HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Luxembourg 16.1.2023

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

Eduskunnan talousvaliokunnalle 18.1.2023

Euroopan komissio julkaisi alkuvuodesta 2020 tiedonannon, joka käynnisti EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon toimintaa koskevan arvioinnin.[1] Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjeestä, joka kuvaa komission marraskuussa 2022 antamaa uutta tiedonantoa koordinaatiokehikon uudistamisesta (COM(2022) 583 final). Valtioneuvoston kirjelmä on luonteeltaan komission tiedonantoa kuvaileva, eikä siihen juuri sisälly uusia kannanottoja. Olen lausunut aiheesta valiokunnalle viimeksi helmikuussa 2022, jolloin arvioin myös ehdotuksia investointien erityiskohtelusta, positiivisista kannusteista sekä pöytäkirjan nro 12 tarkastamisesta.[2] Näiden kysymysten osalta viittaan tällöin lausumaani.

Merkillepantavaa nyt käytävässä keskustelussa ja myös komission tuoreessa tiedonannossa on kymmenen vuoden takaiseen verrattuna suurempi yleinen realismi. Kehikon rajoitteet ymmärretään, ja eurooppalaisessa keskustelussa vain harva näkee enää kehikon keinona pakottaa kurittomat jäsenvaltiot ruotuun. Komission nyt antamassa tiedonannossa ei enää käsitellä positiivisia kannusteita eikä ehdollistamista – ja hyvä näin.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

---

[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] Kts myös Päivi Leino-Sandberg, 'Velka, alijäämä ja 'hyvät' investoinnit – EU:n talouspolitiikan ohjauskehikon uudistaminen', https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/01/31/paivi-leino-sandberg-velka-alijaama-ja-hyvat-investoinnit-eun-talouspolitiikan-ohjauskehikon-uudistaminen/ .

Koordinaatiokehikon uudistamisesta

Olen arvioinut nykyistä koordinaatiokehikkoa kattavasti Euroopan Parlamentin ECON-valiokunnan uudistustyötä varten tilaamassa selvityksessä, jossa kuvaamme kehikon ongelmia ja teemme sen uudistamista koskevia kehitysehdotuksia.[3] Selvityksessä esitämme, 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. 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.[4]

Talouspolitiikan koordinaation tärkein tehtävä ei nähdäkseni ole toimia jäsenvaltioiden talouspolitiikan ulkopuolisena rajoitteena vaan ratkaisujen tarjoamisessa jäsenvaltioiden ongelmien ratkaisemiseksi. Varsinaiset ratkaisut tulee tehdä kansallisissa demokraattisissa menettelyissä. Kansallisissa parlamenteissa tapahtuvan päätöksenteon lopputulosta ei voi loppuun asti kontrolloida, ja siksi niitä koskeva vastuu kuuluu myös kansalliselle tasolle. Ongelmallista näiden lähtökohtien näkökulmasta 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. Tähänastiset kokemukset EU:n talouspolitiikan sääntökehikon soveltamisesta kertovat, että edellytykset sen toiminnan kohentamiseen ovat vähäiset. Käytännössä kehikkoon ei ole kovin perusteltua lisätä lisää samankaltaisia elementtejä, joiden toteuttamisessa on aikaisemminkin jo ollut mittavia ongelmia.

Komission marraskuussa 2022 antama tiedonanto on tarkoitettu tunnustelemaan yhteisymmärryksen edellytyksiä asiassa, joka tunnetusti jakaa jäsenvaltioita. Se ei sisällä selkeää välinepakkia tai konkreettisia toimenpide-ehdotuksia vaan on sangen yleinen ja jättää käytännön toteuttamistavan pääosin auki. Komissio indikoi, että perussopimusmuutoksia ei tulisi tehdä, mutta katsoo että muutokset olisi hyvä kodifioida myös lainsäädäntökehikkoon. Varsinaisia lainsäädännön muutosehdotuksia ei vielä tehdä. Täten ehdotusten arviointi on mahdollista toteuttaa vain yleisellä tasolla.

---

[3] 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 .

[4] 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.

Muutosten viemistä lainsäädäntöön olisi kuitenkin perusteltua tukea. Yksi nykyisen kehikon ongelmista on sen harkinnanvaraisuus ja loputon tulkinnanvaraisuus, joka korostaa komission roolia kehikon täytäntöönpanossa. Merkittävien periaatteellisten muutosten tekeminen pelkästään tulkinnan keinoin ei poista näitä ongelmia. Lisäksi kehikon monimutkaisuuden vähentäminen on tuskin mahdollista ainoastaan tulkinnan avulla. Kehikosta olisi syytä myös poistaa osia, joiden toimivuus on tähän asti ollut heikko.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevät kannat ovat sangen yleisiä. Pääosin se näyttää peesailevan komission näkemyksiä, mutta kertoo muodostavansa tarkemmat kannat asian käsittelyn edetessä. Tämä ilmentää samantapaista sangen passiivista lähestymistapaa, jolla valtioneuvosto on asiassa tähänkin asti toiminut. Asioihin reagoidaan vasta sitten, kun niistä on tehty konkreettisia ehdotuksia. Tämä ei ole tehokkain tapa Suomen näkemysten edistämiseen.

