä taloudellisista ja sosiaalisista tavoitteista sekä yhteisesti sovittua hallintotapaa.

2.16 Keskustelu Euroopan yhdentymiskehityksen nopeuttamisesta tai hidastamisesta on keskittynyt EMUn alusta lähtien kansalliseen itsemääräämisoikeuteen. ETSK korostaa, että tämä on väärä ajattelutapa, sillä kansallinen itsemääräämisoikeus heikentyy asteittain koko ajan. Nykyisessä maailmanlaajuistumisen ja siihen liittyvien haasteiden leimaamassa toimintaympäristössä komitea ei näe toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja yhteisen tai yhdistetyn suvereniteetin paremmalle ankkuroimiselle EU:n ja etenkin euroalueen tasolla. Tämä edellyttää talouden ohjauksen ja hallinnon vankkumatonta yhdistämistä tai taloushallituksen muodostamista. EMUn tulevaisuus on siis myös tiiviisti kytköksissä muihin ratkaisevan tärkeisiin "itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluviin" politiikkoihin, esimerkiksi yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja energiaunionin kehittämiseen.

3. SWOT-analyysi EU:n ja euroalueen nykyisestä tilanteesta

| Vahvuudet | Heikkoudet |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — Lisääntynyt tietoisuus siitä, että eurooppalaisten tulevaisuus on yhteinen — EKP:n merkittävä, vaikkakin rajoitettu rooli (ylikansallisenä elimenä) — EVM ja taannoin vahvistetut joustavuussäännöt — Jäsenvaltioiden parantunut budjettikuri — Laajempi EU-tasolla sovittujen – etenkin kaikkien jäsenvaltioiden rakenneuudistustarvetta koskevien – sääntöjen poliittinen hyväksyntä hallituksissa — EU:n huomion keskittyminen yhä enemmän hallintotavan ja hallinnon parantamiseen kaikissa jäsenvaltioissa — Pankkiunionin ja yhteistä kriisiratkaisumekanismia koskevan päätöksentekoprosessin käynnistyminen — EKP:n toteuttama kvantitatiivinen kevennys — EIP:n entistä aktiivisempi mutta edelleen suppea rooli ja ehdotettu Euroopan investointiohjelma — EU-ohjausjakso ja maakohtaiset suositukset, jotka merkitsevät EU:n vahvempaa osallistumista jäsenvaltioiden talusarvioiden ja hallintojärjestelmien puutteiden yksilöintiin — Avoimempi julkinen keskustelu kumppanimaissa tapahtuvasta kehityksestä — Laajempi hyväksyntä kaikissa jäsenvaltioissa tarpeelle edistää kasvua ja kilpailukykyä sekä parantaa unionin sisäisten ja ulkopuolisten sijoitusten saantiedellytyksiä — Euroopassa vallitsevista eroista huolimatta Euroopan sosiaalisen markkinatalouden mallit takaavat parhaiten vakaan yhteiskunnallisen kehityksen. | <ul style="list-style-type: none"> — Pitkään jatkunut ja kasvava talouden epätasapaino euroalueella — Yhteisvastuun puute jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä — Edelleen yksimielisen päätöksenteon vaatimus keskeisissä asioissa — Erittäin pitkien keskustelujen tarve edistyksen aikaansaamiseksi jopa jo sovitussa asioissa — Eurosta huolimatta ”kohtalonyhteyttä” ei ole niin kauan kuin talous- ja finanssipolitiikat kuuluvat suurelta osin jäsenvaltioiden vastuulle ⁽¹⁾ — Demokraattisen oikeutuksen puute — Euroopan komission heikko asema EU:n sääntöjen ja EU-ohjausjakson toteutuksessa — Sovittujen sääntöjen heikko täytäntöönpano jäsenvaltioissa: liialliset alijäämät, maakohtaiset suositukset — Pelkästään säästötoimiin keskittyvien politiikkojen kielteiset vaikutukset — Historiasta kumpuavat kansalliset ennakkoluulot, jotka ovat osaltaan johtaneet jatkuviin epäilyksiin jäsenvaltioiden välillä – vähäisemmässä määrin valtiovarainministeriöiden välillä — Jäsenvaltioiden parlamenttien ja kansalaisyhteiskunnan vähäinen osallistuminen päätöksentekoprosessiin ja/tai tietämyksen levittämiseen useimmissa jäsenvaltioissa — Puutteellinen tiedottaminen etenkin jäsenvaltioiden johdon taholta — Erimielisyydet suuren yleisön ja poliittisten puolueiden välillä kaikkialla Euroopassa ja euroalueella — Keskiössä lyhyen aikavälin toiminta, ei pitkäjänteistä näkemystä saati sitoutumista — Epätäydellinen pankkiunioni, ei vielä päätöstä talletussuojajärjestelmästä — Pitkälle menevät yleiseurooppalaiset pääomamarkkinat ovat kaukainen haave niin kauan kuin pankit ovat perustaltaan kansallisia — Epätäydelliset ja hajanaiset sisämarkkinat — EMUn ja EU:n tulevaisuutta koskevan pitkän aikavälin poliittisen vision puute. |

