HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 10.2.2022

Asia: E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Eduskunnan talousvaliokunnalle 15.2.2022

Euroopan komissio julkaisi alkuvuodesta 2020 tiedonannon, joka käynnisti EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon toimintaa koskevan arvioinnin.[1] Kysymyksessä on teknisesti kahden lainsäädäntökokonaisuuden, SEUT 121 ja 126 artiklalle nojautuvien nk. six-pack ja two-pack -kehikoiden arviointi, joka on ollut vireillä jo kaksi vuotta, vaikka keskustelu jäikin hyllylle pandemian aikana. Olen arvioineet nykyistä koordinaatiokehikkoa kattavasti Euroopan Parlamentin ECON-valiokunnan uudistustyötä varten tilaamassa selvityksessä, jossa kuvaan kehikon ongelmia ja teemme sen uudistamista koskevia kehitysehdotuksia.[2]

Käytännössä arvioinnin yhteydessä keskustelua käydään EMU:n tulevaisuudesta huomattavasti laajemmin, kuten komission tiedonanto COM(2021) 662 osoittaa.[3] Keskustelussa on mainittu jäsenvaltioille asetetut velka- ja alijäämärajat, joista määrätään EU:n perussopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa. Keskustelua on käyty myös finanssipolitiikan tulevaisuudesta, yhteisen velan käytöstä ml. elpymispaketin kaltaisten rakennelmien mahdollinen tuleva käyttö sekä eurooppalaisten julkishyödykkeiden rahoittaminen.

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjeestä (E 14/2020 vp), joka keskittyy six-pack ja two-pack -kehikoiden arvioiin. Kirjeessä kuvataan EU-lainsäädännön

[1] Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu. Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU asianmukaisuudesta, COM(2020) 55 final.
[2] Päivi Leino-Sandberg & Fernando Losada Fraga, 'How to make the European Semester more effective and legitimate?' Euro Area Scrutiny, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE 651.365 -July 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651365/IPOL_IDA(2020)651365_EN.pdf .
[3] EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen: vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään, COM(2021) 662 final.

nykyistä sisältöä ja komission tiedonantoja. Kuten alkuperäisessä E-kirjelmässä, varsinaista kantaa kirjelmässä ei ole. Oikeudellisten kysymysten kohdalla valtioneuvoston selvityksessä on viiva. Asiakokonaisuus on talous-ja rahaliiton ja EU:n tulevaisuuden kannalta merkityksellinen, ja liittyy myös keskeisesti niihin lausumiin, jotka eduskunta hyväksyi hyväksyessään elpymisrahaston perustamisen mahdollistaneen omien varojen päätöksen.[4]

Valtioneuvoston jatkokirjelmä luo eduskunnalle valitettavan niukat mahdollisuudet ottaa kantaa esillä olevaan kysymyskokonaisuuteen. Tämä on harmillista huomioiden, että EU-selontekoa käsitellessään suuri valiokunta piti ”välttämättömänä, että kansalliset EMU:n muutostarpeita koskevat kannat valmistellaan etupainotteisesti yhdessä eduskunnan kanssa perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisesti”.[5] Talousvaliokunta esitti omassa lausunnossaan, että se pitää

> *valitettavana, että selonteko ei tarkastele EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen tulevaisuutta: eurooppalaisen sääntökehikon tulevaisuuteen liittyy suuria kysymyksiä tilanteessa, jossa komissio on ilmoittanut pitävänsä velka- ja alijäämäsäännöt hyllytettyinä ainakin vuoden 2022 loppuun asti. Selonteossa pidetään eurooppalaista ohjausjaksoa keskeiseinä välineenä jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoinnissa alueellisten erojen tasaamiseksi, työllisyyden sekä sosiaalisen koheesion edistämiseksi ja euroalueen vakauden ylläpitämiseksi. Selonteko tuntuu kuitenkin sivuuttavan ohjausjaksoon kohdistuvan kritiikin ja uudistamistarpeet: ohjausjakson tehokkuutta on kritisoitu sekä siihen liittyvien sanktioiden tehottomuuden että myötäsyklisen luonteen perusteella (TaVL 19/2021 vp).*