Velka- ja alijäämärajat

Tähänastisissa keskusteluissa kiinnostus 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 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 viime aikoina lähennellyt 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.

Komission tiedonannossa rajat jätettäisiin ennalleen. Jäsenvaltiot jaettaisiin kolmeen ryhmään, joissa EU:n rooli ohjauksessa ja valvonnassa vaihtelisi sen mukaan, kuinka tervettä kansallinen politiikka on. Tämä voisi olla keino luoda jäsenvaltioille painetta vastuulliseen käytökseen, mikäli luokittelut kyetään aidosti toimeenpanemaan. EU:n haaste ei kuitenkaan tähänkään asti ole ollut sääntöjen keksimisessä vaan niiden tehokkaassa soveltamisessa ja täytäntöönpanemisessa.

Kehikon kehittäminen

Komission uudessa tiedonannossa ennaltaehkäisevän haaran sanktioista luovuttaisiin. Koordinaation painopiste palaisi lähemmäs alkuperäistä ajattelua, jossa tavoitteena oli karkeiden virheiden ja ylivelkaantumisen estäminen. Samalla käytännössä luovuttaisiin six pack -uudistusten taustalla olleesta ajattelusta, jonka tavoitteena oli jäsenvaltioiden finanssi- ja talouspolitiikan tuominen EU:n holistiseen ohjaukseen.

Tämänkaltainen painopisteen muutos on päätöksenteon demokraattisuuden ja toimeenpanon uskottavuuden näkökulmasta kannatettava. Silti olisi suotavaa, että EU

jatkossakin ottaisi selkeästi kantaa myös niiden jäsenvaltioiden taloudenpitoon, joissa välitöntä kriisiytymisen uhkaa ei ole. Tällaisisten jäsenvaltioiden kohdalla EU:n koordinaation tavoitteena tulisi olla talouspoliittisen keskustelun informoiminen ja vahvistaminen, ei talouspolitiikan pakottava ohjaaminen.

Komission tiedonannossa kehikkoon pyrittäisiin lisäämään mainesanktioita. Nämä olisivat ilmeisesti luonteeltaan proseduraalisia, kuten jäsenvaltion velvollisuus perustella toimiaan julkisuudessa eri tavoin. Esimerkkinä tiedonannossa mainitaan, että jäsenvaltio joutuisi perustelemaan toimiaan Euroopan parlamentille. Tämä kieltämättä toisi kansallisille valinnoille julkisuutta, mutta Euroopan parlamentilla ei varsinaisesti ole perussopimuksista nousevaa asemaa kansallisen talouspolitiikan arvioimisessa. Sen tehtävät rajoittuvat EU:n oman budjetin toteuttamisen valvontaan ja siihen institutionaaliseen valvontaan, jota se toteuttaa suhteessa komission toimintaan.

Vaikka komission käyttämä esimerkki ei ehkä ole parhaiten valittu, komission tiedonannon perusajatukset ovat silti monilta osin tukemisen arvioisia. Komissio näyttää olevan luopumassa tehokkaan ja automaattisen täytäntöönpanon illuusiosta ja tunnustaa epäsuorasti, ettei EU voi rangaistuksilla pakottaa jäsenvaltioita kuriin. Kehikko ei voi suoraan estää jäsenvaltioiden huonoa talouspolitiikkaa, mutta se voi silti tuoda kansalliseen talouspoliittiseen keskusteluun näkemyksiä ja elementtejä, jotka parantavat vastuullisen talouspolitiikan edellytyksiä. Jäsenvaltion hallituksen toimiessa leväperäisesti olisi tärkeää, että se joutuu perustelemaan päätöksiään ja niiden perusteluita julkisesti äänestäjille, joilla olisi käytössään myös muita kuin hallituksen omia arvioita tehtyjen päätösten vaihtoehdoista ja vaikutuksista. EU-tasolla käytävä keskustelu ja asiantuntijatyö voi tuoda arvokkaan lisän kansalliseen keskusteluun – mutta vain mikäli tiedot ovat julkisesti ja oikea-aikaisesti saatavilla.

Komission tiedonannossa elpymispaketin täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia pidetään hyvinä ja malliesimerkkinä siitä, miten kansallinen omistajuus toteutuu. Sinänsä on totta, että elpymissuunnitelmissa jäsenvaltioiden hallitukset ovat itse hyvinkin keskeisessä asemassa sopiessaan komission kanssa, minkälaisia uudistuksia suunnitelmiin sisällytetään ja miten EU-rahoitusta niihin kohdennetaan. Kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta menettely on kuitenkin sangen ongelmallinen. Se on musta laatikko, jossa hallitusten ja komission edustajat sopivat luottamuksellisissa menettelyissä kansallisen demokratian ydinkysymyksiin kuuluvista asioista.[5] RFF-uudistusten hyödyllisyyden ja tehokkaan toteuttamisen arvioiminen ja leimaaminen menestystarinaksi on myös ennenaikaista huomioiden, että kaikkia kansallisia suunnitelmia ei ole edes ryhdytty vielä täytäntöönpanemaan.