⁽¹⁾ Jean-Claude Junckerin 12. helmikuuta 2015 esittämä analyttinen muistio ”Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area”, s. 1.

| Mahdollisuudet | Uhat |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — Euroalueen hallinnon vahvistaminen — Demokraattisen oikeutuksen lujittaminen — Sovittujen sääntöjen asianmukainen täytäntöönpano — Toimenpiteet luottamuksen lujittamiseksi ja vakaan investointiympäristön luomiseksi — Investointien saaminen EU:sta ja sen ulkopuolelta mm. Euroopan investointiohjelman avulla — EKP:n kvantitatiivisen kevennysohjelman onnistuminen — Budjetti- ja finanssipolitiikkojen lähentäminen sovittujen periaatteiden mukaisesti: kansallisten politiikkojen jatkaminen yhteisesti hyväksytyissä puitteissa — Sopimusperusteiset järjestelyt jäsenvaltioiden ja EU:n välillä — Talouden epätasapainoon puuttuminen yhteisissä puitteissa — Sopimus kansallisista uudistuksista sekä kasvu- ja työllisyysaloitteista — Pitävä ja lähentymistä edistävä ratkaisu Kreikan – ja muiden maiden – huoliin — Yhdistyneen kuningaskunnan pitäminen unionissa kohtuullisin perustein, jotka eivät vaaranna muiden aikaansaamaa edistystä — EKP:n, Euroopan komission ja neuvoston hedelmällinen vuorovaikutus erityisesti euroalueen osalta — Vankka euroalueen hallinto — Komission aloitteellisen roolin tunnustaminen, myös yhteisömenetelmän tinkimätön soveltaminen — Pankkiunionin täysi toteuttaminen ja yleiseurooppalaiset pääomamarkkinat — Investointeihin tarkoitettujen eurobondien liikkeeseenlaskun edellytysten vahvistaminen — Yhteinen yhtiöveropohja — Veropohjan suunnittelu EU:n talousarviota varten ja samanaikaisesti veropohjan laajentaminen — Euroopan yhtenäinen esiintyminen kansainvälisillä foorumeilla. | <ul style="list-style-type: none"> — EU ja euroalue: liian vähän liian myöhään — Julkisen mielipiteen kielteisyys, euroskeptisyys — Epäluottamus sijoittajien keskuudessa sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella — Deflaatio — Jatkuva heikko kasvu verrattuna merkittävimpiin kilpailijoihin maailmalla — Jatkuvat kansainväliset (sotilaalliset) konfliktit, myös EU:n lähialueilla — Riittämätön valmius mahdollisen uuden talouskriisin puhjetessa — Unionin ja euroalueen sisäisten taloudellisten erojen kasvu — Kreikan eroaminen euroalueesta (tai sen kaltainen tapahtuma) — Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen unionista (tai tilanteen jähmettyminen nykyiselle Yhdistyneen kuningaskunnan ja euroalueen välisissä suhteissa) — Pankkiunionin kehityksen pysähtyminen — Jäsenvaltioissa toimivien pankkien ja jäsenvaltioiden välisen kytköksen jatkuminen, yleiseurooppalaisten pääomamarkkinoiden puuttuminen — Sääntöjen täytäntöönpanon laiminlyöminen finanssialalla — Sääntöjen täytäntöönpanon laiminlyöminen sisämarkkinoilla yleensä, mistä tuloksena hajanaisuuden lisääntyminen — Edistyksen polkeminen paikallaan muilla keskeisillä aloilla, kuten energiaunionin, digitaalisen unionin ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamisessa — EKP:n kvantitatiivisen kevennysohjelman epäonnistuminen. |