Suuren valiokunnan lausunnossa käsitellään myös unionin omien varojen järjestelmää ja korostetaan, että ”elpymisväline on poikkeuksellinen ja kertaluonteinen ratkaisu, joka ei toimi ennakkotapauksena. Valtiovarainvaliokunta katsoo, ettei Suomen tule hyväksyä vastaavan järjestelyn toistamista eikä myöskään hyväksyä järjestelyjä, jotka heikentävät jäsenvaltioiden kannustimia julkistalouksiensa tervehdyttämiseen ja kasvattavat rahoitus- ja makrovakausriskejä EU:ssa.” Omassa lausunnossaan talousvaliokunta huomautti – mielestäni erittäin perustellusti – että

> *Monissa maissa ja EU-instituutioissa ratkaisu nähdään kuitenkin päänavauksena säännönmukaisemmille EU-tason finanssipolitiikan toimille. Tässä katsannossa voi olla ongelmallista, jos kansallinen keskustelu keskittyy yksinomaan välineen kertaluonteisuuden korostamiseen (TaVL 19/2021 vp).*

Kirjelmä ei luo kuvaa siitä, että Suomessa olisi pohdittu, mitä asioita Suomen tulisi nyt käynnissä olevassa keskustelussa edistää ja miten tämä tapahtuisi. Jatkokirjeestä ilmenee myös, ettei Suomi ole osallistunut asiaa koskeneeseen komission konsultaatioon. Siltä osin kun valtioneuvosto näkemyksiä esittää, ne vaikuttavat sisäisesti ristiriitaisilta.

Keskityn lausunnossani erityisesti otsikkoasiaan ja totean kunnioittavasti seuraavan.

---

[4] Eduskunnan vastaus EV 54/2021 vp .
[5] SuVM 1/2021 vp.

Mikä nykyisessä kehikossa on vikana?

Valtioneuvosto esittää, että

> *Talouspolitiikan koordinaatiokehikko, erityisesti finanssipolitiikan säännöt, on muodostunut monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. On tärkeää selvittää mahdollisuuksia kehikon yksinkertaistamiseksi, perussopimuksia kuitenkaan avaamatta. Selvitystyö tulee aloittaa siitä, että katsotaan, kuinka paljon nykyinen lainsäädännön mukainen sääntökehikko joustaa.*

Tämä näkemys on Euroopassa laajasti jaettu, sillä kehikon yksityiskohtia tuntevat vain harvat. Sääntökehikon joustavuuden puuttumisesta ei kuitenkaan ole varsinaista tarvetta olla huolissaan – se on osoittautunut niin joustavaksi, että perustellumpaa olisi kysyä, missä sen rajat oikeasti ovat. [6]

Euroopan parlamentille tekemässämme selvityksessä esitämme, että jos runsaan kahden vuosikymmenen kokemukset koordinaatiokehikon toimeenpanosta pitäisi kiteyttää, selkein oppi näiltä vuosilta on se, että unionin mahdollisuudet ohjata jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa ovat rajalliset. Jos jäsenvaltion poliittinen järjestelmä on haluton harjoittamaan vastuullista talouspolitiikkaa, unioni tuskin kykenee asiaa korjaamaan. Kehikkoon sisältyvät sanktiot eivät ole uskottavia, ja kovakourainen toimeenpano kostautuu EU-kriittisenä reaktiona kansallisissa vaaleissa. EU:n talouspolitiikan koordinaatio on luonteeltaan diplomatiaa, keskustelua ja hienovaraista painostamista. Tämä asetelma tuskin muuttuu, riippumatta siitä, minkälaisia toimivaltuuksia EU:n toimielimille annetaan. Valtioneuvoston näkemys asiasta vaikuttaakin tätä taustaa vasten turhan optimistiselta, kun se korostaa jäsenvaltion vastuuta talouspolitiikastaan:

> *Vastuu kestävästä finanssipolitiikasta on jokaisella jäsenvaltiolla, ja sitoutumista julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä vahvistaviin sääntöihin tulisi kasvattaa. Tätä on syytä tukea yhteisellä julkisen talouden valvonnalla, jotta vältetään vakavat virheet jotka saattaisivat olla riski yksittäisen jäsenmaan tai koko EU/euroalueen vakaudelle*.