Tiedonannossaan komissio ei esitä sellaisia rahallisia, unionin varoista maksettavia kannusteita, joilla elpymissuunnitelmat rahoitettiin. Rahan sijasta koordinaatiokehikossa

[5] Kts näistä myös Päivi Leino-Sandberg ja Matthias Ruffert, 'Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment' 59(2) *Common Market Law Review* (2022) 433–472, johon myös Saksan perustuslakituomioistuin viittaa toistuvasti elpymispakettia koskeneessa ratkaisussaan 6.12.2022, sekä Päivi Leino-Sandberg, 'Constitutional Imaginaries of Solidarity: Framing Fiscal Integration Post -NGEU' teoksessa Ruth Weber (toim.), *EU Integration through Financial Constitution: Follow the Money?* (Hart/Bloomsbury publishing 2023).

kansalliseen omistajuuteen kannustaisi EU:n myöntämä lisäsopeutusaika budjetin tasapainottamiselle. Tavanomaisen neljän vuoden sopeutusajan sijaan jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus lisäaikaan, mutta vain EU:n määrittelemien kriteerien nojalla.

Kansallisen omistajuuden vahvistaminen on sinänsä hyvä ja kannatettava tavoite. On kuitenkin syytä ymmärtää, että komission ohjauksessa kansallisesti laadittuihin sopeutusohjelmiin perustuva koordinaatiokehikko loisi käytännössä elpymissuunnitelmiin vertautuvan uuden mustan laatikon, joka olisi pitkälti parlamentaarisen kontrollin ja jäsenvaltioiden vertaisarvioinnin ulottumattomissa. Vaikka talouspolitiikan muodollinen sääntökehikko komission ajattelussa sinänsä yksinkertaistuisi, sen toimeenpano muuttuisi yksityiskohtaisesti ja jäsenvaltiokohtaisesti räätälöidyksi ja siirtyisi käytännössä yksin komission käsiin. Tällöin koko kehikon läpinäkyvyys todennäköisesti heikkenisi edelleen.

Komissio esittää uutta toimeenpanovälinettä, josta tiedonannossa kerrotaan niukasti mitään konkreettista. Rivien välistä voi ymmärtää, että jos luvatut uudistustoimet, joiden perusteella myönnettiin lisäaikaa sopeutukseen, eivät toteudu, sopeutusura palaa alkuperäiseen neljän vuoden aikatauluun ja jäsenvaltio joutuisi kirimään kiinni käyttämänsä joustavuuden. Uudella välineellä on selkeästi pyritty miellyttämään pohjoisia jäsenvaltioita. Ei kuitenkaan ole vaikea ennakoida, että sen toimeenpano käytännössä tulee olemaan sangen vaikeaa.

Muita komission ehdottamia uudistuksia on finanssipoliittisten instituutioiden roolin vahvistaminen sekä EU- että kansallisella tasolla. Epäselvää on miten tämä käytännössä toteutuisi. Makrotaloudellisten tasapainottomuuksien menettely (MIP) ja liiallisten tasapainottomuuksien menettely (EIP) säilyisivät, ja niihin kaavaillut uudistukset vaikuttavat luonteeltaan pääosin teknisiltä.

Lopuksi

Jos tunnustetaan se, että EU ei voi estää jäsenvaltioiden huonoa talouspolitiikkaa, tulee keskustella myös tämän seurauksista. Tämänkaltaista keskustelua komission tiedonantoon tai valtioneuvoston kirjelmään ei sisälly.

Sääntökehikon yksityiskohtia huomattavasti tärkeämpi kysymys 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.

Käytännössä yhteistä velkaa on otettu jo paljon. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden huonon talouspolitiikan seuraukset ovat jo osin siirtyneet yhteisestä kukkarosta katettaviksi, ja paine vastaavien välineiden käyttämiseen myös jatkossa on kasvanut. Käytännössä elpymispaketin varoja on jo suunnattu RepowerEU:n rahoittamiseen, eli elpymispaketti on jo nyt muuta kuin kertaluonteinen toimi.[6] Jos jäsenvaltioilla käytännössä on mahdollisuus tehdä talouspoliittisia

[6] Kts tästä esim Rosalba Fama, 'REPowerEU: a European fiscal space beyond the pandemic', http://eulawanalysis.blogspot.com/2023/01/repowereu-european-fiscal-space-beyond.html?m=1

päätöksiään sangen vapaasti, yksin kansallisista lähtökohdista, sen tulosten paikkaaminen yhteisistä varoista luo vaikeasti hallittavan jännitteen, jonka vaikutuksista unionin tulevaisuuteen tulisi käydä avointa keskustelua. Myös Suomella tulisi olla tähän perusteltu kanta ja valmiutta osallistua keskusteluun oikea-aikaisesti.