4. EMUn toimintalinjoja ja EU:n toimielimiä koskevat ehdotukset

4.1 Demokratia, avoimuus ja legitimiys

4.1.1 Talous- ja rahaliiton – joka edellyttää huomattavaa toimivallan siirtämistä jäsenvaltioilta unionille – perimmäiset haasteet liittyvät sen demokraattisuuteen ja etenkin sen parlamentaariseen ulottuvuuteen, sen päätöksentekojärjestelmän tehokkuuteen, vastuuvollisuuden periaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamiseen sekä liiton toimintatavan avoimuuteen (näkyvyyteen). ETSK katsoo, että nämä haasteet edellyttävät poliittista unionia, jonka avulla voidaan jälleen varmistaa kansalaisten osallistuminen ja kaikkien asianomaisten toimijoiden sitoutuminen Euroopan yhdentymiseen.

4.1.2 Poliittinen unioni tulee toteuttaa vaiheittain. Tietyt edellytykset ja toimenpiteet voidaan toteuttaa ilman perussopimusten muuttamista, mutta toiset edellyttävät välttämättä perussopimusten tarkistamista.

4.1.3 ETSK suosittaa, että kansallisella tasolla käytössä olevia osallistumismalleja sovellettaisiin vastuullisuuteen ja yhteistyöhön liittyvistä syistä asianmukaisesti myös unionin tasolla. Tämä koskee etenkin

- todellisten Euroopan tason poliittisten puolueiden muodostamista
- poliittisten enemmistöjen ja vähemmistöjen luomista vaaliohjelmien perusteella
- Euroopan parlamentin vaalien ajankohdan yhtenäistämistä.

4.1.4 Demokraattisuuskysymys on vakava heikkous jokaisessa jäsenvaltiossa ja koko EU:ssa (ajatellaanpa vaikka troikan roolia uudessa talouden ohjausjärjestelmässä). Edustajien ja edustettuina olevien välinen yhteys hämärtyy hämärtymistään, minkä kriisi on selvästi osoittanut. Tähän onkin kiinnitettävä viipymättä huomiota pyrittäessä toteuttamaan täysimittainen talous- ja rahaliitto, joka käsittää neljä yhdentymisen muotoa tai pilaria: pankkiunionin, finanssivakausionin, talousunionin (johon on ETSK:n mielestä sisällytettävä sosiaalinen unioni) ja lopulta poliittisen unionin.

4.1.5 ETSK ehdottaa, että tällaisen poliittisen unionin muodostamiseksi eriytetyn yhdentymisen periaatteella niiden maiden välillä, jotka haluavat siihen osallistua, perustettaisiin – kun on sen aika – valmistelukunta, jonka tehtävänä olisi etsiä Lissabonin sopimusta pidemmälle meneviä ratkaisuja. ETSK sitoutuu laatimaan ehdotuksia siitä, miten voidaan varmistaa kansalaisyhteiskunnan tehokas osallistuminen tällaisen valmistelukunnan työskentelyyn.