Realismia on, ettei kehikon avulla ole kyetty estämään edes vakavia virheitä. Uudistamistyön keskeisinä tavoitteina näimme selvityksessä kehikon rehellisyyden ja uskottavuuden palauttamisen. Keskeisiä keinoja tässä ovat paluu perussopimuksissa määriteltyihin toimielinten tehtäviin, kansallisen vastuun kirkastaminen sekä kehikon kehittäminen niin, että se tukee tervettä talouspolitiikkaa kansallisella tasolla.[7]

Talouspolitiikan koordinaation tärkein tehtävä ei ole toimia jäsenvaltioiden talouspolitiikan ulkopuolisena rajoitteena vaan ratkaisujen tarjoamisessa jäsenvaltioiden ongelmien ratkaisemiseksi. Varsinaiset ratkaisut tulee kuitenkin tehdä kansallisissa demokraattisissa menettelyissä. Suuren valiokunnan lisäksi myös perustuslakivaliokunta on toistuvasti

---

[6] Kts tästä myös Päivi Leino-Sandberg & Tuomas Saarenheimo, 'Sovereignty and subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination' *European Law Review*, (2/2017), 166-189.

[7] Kts tästä myös . Päivi Leino-Sandberg – Vesa Vihriälä, The emerging fiscal union needs a solid foundation. Vox EU 202, https://voxeu.org/article/emerging-fiscal-union-needs-solid-foundation.

korostanut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla.[8]

Kansallisissa parlamenteissa tapahtuvan päätöksenteon lopputulosta ei voi loppuun asti kontrolloida, ja siksi niitä koskeva vastuu kuuluu myös kansalliselle tasolle. Ongelmallista toki on, että viimeaikaisessa EU:n kehityksessä tämä asetelma on monellakin tavoin hämärtynyt samalla kun oletus EU:n viimekätisestä vastuusta on vahvistunut, kuten valiokunta lausunnossaan TaVL 19/2021 vp myös toteaa.

Pöytäkirjan n:o 12 muuttaminen

Valtioneuvoston kirjelmässä toistetaan sen EU-selonteossa esittämä näkemys, että on ”tärkeää selvittää mahdollisuuksia monimutkaiseksi muodostuneen finanssipolitiikan sääntökehikon yksinkertaistamiseksi, perussopimuksia kuitenkaan avaamatta”.[9] Olen itse suhtautunut kantaan kriittisesti,[10] sillä mielestäni selkeät perussopimusmuutokset ovat parempi vaihtoehto kuin sopimusten jatkuva venyttäminen ja tulkitseminen uudelleen, mikä johtaa vastuusuhteiden hämärtymiseen ja perussopimusten uskottavuuden katoamiseen.

Keskusteltaessa alijäämä- ja velkarajojen uudistamisesta väite perussopimusmuutosten välttämisestä on myös harhaanjohtava. Rajat sisältyvät perussopimuksiin liitettyyn pöytäkirjaan n:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Arvojen muuttaminen merkitsee perussopimustasoisen tekstin muuttamista. Tämä voidaan kuitenkin toteuttaa ilman perussopimusmuutoksiin normaalisti sovellettavia menettelyjä. SEUT 126(14) artiklan mukaan:

> *Täydentävät määräykset tässä artiklassa tarkoitetun menettelyn täytäntöönpanosta ovat perussopimuksiin liitetyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa.*
>
> *Neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla mainittu pöytäkirja korvataan.*
>
> *Jollei tämän kohdan muista määräyksistä muuta johdu, neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksityiskohtaiset säännöt ja määritelmät mainitun pöytäkirjan määräysten soveltamisesta.*

Kun muutoksista päätetään erityisessä lainsäätämismenettelyssä, jossa neuvosto tekee päätökset yksimielisesti, käytännössä Suomessa muutos kuuluu perustuslain 96 §:n soveltamisalaan ja tulee eduskunnassa käsiteltäväksi U-kirjelmän nojalla, jolloin sen käsittely

[8] Kts esim. SuVL 9/2018 vp, SuVL 9/2017 vp, SuVL 2/2018 vp, PeVP 92/2012 vp, PeVL 37/2018 vp.
[9] Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, VNS 7/2020 vp.
[10] Päivi Leino-Sandberg, ’Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista’, Lakimies 7–8/2021 s. 1187–1217.

tapahtuu suuren valiokunnan johdolla. Asian tärkeydestä johtuva, valiokunnan jo aikaisemmin peräänkuuluttama etupainotteinen kannanmuodostus olisi erityisen tarpeellista.