4.2 Lainsäädäntävallan käyttäjät

Edustuksellinen demokratia: Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit

4.2.1 Edustuksellinen demokratia toteutuu talous- ja rahaliitossa ensisijaisesti Euroopan parlamentissa, jossa yhteisen rahan käyttöön ottaneilla tai siihen valmistautuvilla mailla on omat edustajansa.

Ehdotus A

ETSK ehdottaa, että kyseisten Euroopan parlamentin jäsenten toiminnan näkyvyyden, johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi Euroopan parlamenttiin perustetaan heistä koostuva pysyvä elin. Näin edistettäisiin yhteisen rahan hallinnoinnista vastaavien elinten vastuuvollisuuden (*accountability*) toteutumista ja luotaisiin myös julkinen vuoropuhelu- ja kuulemisfoorumi. Kyseinen elin laatisi ja hyväksyisi äänestäen talous- ja rahapolitiikkaa koskevia asiakirjoja, jotka esitettäisiin päätettäväksi parlamentin täysistunnossa. Se myös varmistaisi yhteisvastuun ja vilpittömän yhteistyön periaatteiden tasapuolisen huomioon ottamisen EMUn toimintalinjoja toteutettaessa.

4.2.2 Talous- ja rahaliiton edustuksellisen demokratian täysimittainen vahvistaminen edellyttää myös kaksinkertaisen – jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla toteutuvan – demokraattisen legitimiuden huomioon ottamista. Tällainen demokraattinen oikeutus on olennaisen tärkeää EU:n kaltaisessa *sui generis* -järjestelmässä.

Ehdotus B

ETSK ehdottaa finanssipoliittisen sopimuksen 13 artiklassa tarkoitetun parlamenttien välisen kokouksen hyödyntämistä ja samanaikaisesti sen vastuualueen laajentamista niin, että se saa valtuudet käsitellä kasvuun, kilpailukykyyn, työllisyyteen, verotukseen ja sosiaalipolitiikkaan liittyviä kysymyksiä ja antaa näistä asioista sitovia lausuntoja. Euroopan parlamentin olisi lisäksi mahdollistettava euroalueeseen kuuluvien maiden (*in*) ja euroalueen ulkopuolelle jäävien maiden (*pre-in*) kansallisten parlamenttien jäsenten osallistuminen tarkkailijoina EMU-asioita käsittelevän EP:n sisäisen elimen työskentelyyn. Parlamenttien välinen kokous voisi koostua EMU-maiden budjetti- ja teollisuusvaliokuntien puheenjohtajista ja EP:n budjetti-, talous- ja raha-asia-, teollisuus-, tutkimus- ja energia- sekä koheesiovaliokuntien puheenjohtajista. Uusien lainsäädäntöehdotusten legitimiyyttä on tuettava syventämällä yhteispäätösmenettelyä.

Ehdotus C

Kansallisten parlamenttien on puolestaan osallistuttava näkyvästi EU-politiikasta käytäviin keskusteluihin. Eräissä maissa näin jo tapahtuukin esimerkiksi niin, että komissio osallistuu parlamentissa käytäviin keskusteluihin. Tähän liittyviä hyviä käytäntöjä voitaisiin yleistää. Tavoitteena olisi jäsenvaltioiden poliittisten toimijoiden näkyvämpi osallistuminen näitä suoraan koskevien EU-politiikkojen käsittelyyn omalla tasollaan.

Neuvosto

4.2.3 Tällainen poliittinen konteksti tarjoaisi otollisemman alustan eurohuippukokouksen ja/tai euroryhmän – ja tässä tapauksessa myös euroalueen ulkopuolelle jäävien maiden – sekä EP:n ja kansallisten parlamenttien tiiviimmälle yhteistyölle ja neuvonpidolle. Edellisessä kohdassa esitetyn mukaisesti euroalueen maiden ja euroalueeseen liittymisestä kiinnostuneiden maiden ministerit voisivat hoitaa EMU-kysymyksiin liittyviä lainsäädännöllisiä tehtäviä yhdessä EP:n kanssa.

4.2.4 Neuvoston toimia olisi tehostettava jäsenvaltioiden hallintojen toimilla, jotka on nivottava tähän kehitykseen mm. keskinäisen virkamiesvaihdon avulla ja tiivistämällä kahdenvälisiä suhteita.

4.2.5 ETSK korostaa, että määräenemmistö päätöksenteon laajentaminen ja yksimielisen päätöksenteon vaatimuksesta aikanaan luopuminen helpottavat integraation syventämistä poliittisessa unionissa.

4.2.6 Koska yhteistyö ja neuvonpito ovat poliittisessa unionissa näin ollen järjestelmällisempiä, keskeisten EMUun liittyvien alojen politiikan tuloksellisuus paranee. Tästä hyötyy koko unioni.

4.2.7 Kuten jäljempänä tekstijaksossa 5 olevasta taulukosta ilmenee, monet asiat voidaan toteuttaa perussopimuksia muuttamatta. Suurin osa EMUa koskevista toimintalinjoista voidaan toteuttaa tiiviimmän yhteistyön muodossa suoraan maiden välisesti. EMUa varten kannattaisi käynnistää sellainen jatkuva tiiviimpi yhteistyö, jonka puitteissa toimiin voisivat osallistua myös ja entistä paremmin niiden maiden europarlamentaarit, jotka ovat liittyneet tai ehdolla euroon.

4.2.8 Komitea katsoo, että euroryhmässä kannattaisi elvyttää laajennettujen neuvostojen käytäntö ja mahdollistaa siten säännöllinen vuoropuhelu valtiovarain-, talous- ja sosiaaliministerien sekä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan välillä.

4.3 Toimeenpanovallan käyttäjät

EMUn toimeenpanoelin, komissio

4.3.1 Perussopimusten muuttamiseen lopulta johtavan siirtymäkauden jälkeen EMUlle muodostetaan hallintoelin. Sen puheenjohtajan olisi toimittava käytännöllisesti katsoen euroalueen talous- ja valtiovarainministerinä ja myös komission varapuheenjohtajana unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tapaan.

4.3.2 Euroopan komissiolla (jatkossa pienemmällä ja tehokkaalla) on edelleen oleellinen rooli EU:n *sui generis* -mallissa. Myös yhteisömenetelmällä ja Euroopan komission nykyisellä aloiteoikeudella on aivan erityinen merkitys EMUn syventämisen kannalta. Tämä rooli tulee turvata poliittisessa unionissa.

4.3.3 Euroopan komission olisi säilytettävä kaksoisroolinsa yhteyskanavana EU:n ja EMUn välillä, kunnes EMUlle on perustettu oma toimeenpanoelin. Uusien lainsäädäntöehdotusten legitimiuden tukemiseksi olisi löydettävä keinot ja tavat taata EP:lle asianmukaiset mahdollisuudet osallistua prosessiin sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan komission nykyistä aloiteoikeutta.

4.3.4 ETSK ehdottaa, että euroryhmälle nimetään pysyvä puheenjohtaja, joka voisi parhaiten työskennellä suoraan Brysselissä komission, EP:n sekä jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien kanssa. Puheenjohtaja Junckerin käyttämän menetelmän mukaisesti yksi komission varapuheenjohtajista voisi toimia euroryhmän kokousten puheenjohtajana. Hän voisi siten edustaa EMUa kansainvälisillä foorumeilla.