Keskusteluissa kiinnostusta on kohdistunut erityisesti 60 prosentin velkarajan muuttamiseen, mahdollisesti nostamalla se 90 tai 100 prosenttiin tai määrittämällä kullekin maalle maakohtaisesti räätälöity velkatavoite. On sinänsä helppo yhtyä näkemykseen, että 60 prosentin velkaraja on monille maille niin kaukana, ettei se ole hyödyllinen suunnittelun tavoite.

Velkaraja ei kuitenkaan enää vuosiin ole tosiasiallisesti ohjannut kehikon toimintaa. Esimerkiksi Italia vapautettiin liiallisen alijäämän prosessista vuonna 2013, eikä sitä ole prosessiin sen koommin palautettu, vaikka maan velkasuhde on jatkuvasti ylittänyt 130 prosenttia bkt:stä (ja on tällä hetkellä noin 155 prosenttia bkt:stä). Hanke velkarajan muuttamiseksi synnyttäisi epäilemättä mielenkiintoisen ja todennäköisesti unionia voimakkaasti jakavan poliittisen keskustelun, mutta on epäselvää, mitä tosiasiallista vaikutusta tällaisella muutoksella olisi.

SEUT 126 artiklaan sisältyvässä ”kevennetyssä menettelyssä” ei ole mahdollista korvata tai muuttaa muita kuin pöytäkirjassa nro 12 käsiteltyjä asioita.[11] Menettelyssä ei siis voi antaa unionille esimerkiksi kokonaan uusia tehtäviä, muuttaa unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tai tehdä muutoksia, jotka vaikuttavat joihinkin muihin sopimusmääräyksiin. Tällaiset muutokset tulisi yhä tehdä noudattaen varsinaisia perussopimusten muuttamismenettelyjä. Tällöin muodollisesti ennalleen jäävät muun muassa talous- ja rahapolitiikkaa koskevat yleiset määräykset.[12] Käytännössä kaikkien näiden määräysten merkitys on kuitenkin vesittynyt jo aikaisemmin, eikä niiden uskottavuuden palauttaminen ole helppo tehtävä.

Tiedossa on, että toimielimissä ja useissa jäsenvaltioissa on kiinnostusta huomattavasti merkittävämpiin muutoksiin, joilla unionia kehitetään yhteisvastuullisempaan suuntaan. Neuvoston oikeuspalvelu tuskin asettuu näissäkään asioissa esteeksi.[13] Siksi valtioneuvostolta voisi toivoa ehdotusten tarkkaa ja itsenäistä oikeudellista arviointia, jonka avulla varmistetaan, että ”johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä”.[14]

Miten kehikkoa sitten pitäisi muuttaa?

---

[11] Kts tästä PeVL 38/2001 (Nizzan sopimus).

[12] Tällaisia ovat esimerkiksi määräys noudattaa vakaa hintatasoa, tervettä julkistaloutta ja rahataloutta sekä kestävää maksutasetta koskevia yleisiä tavoitteita (SEUT 119(3) artikla), SEUT 125 artiklaan sisältyvä no bailout -periaate sekä SEUT 126 artiklan alkuosan määräykset siitä, että jäsenvaltioiden tulee välttää liiallisia julkistalouden alijäämiä ja noudattaa talousarvion yleistä kurinalaisuutta

[13] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg & Matthias Ruffert, ”NGEU and its constitutional ramifications: a critical assessment”, Common Market Law Review 2/2022, Päivi Leino-Sandberg, The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making (Cambridge University Press 2021).

[14] (ks. esim. PeVL 55/2017 vp, s. 2—3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 37/2018 vp).