4.4 ETSK

4.4.1 Kaiken edellä mainitun pitäisi kannustaa komiteaa edistämään entistäkin tarmokkaammin lujempien ja rakentavampien suhteiden solmimista eurooppalaisiin ja keksimään tapoja saada heidät mukaan julkiseen elämään. Etenkin euroalueen työmarkkinaosapuolia ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita olisi kuultava kiinteiden kuulemismenettelyjen avulla eri kysymyksistä, sillä kyseisillä tahoilla on tärkeä rooli politiikanaloilla, joihin EMU vaikuttaa suoraan. Ne vaikuttavat usein myös toimintapolitiikkojen tuloksiin kansallisella tasolla. ETSK, joka vastaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta EU:n päätöksentekoprosessiin, voi helpottaa EU:n tasolla kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Tämä ei millään muotoa rajoita työmarkkinaosapuolten roolia työmarkkinavuoropuhelussa. Komitea voi toteuttaa tätä seuraavasti:

- a) erityisaiheita käsittelevä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan foorumi, mukaan luettuna foorumi Euroopan yhdentymisprosessin rajoitusten arvioimiseksi ja uusien osallistumismuotojen kartoittamiseksi
- b) euroalueen erityisfoorumi, jossa arvioidaan päämäärätietoisuutta ja yhteenkuuluvuuden tunnetta ennakkoluulojen voittamisen ja keskinäisen luottamuksen lujittamisen keinoina
- c) lainsäädäntöaloitteita ennakoivat lausunnot tietyistä suurelle yleisölle erityisen tärkeistä aiheista, joista EP:n ja neuvoston on määrä antaa lainsäädäntöä.

5. Oikeudelliset välineet ja aihealueet

5.1 Kun luodaan ETSK:n määrittelemiä neljää pilaria⁽²⁾ vastaavia neljää unionia, osa asioista tai politiikoista voidaan kolmen puheenjohtajan ja yhden pääjohtajan kertomuksen mukaisesti toteuttaa perussopimuksia muuttamatta (seuraavassa olevan taulukon 1. sarake). Muista on tehtävä yhteinen päätös EU:n (euroalueen) tasolla uuden päätöksentekomenettelyn mukaisesti ja uusien välineiden avulla hyödyntäen nykyisten perussopimusten mukaista tiiviimpää yhteistyötä (taulukon 2. sarake) taikka muuttamalla perussopimuksia tai antamalla tarvittaessa uusi, EMUa koskeva perussopimus (taulukon 3. sarake). Taulukossa esitetään myös yhteenveto eri vaiheista sekä toimielimiä koskevia ehdotuksia ja EMUn poliittisen pilarin valmisteluun liittyviä aloitteita (4. sarake).

⁽²⁾ Mm. ETSK:n lausunnon "Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – unionin uusi lainsäädäntökausi" perusteella (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10).

5.2 Analyttinen esitys EMUn toteuttamisvaihtoehdoista ⁽³⁾

| (I) Nykyisten perussopimusten nojalla toteutettavat toimet | (II) Tiiviimpi/ järjestelmällinen yhteistyö Siirtymälausekkeet (SEUTin 136 artikla) | (III) Lissabonin sopimusta pidemmälle menevät toimet | Institutionaaliset toimet poliittisen pilarin toteuttamiseksi (euroalue ja siihen mukaan haluavat maat) |
|--|---|--|---|
| <p><u>Finanssi-, raha- ja veropoliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Verotus yhteisen yhdistetyn yhtiöveropohjan (CCCTB) perusteella — Pankkiunionin, pääomamarkkinoiden ja EU-tasolla tapahtuvan valvonnan täysimääräinen toteuttaminen — Valtioiden taloudellinen avustaminen kriisitilanteissa (SEUTin 122 artikla) — Kansallisten uudistusohjelmien täytäntöönpano | <p><u>Finanssi-, raha- ja veropoliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — EVM:n vahvistaminen — EKP:n mandaatin täydentäminen — EMUn yhteinen finanssipoliittikka — Finanssivakausunioni (fiskaaliunioni) — Velan yhteisvastuullistaminen (vai SEUTin 125 artiklan nojalla?) — Yhteisvastuu- ja kilpailukymekanismi epätasapainotilojen ja epäsymmetristen häiriöiden korjaamiseksi (finanssivakausunioni) — EMUn maksutase | <p><u>Finanssi-, raha- ja veropoliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Omat varat — Euroopan valuuttarahaston perustaminen velka-asioita käsitteleväksi virastoksi — Eurobondit uuden velan liikkeenlaskemiseksi — Verotuksen yhdenmukaistaminen | <p><u>Ensimmäinen vaihe</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pysyvä euroryhmän puheenjohtajuus 2. Parlamenttien välisen kokouksen toiminnan käynnistäminen 3. Euroalueen ”parlamentarisointi” (EP:n suuri valiokunta, johon kuuluvat kaikki EMU-maiden europarlamentaarikot) |