Sääntöjen yksinkertaisuus ja ymmärrettävyys sujuvoittaisi menettelyjä sekä edistäisi niiden läpinäkyvyyttä ja demokraattista keskustelua. Monimutkaisuus ei kuitenkaan ole ollut varsinainen este sääntöjen tehokkaalle toimeenpanolle. Kehikon soveltamisen ristiriidat ovat liittyneet poliittisiin erimielisyyksiin budjettipolitiikan tarpeista ja tavoitteista, eivät sinänsä siihen, että eurooppalaista ohjausta olisi ollut vaikea ennakoida.

Vaikka kehikon yksinkertaistamista kannattavat lähes kaikki, käytännössä uudistamiselle esitetyt tavoitteet monimutkaistaisivat sitä edelleen. Kun vaaditaan kehikon kehittämistä vastasyklisempään suuntaan, on syytä muistaa, että keskeinen syy nykyisen kehikon monimutkaisuuteen on juuri pyrkimys vastasyklisyyteen.[15] Tätä tavoitetta palvelemaan luotiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä haara, ja tästä syntyi tarve ryhtyä arvioimaan tuotantokuilun ja rakenteellisen alijäämään kaltaisia havaitsemattomia suureita. Vastasyklisyyttä on vaikea vahvistaa ilman, että kehikko samalla monimutkaistuisi edelleen.

Keskustelussa on esitetty myös kultaista säännöstä eli investointien erityiskohtelua. Myös tämä edellyttäisi uutta ja monissa tapauksissa kiistanalaista rajanvetoa, joka väistämättä monimutkaistaisi kehikkoa ja heikentäisi sen ennakoitavuutta. Valtioneuvoston perusmuistion mukaan Suomi

> *pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan ohjausjakson toiminnan tasapainoiseen kehittämiseen niin, että se... huomioi paremmin taloudellisten, sosiaalisten, työllisyys- ja ympäristötoimenpiteiden ja -politiikkojen vaikutukset toisiinsa sekä edistää ekologista jälleenrakentamista.*

Näiden näkökulmien sisällyttäminen sääntökehikkoon tarkoittaa kuitenkin joko sääntökehikon merkittävää monimutkaistamista tai vaihtoehtoisesti siirtymistä pitkälti harkinnanvaraiseen, komission maakohtaisesti räätälöimään koordinaatioon. Näistä ensimmäinen on tavoitteena vastakkainen valtioneuvoston toivoman yksinkertaistamisen kanssa. Jälkimmäiseen sisältyvään komission vallan kasvuun ja kehikon lisääntyvään harkinnanvaraisuuteen liittyy muita ongelmallisia piirteitä, kuten komission tekemän harkinnan poliittisen luonteen vahvistuminen edelleen.[16]

Investointien erityiskohtelu

Sääntökehikkoon kohdistuvista uudistusehdotuksista ehkä näkyvin on ollut erityiskohtelun luominen jollekin osalle julkisia menoja. Tätä ajatusta kannattaa moni periaatteellisella tasolla moni jäsenvaltio, mutta erityiskohtelua on esitetty monenlaisille menoille, kuten vihreät julkiset investoinnit, vihreät ja digitaaliset investoinnit, kaikki julkiset investoinnit, kaikki talouskasvua edistävät julkiset menot (ml. mahdollisesti esim. koulutus ja t&k-investoinnit) ja jopa puolustusinvestoinnit. Valtioneuvoston kirjelmässä esiin nostetaan erityisesti EU:n ilmastotavoitteet ja korostetaan, että ne ”vaativat laajamittaisia investointeja”.

[15] Päivi Leino-Sandberg & Tuomas Saarenheimo, ’Discretion, Economic Governance and the (New) Political Commission’ teoksessa J. Mendes (Ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law* Oxford University Press (2019), ss. 132-154.

[16] Päivi Leino-Sandberg & Tuomas Saarenheimo, ’Discretion, Economic Governance and the (New) Political Commission’ teoksessa J. Mendes (Ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law* Oxford University Press (2019), ss. 132-154.

Talousvaliokunnan lausunnossa TaVL 19/2021 vp mainitaan mahdollisina eurooppalaisina julkishyödykkeinä tutkimus ja yhteinen puolustus. Tämä osoittaa, ettei ole välttämättä edes kansallisesti helppoa ratkaista, minkälaisia investointeja Suomi kannattaisi, ja keskustelun vaikeusaste varmasti lisääntyy Brysselin koneeseen noustessa.

Investointien erityiskohtelu sääntökehikossa on houkutteleva mutta pohjimmiltaan heikosti perusteltu ja hankalasti toteutettava ajatus, ja on vaikea nähdä miksi Suomen kannattaisi ottaa sitä vaikuttamisensa keskeiseksi teemaksi. Miten hyvänsä erityiskohtelun ulottuvuus piirrettäisiin, se toisi mukanaan sekä käytännön että periaatteellisia haasteita.

Käytännön haasteet liittyvät rajanvetoihin. Vaikka ulkopuolelle jätettäisiin vain vihreät investoinnit, haasteiden kokoluokan hahmottamiseen riittää pikainen silmäys siihen syvään kahtiajakoon, jonka kestävän rahoituksen taksonomia unionissa synnytti.[17] Mitä laajemmaksi erityiskohtelun piiri määriteltäisiin, sitä vaikeammaksi käytännön rajanveto kehikon sisään kuuluvien ja sen ulkopuolelle suljettavien menojen välillä kävisi.

Periaatteellisia haasteita on ainakin kaksi. Ensimmäinen liittyy siihen, missä määrin ohjauskehikon tehtävä on tehdä priorisointeja jäsenvaltioiden eri julkisten menolajien välillä. Mikä osa julkisesta rahankäytöstä ei ole ’hyviä’ menoja? Missä mielessä vihreät investoinnit ovat tärkeämpiä kuin esim. koulutus, terveydenhuolto tai vanhuksista huolehtiminen? Ja jos julkisten menojen tasapaino on ’huono’, eikö demokraattisessa järjestelmässä vaaleilla valittujen elinten nimenomainen tehtävä ole tasapainottaa eri menotarpeet niin, että jokainen euro ohjautuu niihin tarkoituksiin, joihin kansalaisten enemmistö haluaa ne ohjata? Miksi näiden valintojen ohjaamiseen tarvittaisiin eurooppalaista sääntökehikkoa?

Jos vastaus viimeiseen kysymykseen on, että toisin kuin kansalliset menotarpeet, ilmastonmuutos on globaali, rajat ylittävä haaste, joka Euroopan täytyy kohdata yhdessä, törmätään toiseen periaatteelliseen haasteeseen. Tehokkain yhteinen eurooppalainen vastaus ilmastonmuutoksen torjumiseen tuskin on se, että yksittäisten jäsenvaltioiden annetaan velkaantua omalla kustannuksellaan enemmän kuin mihin niillä on varaa. Jos velkaantuneita jäsenvaltioita ohjataan tekemään vihreitä investointeja yli niiden oman taloudellisen kantokyvyn, kuka nämä investoinnit viime kädessä maksaa?

Tällöin päädytään keskusteluun eurooppalaisista julkishyödykkeistä. Eikö kestävämpi tapa rahoittaa yhteinen eurooppalainen ponnistus ilmastonmuutoksen torjumiseksi olisi yhteisesti EU:n budjetin kautta? Tällöin tulee kuitenkin keskustella myös siitä, miten EU-budjetti jatkossa rahoitetaan. Tulisiko budjettia rahoittaa nykyistä suuremmassa määrin unionin uusilla omilla varoilla? Mitä nämä olisivat, ja mikä olisi niiden vaikutus kansalliseen budjettivallan käyttöön? Suomessa valtioneuvosto on nähnyt uudet omat varat lähinnä keinona vähentää elpymisrahaston takaisinmaksuun liittyvää kansallista maksuosuutta. Talousvaliokunta on lausunnossaan TaVL 4/2021 vp korostanut, että

[17] Tähän liittyen, katso Suvi-Tuuli Puharinen, Otto Bruun, Päivi Leino-Sandberg, Kati Kulovesi ja Antti Belinskij, ’Kestävä rahoitus, EU:n taksonomia-asetus ja komission toimivalta: Metsätalouden kestävyyskriteerit myrskyn silmässä’, https://sites.uef.fi/cceel/kestava-rahoitus-eun-taksonomia-asetus-ja-komission-toimivalta-metsatalouden-kestavyyskriteerit-myrskyn-silmassa/ .