⁽³⁾ Ks. edellinen alaviite.

| (I) Nykyisten perussopimusten nojalla toteutettavat toimet | (II) Tiiviimpi/ järjestelmällinen yhteistyö Siirtymälausekkeet (SEUTin 136 artikla) | (III) Lissabonin sopimusta pidemmälle menevät toimet | Institutionaaliset toimet poliittisen pilarin toteuttamiseksi (euroalue ja siihen mukaan haluavat maat) |
|---|---|---|---|
| <p style="text-align: center;"><u>Talouspilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Junckerin ohjelman lujittaminen ja täytäntöönpano — Investointi-, kasvu- ja työllisyyspolitiikat — EIP:n eurobondit — Tiedonlevitysstrategiat (digitaalistrategia) — Sisämarkkinoiden täysi toteuttaminen (energian sisämarkkinat, digitaaliset sisämarkkinat, tutkimuksen sisämarkkinat) — Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen joustavuus — EU-ohjausjakson ja sopimus pohjaisten järjestelyjen (osaamis- ja innovaatioyhteisöt) toteutuksen parantaminen | <p style="text-align: center;"><u>Talouspilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — EMUn makro- ja mikrotaloudellinen hallinnointi — Tutkimus ja innovointi — Tiivis koordinointi euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokousten, euroryhmän ja euroryhmän työryhmän välillä — Uutta lainsäädäntöä euroalueelle — Investoinnit sosiaaliseen infrastruktuuriin — Osallistava demokratia talouden alalla | <p style="text-align: center;"><u>Talouspilari</u></p> <p>(mikäli EMUa koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön ei saada valtuutusta)</p> <ul style="list-style-type: none"> — EU:lle talous- ja finanssipolitiikan korkea edustaja — Talouspolitiikkojen pakollinen yhteensovittaminen (SEUTin 5 artiklan muuttaminen) — Enemmistö päätöksenteko makro- ja mikrotalouspolitiikan alalla yhteispäätös menettelyllä parlamentin kanssa (EMU-maiden parlamenttiedustajat) — Toimivaltuuksien siirtäminen alkaen teollisuudesta ja energiasta | <p style="text-align: center;"><u>Toinen vaihe</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. EMUun liittyvien lainsäädäntö-asioiden neuvosto 5. Euroalueen parlamenttiedustajien äänestykset EMUn toimivaltaan kuuluvista asioista 6. EMUn toimeenpanoelin (hallitus) (nykyisin euroryhmä ja komissio) 7. Parlamenttien välisen kokouksen (EP ja jäsenvaltioiden parlamentit) toimivallan ja vastuualojen lisääminen |
| <p style="text-align: center;"><u>Sosiaalinen ja oikeuksia koskeva pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen — Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus — Puitedirektiivi yleishyödyllisistä palveluista — Sukupuolinäkökohtien valtavirtaistaminen — Kehitysindikaattorit — Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan omaksuminen — Oikeuksia koskevien normien noudattaminen — Horisontaalinen sosiaalilauseke (SEUTin 9 artikla) | <p style="text-align: center;"><u>Sosiaalinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Sosiaalipolitiikkojen koordinointi — Sosiaalisen suojelun järjestelmien yhdenmukaistaminen — Maahanmuuttopolitiikka — Yksilöllinen ja valtiorajat ylittävä eläkeoikeus — Kansalaisille vähimmäistulo — Eurooppalaiset julkiset hyödykkeet — Työllisyyden tukeminen — Työmarkkinat, liikkuvuus, tutkintojen tunnustaminen — Laadukkaat julkiset palvelut | <p style="text-align: center;"><u>Sosiaalinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Enemmistö päätöksenteko sosiaali-, työllisyys-, koulutus- ja terveyspolitiikan alalla — Omistusoikeuksien rajoituksia koskevan peruskirjan muuttaminen — Tiettyjen alojen, joilla voidaan nykyisin toteuttaa vain tukitoimia, muuttaminen jaettuun toimivaltaan kuuluviksi aloiksi (erityisesti yleissivistävä ja ammatillinen koulutus) | <p style="text-align: center;"><u>Kolmas vaihe</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. EP:n toimivallan lisääminen EMU-asioissa (demokraattinen oikeutus) ja todellisten Euroopan tason poliittisten puolueiden muodostaminen 9. (EMU-)maidan (hallitusten) edustajakamari 10. Lainsäädäntä- ja toimeenpanovallan eriyttäminen 11. Luopuminen yksimielisestä päätöksenteosta |