Neuvoteltaessa mahdollisista uusista EU:n tulonlähteistä tulee ottaa vakavasti huomioon niiden vaikutus EU:n kilpailukykyyn. Mahdolliset uudet verot on kyettävä perustelemaan esim. ympäristöpolitiikan ohjauskeinoina, mutta samasta syystä niitä ei voida välttämättä pitää pysyvinä fiskaalisina tulonlähteinä unionille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei suomalaisten kokonaisveroaste nouse kohtuuttomaksi." "Suomi suhtautuu kriittisesti, mutta rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän eli rahoituskehyksen tulopuolen kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Suomi osallistuu aktiivisesti keskusteluun unionin uusista omista varoista ja arvioi tulevia ehdotuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia ja digitaaliveroa kansallisen kokonaisedun näkökulmasta. Talousvaliokunta korostaa, että mahdolliset muutokset omien varojen järjestelmään eivät saa suhteettomasti lisätä Suomen maksuosuutta."

Kokonaisuudesta tulisi kyetä keskustelemaan Suomessakin avoimesti. Kuten valiokunnan lausunnossa todetaan, EU:n uusilla omilla varoilla on vaikutusta muun muassa kansallisen budjettivallan käyttöön, ja täten se kuuluu demokraattisen päätöksenteon ytimeen. Valtioneuvostolta voisi odottaa laajempaa näkemystä siihen, miten EU tulevaisuudessa rahoitetaan ja mitä kaikkea yhteisillä varoilla tulisi rahoittaa.

Positiiviset kannusteet

Monissa puheenvuoroissa on korostettu tarvetta siirtyä sääntökehikon toimeenpanossa rangaistusluonteisista sanktioista ns. positiivisiin kannusteisiin, eli käytännössä rahalliseen palkitsemiseen kehikon noudattamisesta. Asia mainitaan lyhyesti myös valtioneuvoston E-jatkokirjeessä, jonka mukaan "myös taloudellisten seuraamusten, markkinoiden reagoimisen ja positiivisten kannusteiden roolia tehokkaassa toimeenpanossa tulee arvioida jatkokeskustelussa tarkasti peilaten niistä saatuihin kokemuksiin". Tällaisten aloitteiden taustalla on oletus, että palkitseminen on poliittisesti helpompaa kuin rankaiseminen, ja siten niiden käyttö toimeenpanon tukena olisi tehokkaampaa.

Väitteet positiivisten kannusteiden tehosta ovat kuitenkaan luonteeltaan spekulatiivisia, eivätkä tähänastiset kokemukset anna niille tukea. Euroopan parlamentille tekemässämme selvityksessä kuvaamme, kuinka positiiviset sanktiot ovat olleet osa EU:n välineistöä jo vuodesta 2011, jolloin EU:n rakenne- ja investointirahastoille luotiin makrotaloudellinen ehdollisuus.[18] EU-rahoitus on ollut mahdollista pidättää maalta, joka ei noudata finanssipolitiikan sääntöjä. Käytännössä tämän mahdollisuuden käyttäminen on ollut poliittisesti juuri yhtä mahdotonta kuin perinteisten sanktioiden käyttäminen. Jäsenvaltion näkökulmasta osuus EU-rahoista on rahoituskehysneuvotteluissa saavutettu etu ja sen saaminen koetaan subjektiiviseksi oikeudeksi, ei palkinnoksi. Uhka EU-rahoituksen epäämisestä on jäsenvaltioiden poliittisesta näkökulmasta aivan yhtä vahvasti negatiivinen sanktio kuin perinteinen vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen sakko.

Jäsenvaltioiden talouspoliittisten valintojen ohjaaminen rahalla on myös toimivaltanäkökulmasta arveluttavaa. Eduskunnan valiokunnat ovat suhtautuneet tähän

[18] Kts tästä myös, Päivi Leino-Sandberg – Tuomas Saarenheimo, Fiscal Stabilisation for EMU: Managing Incompleteness. European Law Review 43(5) 2018, s. 623–647.

kriittisesti uudistusten tukiohjelmaa koskeneissa lausunnoissaan (esim. SuVL 8/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, VaVL 10/2018 vp). Talousvaliokunta arvioi, että

> *Vaikka ajatuksena on, että jäsenvaltiot voisivat itse esittää rahoituksen kohteeksi tulevia uudistussitoumuksia, uudistus merkitsisi tosiasiassa komission ohjauksen vahvistumista. Sitoumuksia seurattaisiin ohjausjakson kautta, ja komissio tekisi maaraporttien pohjalta päätökset uudistuksiin kohdistettavasta tuesta. Ehdotukset siten lisäisivät käytännössä ohjausjakson puitteissa annettavien sitoumusten tosiasiallista sitovuutta.*
>
> *Ehdotettu mekanismi siirtäisi päätöksenteon painopistettä budjettivallan käyttäjiltä komissiolle. Vaikka talousvaliokunta pitää tärkeänä vauhdittaa jäsenvaltioiden rakenneuudistuksia, niiden tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyy usein politiikan ja taloustieteen välimaastoon sijoittuvia kysymyksiä. Rakenneuudistusten hyödyllisyyden ja jäsenvaltioiden olosuhteiden arviointiin liittyy myös paljon epävarmuustekijöitä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä todettuun huoleen ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista demokraattiselle vastuujärjestelmälle.*
>
> *Rahoituksen ehdollisuus merkitsisi periaatteessa mahdollisuutta evätä rahoitus sillä perusteella, ettei jäsenvaltio ole kyennyt toimeenpanemaan sitoumuksiaan. Käytännössä rahoituksen ehtojen tosiasiallisen toteutumisen arviointiin liittyy paljon sekä poliittisia että oikeudellisia epävarmuustekijöitä. Yhteyttä tiettyjen talouspolitiikan toimien ja väitetyn EU-lainsäädännön rikkomuksen välillä voi olla käytännössä vaikeaa osoittaa. Tällöin ehdotus ei välttämättä toteuttaisi tavoitettaan EU-varojen tehokkaan käytön varmistamisesta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota ehdollisuuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyviin riskeihin (TaVL 13/2018 vp).*

Positiivisissa kannusteissa on kyse periaatteiltaan juuri samasta asiasta, eikä valiokunnan aikaisempi lausunto ole lähtökohdiltaan vanhentunut: demokraattinen hyväksyttävyys on yhä päätöksenteon tärkein lähtökohta ja aina muodissa.

Lopuksi

Kokemukset sääntökehikon soveltamisesta kertovat, että edellytykset kehikon toiminnan kohentamiseen ovat vähäiset. Käytännössä kehikkoon ei ole kovin perusteltua lisätä lisää samankaltaisia elementtejä, joiden toteuttamisessa on aikaisemminkin jo ollut mittavia ongelmia. Merkillepantavaa keskustelussa on kymmenen vuoden takaiseen verrattuna kuitenkin suurempi yleinen realismi. Kehikon rajoitteet ymmärretään, ja eurooppalaisessa keskustelussa vain harva näkee enää kehikon keinona pakottaa kurittomat jäsenvaltiot ruotuun. Kuten valiokunta esitti EU-selontekoa käsitellessään:

> *Talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen liittyvän EU-vaikuttamisen lähtökohtana talousvaliokunta viittaa EU:n omien varojen päätöksen yhteydessä hyväksyttyihin eduskunnan lausumiin (E/2020 vp — HE 260/2020 vp). Talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen liittyy aiempaa avoimemman, laajemman ja eteenpäin suuntautuvan keskustelun tarve, joka voidaan nähdä myös keskeisenä legitimiteetin perustana (TaVL 19/2021 vp).*

Sääntökehikkoa huomattavasti tärkeämpi on samassa yhteydessä käytävä keskustelu Euroopan fiskaalisen yhteistyön tulevaisuudesta. EU-budjetin koko, sen rahoituslähteet, yhteiset julkishyödykkeet, yhteiset talouspoliittiset tavoitteet, unionin velanotto ja sen suhde jäsenvaltioiden velkaan ovat kaikki unionin tulevaisuutta merkittävästi raamittavia kysymyksiä. Tämä on se keskustelu, johon Suomen hallituksen olisi syytä osallistua aktiivisesti ja avoimesti, ja tuoda valiokunnan edellyttämällä tavalla näkemyksensä huomattavasti nyt tapahtunutta aktiivisemmin eduskunnan käsiteltäviksi.