| (I) Nykyisten perussopimusten nojalla toteutettavat toimet | (II) Tiiviimpi/ järjestelmällinen yhteistyö Siirtymälausekkeet (SEUTin 136 artikla) | (III) Lissabonin sopimusta pidemmälle menevät toimet | Institutionaaliset toimet poliittisen pilarin toteuttamiseksi (euroalue ja siihen mukaan haluavat maat) |
|---|--|--|--|
| <p><u>Poliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — EMUn ”parlamentarisointi” — Suuri valiokunta (euroalueen parlamenttiedustajat) — Pysyvä euroryhmän puheenjohtajuus — Lainsäädäntöasioiden neuvosto — Toimielinten väliset sopimukset — Naapuruuspolitiikan täytäntöönpano — EU:n kahden- ja monenväliset kauppasopimukset | <p><u>Poliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — EMU-alueen parlamenttiedustajien äänestykset EMUn toimivaltaan kuuluvista asioista — Parlamenttien välisen kokouksen vahvistaminen (finanssipoliittisen sopimuksen 13 artikla) — Eurooppalainen puolustus — Ulkopoliittikka — Yhtenäinen esiintyminen YK:n turvallisuusneuvostossa — EMUn ulkoinen edustus — Euroopan syyttäväviranomainen — Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukot | <p><u>Poliittinen pilari</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Uusi, EMUa koskeva perussopimus — Euroalueen parlamentti (EMU-alueen parlamenttiedustajat), johon liittyen jatkuva tiivistetty yhteistyö (SEUTin uusi 136 artikla) — EP:n vahvistaminen (tavallinen lainsäätämisyhteistyö, aloiteoikeus jos komissio ei ryhdy toimiin) — Valtioiden edustajakamari (jäsenvaltioiden hallitukset +) — Luopuminen yksimielisestä päätöksenteosta — Supermääräenemmistö, perussopimusten muuttaminen — EU-tason toimeenpanoelin (EMUlle) — Euroopan tason puolueet ja vaaliohjelmat, valtiorajat ylittävät listat — Vallanjako — Ulkopoliittikka | <p><u>Aloitteet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — ETSK:n ja AK:n yhteistyössä EU:n puheenjohtajatahojen ja komission kanssa järjestämä kansalaisyhteiskunnan konferenssi — Parlamenttien välinen konferenssi — EP:n ehdotukset ilman perussopimusten muuttamista toteutettaviksi toimiksi ja Lissabonin sopimuksen tarkistamiseksi — Perussopimuksia pohtiva valmistelukunta — Mahdollisen Euroopan laajuisen kansanäänestyksen harkitseminen |

Bryssel 27. toukokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE