

Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen?

Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa

Marketta Henriksson ja Päivi Leino-Sandberg

Talouspolitiikan koordinaatiossa käytössä olevien menettelyjen määrä on kasvanut viime vuosina. Jo vakiintuneen liiallisen alijäämän menettelyn lisäksi sanktioihin johtavia menettelyjä voidaan nyt käynnistää myös vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten (rakenteellinen rahoitusasema ja menosääntö) sekä liiallisten makrotasapainottomuuksien perusteella. Yhtään tällaista menettelyä, tai velkakriteerin rikkomiseen perustuvaa liiallisen alijäämän menettelyä, ei ole käynnistetty, mikä vaikeuttaa menettelyjen toimivuuden arviointia. On kuitenkin selvää, että nykyinen talouspolitiikan koordinaatiokehikko on monimutkainen, minkä lisäksi siihen liittyy ongelmia toimivaltakysymysten ja komission roolin kasvamisen suhteen. Uuden kehkikon toiminnalle on kuitenkin syytä antaa aikaa ja lainsäädäntömuutoksiin suhtautua varovaisesti. Olemassa olevan kehkikon puitteissa on mahdollista suorittaa priorisointia, missä korkeiden velka-asteiden alentaminen on ensisijaista.

Euroopan unionin talouspolitiikan koordinaatiota koskevia uudistusehdotuksia ja tulkintoja on vyörynyt viime vuosina komissiosta tsunamin lailla, vailla hengähdystaukoa tai käsitystä toteutettavien uudistusten kokonaisvaikutuksesta. Kirjoituksessa arvioidaan sitä, miten nykyiset EU:n talouspolitiikan koordinaation menettelyt suhteutuvat EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaan, tavoitteena tunnistaa, millä tavoin talouspolitiikan koordinaatiomenettelyjä olisi mahdollista kehittää edelleen ja yksinkertaistaa, niin että talouspoliittiset tavoitteet saavutetaan.

EU:n talouspolitiikan koordinaatiossa voidaan viime vuosien uudistusten¹ jälkeen tunnistaa useampia menettelyjä: liiallisen alijäämän menettely (*excessive deficit procedure*, EDP),

¹ Vakaus- ja kasvusopimukseen tehtiin muutoksia vuonna 2005. Vuonna 2011 hyväksyttiin ns. six pack -säädökset, jotka pitävät sisällään myös makrotasapainottomuuksien menettelyn. Vuonna 2012 hyväksyttiin finanssipoliittinen sopimus ja vuonna 2013 ns. two pack -asetukset. Uudistusten taustoja ja keskeisimpiä muutoksia on käsitelty artikkeleissa Henriksson ja Kajaste (2013) sekä Leino-Sandberg ja Salminen (2013a).

KTt Marketta Henriksson (marketta.henriksson@vm.fi) toimii finanssineuvoksena valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. OTT Päivi Leino-Sandberg (paivi.leino-sandberg@vm.fi) on Helsingin yliopiston eurooppa-oikeuden dosentti ja toimii tällä hetkellä valtiovarainministeriössä erityisasiantuntijana. Molemmat kirjoittajat ovat valtiovarainministeriön perustaman talous- ja rahaliiton tulevaisuutta selvittävän työryhmän jäseniä. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset eivät vastaa valtiovarainministeriön virallista kantaa. Kirjoittajat kiittävät Ilkka Kajastetta, Pentti Pikkaraista, Tuomas Saarenheimoa, Markus Sovalaa sekä ulkopuolista lausunnonantajaa artikkelin aiempaan versioon saaduista kommentteista.

Taulukko 1. Talouspolitiikan koordinaatiomenettelyt

	Vakaus- ja kasvusopimus	Makrotasapainottomuuksien menettely
Ennaltaehkäisevä osa	Ennaltaehkäisevä osa ja merkittävän poikkeaman menettely (SDP) (SEUT 121 artikla)	Ennaltaehkäisevä osa (SEUT 121 artikla)
Korjaava osa	Liiallisen alijäämän menettely (EDP) (SEUT 126 artikla)	Liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely (EIP) (SEUT 121 artikla)

vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa ja sen sisällä merkittävän poikkeaman menettely (*significant deviation procedure*, SDP), makrotasapainottomuuksien menettelyn (*macroimbalances procedure*, MIP) ennaltaehkäisevä osa sekä liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely (*excessive imbalances procedure*, EIP).² Nämä menettelyt voidaan sijoittaa kahden ”menettelysateenvarjon” alle kahdella eri tavalla (taulukko 1).

Yhtäältä menettelyt voidaan jakaa vakaus- ja kasvusopimuksen³ ja makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäiseviksi ja korjaaviksi osiksi. Toisaalta menettelyt voidaan jakaa niiden oikeusperustan, eli menettelyn pohjana olevan Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) artiklan nojalla. Vakiintunein ja tunnetuin menettelyistä on SEUT 126 artiklan mukainen liiallisen alijäämän menettely. Kolme muuta yllä mainittua menettelyä perustuvat SEUT 121 artiklaan,

² *Kaikki EU:n talouspolitiikan alan säädökset löytyvät komission verkkosivuilta:* http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

³ *Vakaus- ja kasvusopimus koostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta vuodelta 1997, asetuksesta 1466/97 koskien vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa ja asetuksesta 1467/97 koskien vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa.*

jossa määrätään monenkeskisestä valvonnasta. Monenkeskisen valvonnan sanktioihin johtavat ”rikkomusmenettelyt” (merkittävän poikkeaman menettely ja liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely) on määritelty asetuksissa, mutta niitä ei ole käynnistetty, vaan on pysytty perussopimuksen menettelyvaiheissa.

Samalla kun talouspolitiikan koordinaatioita koskevia sääntöjä on kehitetty, niiden soveltaminen, keskinäiset suhteet ja vaikutus jäsenvaltioiden toimivaltaan ovat muuttuneet vaikeasti hahmotettaviksi. Käytännössä uudistustyö on kipuillut jäsenvaltioiden talouspoliittisen kurin lisäämisen tarpeen ja perussopimuksesta tulevien rajoitteiden välillä. Nämä ristiin vievät tavoitteet on usein ratkaistu abstraktiuden keinoin, jotka välttelevät selkeitä oikeudellisia ongelmia, mutta samalla korostavat tulkitsijan (yleensä komissio) ja yksittäisen tulkintatilanteen merkitystä. Erilaisten tavoitteiden, mittarien ja menettelyiden määrä on kasvanut. Kokonaisuudesta on tullut kuormittava ja monimutkainen, eivätkä komissio ja jäsenvaltiot aina tiedä, miten sääntöjä tulkitaan. Talouspoliittinen järkevyyden kadonnut mittavan koordinaatiokehikon alle.

Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa talous- ja rahaliiton kehittämistä on esitetty, että EU-tasolla tapahtuvaa päätöksentekoa edelleen lisättäisiin ja erityisesti komission roo-

lia menettelyissä kasvatettaisiin. Emme käsittele näitä ehdotuksia yksityiskohtaisesti tässä artikkelissa⁴, mutta haluamme tuoda esille joitakin arviointinäkökulmia, joilla voi perustella sitä, että kehityksen tulisi kulkea toiseen suuntaan. Myös markkinamekanismeilla voisi olla rooli tilanteessa, jossa EU:n koordinaatiovälineiden toimivuus on todettu heikoksi. EU:n ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muuttaminen ei ole Suomen näkemyksen mukaan ajankohtaista. Siksi keskeisenä arviointinäkökulmana toimii nykyisten menettelyjen suhde EU:n nykyiseen toimivaltaan talouspolitiikan alalla. Tehdyissä ehdotuksissa lähdetään siitä, että perussopimusmuutoksia ei tehdä ja mittavia lainsäädäntötason muutoksia pyritään välttämään, koska niiden pikainen toteutuminen on tuskin realistista. Käytännössä yksinkertaisinta olisi toteuttaa tulkinnallisia uudistuksia painottamalla komission analyyseissä ja politiikkasuosituksissa keskeisimpiä muuttujia. Toisaalta on selvää, että nämä ratkaisut eivät pureudu kehikon perusongelmiin, kuten toimivallanjaon hämärtymiseen ja sääntöjen tulkinnallisuuteen, joihin tulkinnalliset ratkaisut nimemomaisesti itsekin nojautuisivat.

Nykyisen kehikon puitteissa tehtävissä priorisoinneissa taluskriisin seurauksena nousseiden velka-asteiden alentaminen nousee selvästi keskeisimmäksi tavoitteeksi. Uusien menettelyjen toimivuuden arviointi on tästä näkökulmasta ennen aikaista. Lisäksi sääntöjen muuttaminen muutaman vuoden välein tekee unionin toiminnan poukkoilevaksi, vaikeuttaa ennakoitavuut-

ta sekä vahingoittaa kehikon ja koko euroalueen uskottavuutta. Pohdittavaksi jää, onko velka-asteiden alentaminen mahdollista nykykehikon avustuksella tai edes sen puitteissa.

Artikkelissa kuvataan ensin EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa talouspolitiikan alalla oikeudelliselta kannalta. Tämän jälkeen kuvataan talouspolitiikan koordinaatiossa käytössä olevia menettelyjä ja kerrotaan, millä keinoin EU:n talouspolitiikan alan menettelyjä on kehitetty. Seuraavaksi arvioidaan menettelyjen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Artikkelin lopussa kuvataan tarkastelun perusteella tehtäviä johtopäätöksiä.

1. Talouspolitiikka perussopimuksissa

EU:n perussopimukseen sisältyy lukuisia talouspolitiikkaa koskevia määräyksiä, joita tulee tutkia kokonaisuutena.⁵ SEUT 2(3), SEUT 5(1) ja SEUT 119 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus sovittaa yhteen talouspolitiikkansa. Sopimuksessa viitataan toistuvasti talouspolitiikkaan ”jäsenvaltioiden politiikkana”. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin harjoittaa talouspolitiikkaansa siten, että ne ottavat huomioon neuvoston laatimat jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajat suuntaviivat.

Talouspolitiikkaa ei luokitella muihin EU:n yleisiin toimivaltaluokkiin kuuluvaksi, vaan se on EU:ssa oma erityinen *sui generis* politiikkaluueensa, jota koskevat erityiset määräykset.⁶ Toisin kuin yksinomaisen, jaetun tai tukitoimi-

⁴ *Blue Print -asiakirjassa tehtyjä ehdotuksia on käsitelty mm. kirjoituksessa Kajaste ja Leino-Sandberg (2014) sekä Leino-Sandberg ja Salminen (2013b). Fiskaaliunioniin liittyvää keskustelua käydään mm. Allardin ym.(2014) ja Hemmäen (2014) artikkeleissa.*

⁵ *Talouspolitiikan määrittely perussopimuksissa rakentuu keskeisesti avoimen markkinatalouden periaatteelle ja erilaisille tavoitteille (vakaa hintataso, terve julkinen talous ja rahatalous sekä kestävä makсутase, ks. SEUT 119 artikla).*

⁶ *Ks. tästä myös HE 23/2008 vp, 92.*

vallan aloilla,⁷ talous- (ja työllisyys)politiikan kohdalla sopimus ei erikseen määrittele unionin toimivallan luonnetta tai sen käytön vaikutuksia⁸ eli erityisesti sitä, mikä vaikutus unionin toiminnalla on jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suhteessa yksinomaiseen toimivaltaan ja jaettuun toimivaltaan on selvää, että talouspolitiikan alalla sovellettava unionin toimivalta on luonteeltaan kevyempää. Talouspolitiikkaa koskevista perussopimusmääräyksistä on niukasti oikeuskäytäntöä, mikä osaltaan vaikeuttaa niiden tulkintaa.⁹ Keskeinen oikeudellinen kysymys on se, kuinka pitkälle EU:n talouspoliittinen toimivalta ulottuu ja kuinka yksityiskohtaisen jäsenvaltioiden talouspoliittisen ohjauksen perussopimukset mahdollistavat. Oman ulottuvuutensa keskusteluun luo rahaliitto ja siitä euromaiden välille syntyvä tiiviimpi kohtalonyhteys.

Yhteistä rahaa ja rahapolitiikkaa sekä liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja velkaantumista koskevat sopimusmääräykset tuovat lisäksi talouspolitiikkaan olennaisen rajoitteen. Käytännössä talouspolitiikan avulla sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden toimia monilla erilaisilla

politiikka-alueilla, joilla unionin toimivallan luonne vaihtelee.¹⁰ Tämä hämärtää osaltaan talouspolitiikan koordinaation vastuusuhteita ja tilivelvollisuutta.

EU-oikeudellinen talous- ja finanssipolitiikan sääntely ja valvonta perustuu SEUT 121, 126 ja 136 artiklaan. Menettelyjä on tarkennettu myös finanssipoliittisen sopimuksen (SopS 24/2013) avulla, joka on erillinen, muodollisesti EU-oikeuden viitekehyksen ulkopuolelle sijoittuva, useimpien jäsenvaltioiden välinen kansainvälinen sopimus.¹¹ Talouspolitiikan määrittelyyn vaikuttavat em. oikeusperustojen lisäksi myös esimerkiksi SEUT 120, 122 ja 125¹² artikla, 3 luvun institutionaaliset määräykset sekä euromaiden osalta SEUT 137 ja 138 artikla.¹³

SEUT 121 artiklan mukaan jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana. Jäsenvaltioiden tulee täten arvioida talouspolitiikkaansa ja sen vaikutuksia myös laajemmassa EU-kontekstissa. Artiklassa luotavan monenkeskisen valvonnan kehikon mukaisesti talouspolitiikat sovitetaan yhteen neuvostossa, joka valvoo ja arvioi säännöllisesti, onko jäsenvaltioiden talouspolitiikka yhteisesti sovittujen suuntaviivojen mukaista. Valvonta

⁷ *Jaetun toimivallan alalla sekä unioni että jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, mutta jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa vain siltä osin, kun unioni ei ole käyttänyt omaansa. Joillakin erityisaloilla SEUT määrittelee erikseen, ettei unionin toimivallan käyttö rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa esimerkiksi neuvotella samoja kysymyksiä koskevia sopimuksia. Tukitoimivallan aloilla ”unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteen sovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimintaa näillä aloilla” (SEUT 2 artiklan 5 kohta).*

⁸ *Lissabonin sopimusta koskevassa ballituksen esityksessä politiikan alan toimet määriteltiin toimenpiteiksi, joilla pyritään jäsenvaltioiden poliittikojen yhteensovittamiseen (HE 23/2008 vp, 25).*

⁹ *Ks. kuitenkin erityisesti asia C-370/12 Thomas Pringle.*

¹⁰ *Myös sosiaalipolitiikkaa ja työllisyyttä (työllisyysuunta- viivoja) koskevat perussopimusmääräykset vaikuttavat osaltaan talouspolitiikkaa koskevien määräysten tulkintaan.*

¹¹ *Ks. tästä esim. Salminen (2013).*

¹² *SEUT 125 artikla sisältää ns. bail-outin kieltoa koskevan säännön.*

¹³ *Osaston 4 luvun euromaita koskevat erityismääräykset (SEUT 136–138 artikla) lisättiin sopimukseen Lissabonin sopimuksella. Näistä tärkein on SEUT 136 artiklan oikeusperustamääräys, jota käsitellään alla erikseen. SEUT 138 artikla käsittelee euroalueen ulkoista edustusta.*

Taulukko 2. SEUT 121 artiklaan pohjautuva lainsäädäntö

	Menettely	Keskeistä
1466/97 asetus julkisyhteisöjen rahoitusase- man valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostami- sesta. Tätä on muutettu neuvoston asetuksel- la 1055/2005 sekä neuvoston asetuksella 1175/2011.	Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa	Keskkipitkän aikavälin tavoite (MTO), menosääntö, vakaus- ohjelmat, merkittävä poikkeama
1173/2011 asetus julkisen talouden valvon- nan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalu- eella*	Vakaus- ja kasvusopimus	Sanktiot (sovelletaan vain euromaihin)
1174/2011 asetus täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella	Liiallisten makrotasapainot- tomuuksien menettely	Liiallisten makrotasapainot- tomuuksien menettely ja siihen liittyvät sanktiot
1176/2011 asetus makrotalouden epätasapai- non ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta	Makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäi- sevä osa	Hälytysmekanismiraportti, maakohtaiset syväanalyysit
472/2013 asetus rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta*	Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa	Vakaviin vaikeuksiin joutuneet jäsenvaltiot (sovelletaan vain euromai- hin) **
473/2013 asetus alustavien talousarvioasuun- nitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijää- män tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä*	Vakaus- ja kasvusopimus	Alustavat budjettisuunnitel- mat (DBP), itsenäiset ennusteet, talouskumppa- nuusohjelmat, velkojen liikkeellelaskusta raportointi (sovelletaan vain euromai- hin)

* Perustuu myös SEUT 136 artiklaan.

** Vakavissa vaikeuksissa olevia euromaita, jotka pyytävät tai saavat rahoitustukea käsitellään asetuksen 472/2013 nojalla erityisessä ns. tiukennetun valvonnan menettelyssä, johon osallistuvat myös Euroopan keskuspankki, Euroopan sääntelyviranomaiset, Euroopan järjestelmäriskikomitea ja tarvittaessa kansainvälinen valuuttarabasto IMF. Apua pyytävä jäsenvaltio laatii yhteisymmärryksessä komission kanssa, joka toimii yhteistyössä EKP:n ja IMF:n kanssa, luonnoksen makrotalouden sopeutusohjelmaksi, joka perustuu asetuksen 473/2013 mukaiseen liiallisen alijäämän menettelyn puitteissa laadittavaan talouskumppanuusohjelmaan (Economic Partnership Programme, EPP). Neuvosto hyväksyy kyseisen ohjelman, ja komissio seuraa yhdessä EKP:n ja tarvittaessa IMF:n kanssa sen toteuttamista.

tapahtuu jäsenvaltioiden toimittamien tietojen ja komission raportoinnin perusteella.¹⁴

Artiklaan sisältyy myös nimenomainen oikeusperusta, jonka nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallisessa lainsäätämismenettelyssä antaa yksityiskohtaiset säännöt monenvälisestä valvontamenettelystä. Artikla toimii oikeusperustana kolmelle talouspolitiikan koordinaation menettelylle, ja sen perusteella on annettu useita asetuksia, kuten taulukosta 2 ilmenee.

SEUT 126 artikla määrittelee jäsenvaltioiden EU-oikeudesta seuraavat budjettivelvoitteet, joiden mukaan niiden tulee välttää liiallisia julkistalouden alijäämiä. Liiallisen alijäämän menettely, ml. sanktioiden (koroton talletus ja sakot) mahdollisuus, on sangen tarkasti määritelty SEUT 126 artiklassa, minkä lisäksi sitä täydennetään vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan muodostavassa asetuksessa 1467/97 muutosasetuksineen.

Viitearvot eli julkisen talouden alijäämää koskeva 3 prosentin ja velkaa koskeva 60 prosentin sallitut enimmäismäärät suhteessa bruttokansantuotteeseen on täsmennetty liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa nro 12.¹⁵ Julkisen hallinnon alijäämistä vastaavat jäsenvaltioiden hallitukset, joiden tulee varmistaa, että kansalliset talousarviomenettelyt mahdollistavat perussopimusten noudattamisen. Jäsenvaltion hallituksen tulee varmistaa, että sen koko julkinen talous

(paikallishallintoa myöten) on sitoutunut näihin viitearvoihin ja julkisen talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

SEUT 126 artiklaan sisältyy myös oikeusperusta, jossa viitataan liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehtyyn pöytäkirjaan ja sen määräysten soveltamiseen tarvittaviin yksityiskohtaisiin sääntöihin ja määritelmiin. Tämän artiklan nojalla on annettu korjaavaa osaa koskevan asetuksen lisäksi vain julkisen talouden kehyksiä koskeva direktiivi (2011/85/EU). Jälkimmäinen on Suomessa pantu täytäntöön yhdessä finanssipoliittisen sopimuksen voimaansaattamisen kanssa.¹⁶

Toisena oikeusperustana useiden SEUT 121 ja 126 artiklan nojalla annettujen säädösten kohdalla on käytetty SEUT 136 artiklaa, jonka mukaan neuvosto voi hyväksyä euromaita koskevia toimia, joilla mm. ”tehostetaan näiden jäsenvaltioiden talousarvioita koskevan kurinalaisuuden yhteensovittamista ja sen valvontaa”. Artikla on muotoilultaan väljä ja mahdollistaa siksi sekä soveltamisalaltaan yleiset että rajatut toimet olettaen, että niiden tavoitteena on eurovaltioiden budjettikurin tehostaminen ja EMU:n asianmukaisen toiminnan varmistaminen. Toisaalta myös SEUT 136 artiklan soveltamisella on rajansa: sen nojalla annettujen säädösten tulee pysyä unionille annetun talouspolitiikan toimivallan rajoissa. Sen avulla ei voida korvata jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa tai muuttaa siihen liittyviä vastuusuhteita.

¹⁴ *Toimielinten subteita liiallisen alijäämän menettelyssä käsiteltiin tuomioistuimessa asiassa C-27/04 komissio v neuvosto, joka koski Saksaa ja Ranskaa. Tätä tapausta ovat käsitelleet mm. Henriksson ja Kajaste (2013) ja Tuori ja Tuori (2014).*

¹⁵ *Pöytäkirja on liitetty perussopimukseen ja sillä on oikeudellisesti sama asema kuin perussopimusten määräyksillä.*

¹⁶ *Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 869/2012 (ns. fipo-laki).*

SEUT 136 artiklalla ei myöskään voida tehostaa talouspolitiikan koordinaation luonnetta niin, että se muuttaisi jäsenvaltioiden budjettivelvoitteita.¹⁷

Talouspolitiikan sääntelyä sisältyy myös finanssipoliittiseen sopimukseen, jonka tavoitteet ja sisältö ovat osittain päällekkäisiä talouspolitiikan koordinaatiota koskevan lainsäädännön kanssa.¹⁸ Finanssipoliittisessa sopimuksessa asetetaan lähtökohtainen velvollisuus keskustella ja koordinoida merkittävät talouspoliittiset uudistukset. Komissio on kehittänyt tätä rakenteellisten uudistusten *ex ante* -koordinaatiota maaliskuusta 2013. Osa finanssipoliittisen sopimuksen määräyksistä sijoittuu kuitenkin EU-lainsäädännön ulkopuolelle, ja näiden osalta jäsenvaltiot käyttävät sopimusvelvoitteita täytäntöön pannessaan kansallista toimivaltaa. Suomessa fipo-laki on kansallisesti usein koettu velvoittavampana kuin asiaa koskevat EU-säädökset. Kun otetaan huomi-

oon, että kansallisen lainsäädännön ja EU-asetusten ollessa soveltamistilanteessa ristiriidassa EU-lainsäädännöllä on etusija, ei tilanne ole kuitenkaan näin yksiselitteinen.

Finanssipoliittista sopimusta lukuun ottamatta kaikki talouspolitiikan koordinaation kehittämiseen liittyvät säädökset on annettu yllä kuvattujen oikeusperustojen nojalla. Säädösten keskeisistä ratkaisuista on myös ollut toimielinten välillä periaatteellinen yksimielisyys, eikä niistä ole nostettu kumoamiskanteita. Täten EU-tuomioistuin ei ole tutkinut säädösten yhteensopivuutta perussopimusten kanssa. Perussopimusten mukaan ainoastaan EU-tuomioistuin voi sitovalla tavalla ratkaista perussopimusten tulkintaa koskevat kysymykset.

Talouspolitiikan koordinaatio rakentuu pitkälti myös erilaisen pehmeän sääntelyn (*soft law*) varaan. Pehmeällä sääntelyllä tarkoitetaan instrumentteja, joilla pyritään ohjaamaan käytäytymistä tai tulkintaa. Tästä esimerkkinä talouspolitiikan koordinaation kohdalla voi mainita käytäntesäännöt ja *vade mecum* -asiakirjat. *Soft law* ei ole oikeudellisesti sitovaa, mutta sillä voi silti olla oikeudellista merkitystä. Komissiolle ja EU-tuomioistuimelle jää harkinnanvara siinä, ottavatko ne *soft law* -instrumentit tulkintatilanteissa huomioon vai ei. Vaikka pehmeälle sääntelylle on varmasti soveltuvia käyttötilanteita, sitä on myös kritisoitu (ks. esim. Klabbers 1996). Käytännössä tällainen sääntely luo joustavuutta ja kasvattaa soveltamistilanteissa käytettävää harkintavaltaa.

¹⁷ Artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti suljetaan pois pöytäkirjan nro 12 muuttamiseen liittyvät toimet, vaikka näiden tarkoituksena olisikin vahvistaa euromaiden budjettikuria.

¹⁸ Ks. tästä tarkemmin HE 155/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja ballinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. Määräysten päällekkäisyyden huomioi myös Saksan perustuslakituomioistuin syyskuussa 2012 antamassaan ratkaisussa, jossa se katsoi, että sopimus lähinnä toistaa muuta EU-lainsäädäntöä tai konkretisoi sitä edelleen. Toisaalta perustuslakituomioistuin huomioi, että sopimus vahvistaa oikeudellisesti ja teokkaasti komission asemaa SEUT 126 artiklan mukaisessa menettelyssä. Ks. perustuslakituomioistuimen 12.9.2012 antamat ratkaisut asioissa 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, – 2 BvR 1440/12 ja 2 BvE 6/12.

2. Talouspolitiikan koordinaatiossa sovellettavat menettelyt

2.1. Liiallisen alijäämän menettely

Liiallisen alijäämän menettely ja siihen liittyvät 3 ja 60 prosentin alijäämä- ja velkarajat ovat vakaus- ja kasvusopimuksen keskiössä. IMF (2014) arvioi 3 prosentin alijäämärajan parhaiten noudatetuksi EU:n finanssipoliittisista säännöistä.

Kun komissio arvioi alijäämä- ja/tai velkakriteerin rikkoutuvan, se valmistelee liiallisen alijäämän raportin, jossa arvioidaan kriteerien täyttymistä ja tarvetta liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseksi.¹⁹ Jos komissio katsoo kriteerin rikkoutuvan, se kohdistaa kyseiselle jäsenvaltiolle lausunnon ja suosittelee neuvostolle liiallisen alijäämän päätöksen tekemistä. Samassa yhteydessä neuvosto hyväksyy suosituksia jäsenvaltiolle ryhtyä toimiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi. Näissä suosituksissa määritellään polku nimelliselle alijäämälle, vaadittu rakenteellisen jäämän vuosittainen parantuminen (yleensä 0,5 prosentilla BKT:sta) sekä määräaika liiallisen alijäämän korjaamiselle. Määräaika on liiallisen alijäämän havaitsemista seuraava vuosi, ellei tilanteeseen liity erityisiä olosuhteita. Menettelyn kulku on seli-

tetty kuviossa 1.²⁰ Jos jäsenvaltio on neuvoston arvion mukaan ryhtynyt riittäviin korjaaviin toimiin (ns. tulokselliset toimet) ja talouskehitys osoittautuu odotettua huonommaksi, jäsenvaltiolle voidaan antaa lisäaikaa liiallisen alijäämän korjaamiseen. Tällaisissa tapauksissa yhden vuoden lisäaikaa pidetään sääntönä.

Liiallisen alijäämän menettelyssä on joitakin eroja riippuen siitä, onko menettely käynnistetty alijäämä- vai velkakriteerin rikkoutumisen perusteella. Merkittävimmät erot ovat:

- Velan alenemisvauhdin jäädessä vaaditusta menettely ei käynnisty pelkästään nimellisten lukujen perusteella (ml. asetuksessa määritelty keskimäärin 1/20 alentuminen vuodessa), vaan komissio arvioi tarvetta tehdä velkakriteerin rikkoutumisesta liiallisen alijäämän raportti kolmella eri ehdolla. Ne ovat taaksepäin katsova velanalentumisehto, eteenpäin katsova velan alentumisehto ja suhdannekorjattu velka. Vain tapauksessa, jossa kaikki kolme rikkoutuvat, komissio tekee liiallisen alijäämän raportin.²¹

¹⁹ SEUT 126(2) artiklan mukaan komissio arvioi jäsenmaiden julkisen talouden tilaa sillä perusteella,

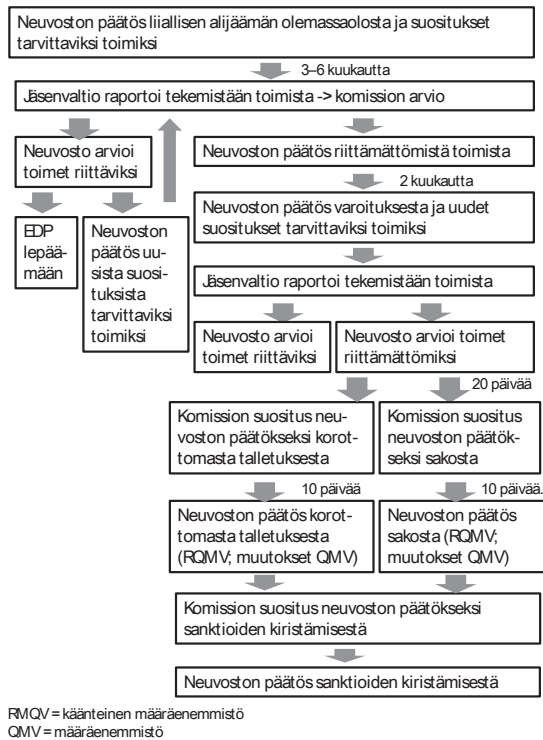
– ylittääkö suunnitellun tai toteutuneen julkisen talouden alijäämäsubde viitearvon, paitsi jos alijäämä on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, tai jos viitearvon ylitys on poikkeuksellista ja väliaikaista ja osuus pysyy lähellä viitearvoa;

– ylittääkö velkasubde viitearvon, paitsi jos velkasubde pienenee ja lähestyy viitearvoa riittävän nopeasti.

²⁰ Vuodesta 2013 euromaat ovat tekemiensä toimien raportoinnin lisäksi tehneet taloudellisia kumppanuusohjelmia, joissa kuvataan liiallisen alijäämän korjaamisen edellyttämiä politiikkatoimia ja rakenneuudistuksia. Nämä ohjelmat rakentuvat vakausohjelmille, kansallisille uudistusohjelmille sekä maakobtaisille suosituksille, ja niiden tavoitteena on tunnustaa politiikkaprioriteetteja kilpailukyvyyn sekä pitkään aikavälin kasvun parantamiseksi ja rakenteellisten beikkojen korjaamiseksi.

²¹ Velan alenemista koskevaan sääntöön liittyy lisäksi kolmen vuoden siirtymäaika niille maille, joilla oli voimassaoleva liiallisen alijäämän päätös six pack -lainsäädäntöä hyväksyttäessä. Siirtymäaika käynnistyy sinä vuonna, kun liiallinen alijäämä on korjattu (pätös liiallisen alijäämän päätöksen purkamisesta tehdään tätä seuraavana vuonna). Siirtymäaikana maiden tulee noudattaa minimi-lineaarista rakenteellista

Kuvio 1. Liiallisen alijäämän menettely



- ”Muut merkitykselliset tekijät” otetaan huomioon aina velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvassa liiallisen alijäämän raportissa, kun alijäämäkriteerin rikkomista koskevassa raportissa tähän liittyy ehtoja.²²

sopeutusta (minimum linear structural adjustment, MLSA), joka varmistaa, että maa noudattaa velkasääntöä siirtymäajan lopussa. Jos maa ei noudata tätä sääntöä siirtymäaikana, komissio valmistelee liiallisen alijäämän raportin.

²² Vaatimus muiden merkityksellisten tekijöiden huomioon ottamisesta komission liiallisen alijäämän raportissa perustuu SEUT 126 artiklaan. Korjaavaa osaa koskevassa asetuksessa on mainittu tällaisia tekijöitä, mutta lista ei ole kattava, vaan jäsenvaltiot voivat nostaa esille tekijöitä, joita ne pitävät merkittävänä. Alijäämäkriteerin rikkoutuessa muut

Menettelyn käynnistävästä kriteeristä riippumatta suositusten muoto (polku nimelliselle alijäämälle, korjausvuosi ja vuosittaisen rakenteellisen sopeutuksen määrä) on sama. Tästä seuraa, että myös jäsenvaltion toimia arvioidaan samalla tavoin. Myös liiallisen alijäämän päätöksen purkamisessa on pyritty yhdenmukaisuuteen. Kummassakin tapauksessa menettelyn päättäminen edellyttää sekä alijäämä- että velkakriteerin täyttymistä, millä tarkoitetaan, että alijäämän tulee alittaa 3 prosentin raja ja

merkitykselliset tekijät otetaan huomioon niiden maiden kohdalla, joiden velka on alle 60 %, tai niiden maiden kohdalla, joiden velka ylittää 60 % vain jos alijäämäkriteerin rikkoutuminen on vähäistä ja väliaikaista.

pysyä siellä komission ennusteen mukaan ja velan tulee joko alittaa 60 prosentin raja ja pysyä siellä komission ennusteen mukaan tai täyttää velan alenemiskriteerin eteenpäin katsova ehto.²³

Kehikossa 1 on käyty läpi esimerkki alijäämän perusteella käynnistetyistä liiallisen alijäämän menettelyistä, joka koski Belgiaa vuosina 2009–2013. Ensimmäinen sekä velkaan että alijäämään perustuva liiallisen alijäämän menettely käynnistettiin kesällä 2013 Maltan kohdalla. Pelkästään velkakriteerin perustuvia menettelyjä ei ole käynnistetty, mutta menettelyn käynnistämistä velan perusteella on pohdittu mm. Suomen ennustetun 60 prosentin velkasuhteen ylityksen kohdalla. Komissio kuitenkin päätyi arvioinneissaan marraskuussa 2013 ja kesäkuussa 2014 siihen, että Suomi täyttää velkakriteerin. Perusteluina tällöin oli yhtäältä heikko suhdanetilanne ja toisaalta solidaarisuusoperaatiot.²⁴ Samaan arvioon tultaneen päättymään myös marraskuussa 2014, kun arvioidaan velkakriteerin täyttymistä vuoden 2015 osalta.²⁵

²³ Tässä kohtaa on huomattava, että jos velan alenemiskriteerin eteenpäin katsova ehto täyttyy, alijäämäkriteerin täyttymistä arvioidaan 3 prosentin rajan perusteella. Jos velan alenemiskriteerin eteenpäin katsova ehto ei täyty, alijäämäkriteeriä arvioidaan suosituksissa viimeiselle vuodelle asetetun alijäämätavoitteen mukaan, joka saattaa olla alle 3 prosenttia.

²⁴ Subdanteiden vaikutus otetaan huomioon, jotta varmistetaan, että velkakriteerin rikkoutuminen ei johdu pelkästään talouden taantumasta. Komission vade mecum -asiakirjan mukaisesti subdanteiden vaikutus huomioidaan laskeamalla ns. subdannekorjattu velka, joka korjaa viimeisen kolmen vuoden ajalta velkatasoa alijäämän subdannekomponentilla ja BKT-tasoa tuotantokuilulla.

²⁵ Suomen vuoden 2015 alustavan talousarviosuunnitelman mukaan subdannekorjattu velka vuonna 2015 on 56,9 % BKT:sta. Solidaarisuusoperaatioiden poistaminen tuottaa 58,9 prosentin velkasuhteen.

2.2. Monenkeskiseen valvontaan liittyvät menettelyt

Monenkeskiseen valvontaan liittyvät menettelyt – vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa sekä makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäisevä ja korjaava osa – ovat osa eurooppalaista ohjausjaksoa. Eurooppalainen ohjausjakso on määritelty vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa. Ohjausjaksoon kuuluu kaikkiaan viisi osaa:

- talouspolitiikan laajat suuntaviivat (vuonna 2010 annetut suuntaviivat on tarkoitus päivittää talvella 2015)
- työllisyysuuntaviivat
- vakaus- ja lähentymisohjelmat
- kansalliset uudistusohjelmat, jotka vastaavat talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin, työllisyysuuntaviivoihin sekä komission (vuosittainen kasvuselvitys, AGS) ja Eurooppa-neuvoston seuranta-jakson alussa antamaan ohjaukseen
- makrotasapainottomuuksien ennaltaehkäisy ja korjaaminen.

Eurooppalaista ohjausjaksoa täydentää euromaiden kohdalla yhteinen budjettijakso (*common budgetary timeline*), jonka keskeiset osat ovat kunkin jäsenvaltion tekemä keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelma, joka julkaistaan keväisin samanaikaisesti vakaus- ja lähentymisohjelmien kanssa, ja syksyisin euromaiden tekemä alustava talousarviosuunnitelma. Keväisin komissio antaa arvionsa²⁶ vakaus- ja lähentymisohjelmista, samoin kuin kansallisista uudistusohjelmista, ja niistä kes-

²⁶ Komissio arvioi jäsenmaiden julkisen talouden suunnitelmia niiden ohjelmissa esittämien lukujen perusteella vertaamalla niitä komission ennustelukuihin, jotka muodostavat riskiarvion pohjan.

Kehikko 1.

Liiallisen alijäämän menettelyn eteneminen käytännössä: Belgia 2009–2013

Neuvosto päätti joulukuussa 2009, että Belgiassa julkisen talouden alijäämä on liiallinen. Belgia oli lokakuussa 2009 ilmoittanut alijäämän vuonna 2009 yltävän 5,9 prosenttiin BKT:sta. Belgialle annettiin vuoteen 2012 aikaa korjata liiallisen alijäämän tilanne. Tässä yhteydessä vuosittaiseksi rakenteelliseksi korjaustarpeeksi arvioitiin $\frac{3}{4}$ prosenttia BKT:sta vuosina 2010–2012, minkä arvioitiin tuolloin saavan myös julkisen velan alenevalle polulle. Kesällä 2010 arvioitiin Belgian ryhtyneen riittäviin toimiin tilanteen korjaamiseksi eikä menettelyssä nähty tarpeelliseksi edetä. Samoin tammikuussa 2012 arvioitiin Belgian ryhtyneen riittäviin toimiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi sovitussa aikataulussa.

Keväällä 2013 kuitenkin todettiin, että Belgia ei ollut pystynyt korjaamaan liiallista alijäämää sovitusti vuonna 2012. Tämän vuoksi neuvostossa hyväksyttiin päätös, että Belgia ei ollut ryhtynyt tehokkaihin toimiin ja sille annettiin vaatimus (notice) ryhtyä toimiin tilanteen korjaamiseksi vuoteen 2013 mennessä. Marraskuussa 2013 Belgian arvioitiin ryhtyneen varoituksen johdosta tehokkaihin toimiin ja pystyvän korjaamaan liiallisen alijäämän vuonna 2013. Tämä vahvistettiin keväällä 2014 toteutuneiden tilastojen valossa ja liiallisen alijäämän päätös purettiin kesällä 2014.

kustellaan neuvostossa, joka hyväksyy maakohittaiset suositukset. Syksyisin komissio arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista alustavien talousarviosuunnitelmien perusteella, minkä lisäksi euroryhmä antaa niistä näkemyksensä ennen budjettien lopullista hyväksymistä jäsenmaiden parlamenteissa. Arviointiin sisältyy komission mahdollisuus pyytää jäsenvaltiota korjaamaan budjettiaan havaitessaan vakavan poikkeuksen vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksistä.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa on myös määritelty ne seuraamukset, joita eurooppalaiseen ohjausjaksoon liittyvien maakohtaisten suositusten noudattamatta jättämisestä voi seurata: uudet suositukset tai komission varoitus. Vaihtoehtoisesti seurauksena voi olla toimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän tai korjaa-

van osan tai makrotalouden tasapainottomuuksia koskevan menettelyn korjaavan osan puitteissa tai niihin liittyvät sanktiot. Vaikka eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa jäsenvaltioille voidaan osoittaa hyvin erilaisia suosituksia erilaisilta politiikka-alueilta, menettelyllä ei voida laajentaa unionin toimivaltaa, ja sitä toteutetaan perussopimusten mukaisten tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti.

Monenkeskiseen valvontaan kuuluvissa menettelyissä voidaan erottaa talouspolitiikan koordinaatiovaihe ja siihen liittyvä rikkomusmenettely. Ensiksi mainittuun kuuluu vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan osalta kuluvan vuoden ja tulevan vuoden tarkastelu ja makrotasapainottomuuksien menettelyn koko ennaltaehkäisevä osa. Rikkomusmenettelyn käynnistämisestä puhutaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan koh-

dalla menneen vuoden tarkastelussa, josta voidaan käynnistää merkittävän poikkeaman menettely, ja makrotasapainottomuuksien korjaavan osan kohdalla liiallisten tasapainottomuuksien menettelystä.

2.2.1. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan merkitys on kasvanut viime vuosina yhä useamman jäsenvaltion päästessä alle 3 prosentin alijäämärajan ja siirtyessä pois liiallisen alijäämän menettelystä. Yhtenä taustatekijänä talouskriisin taustalla oli, että jäsenvaltiot eivät käyttäneet hyviä aikoja hyväkseen finanssipoliittisten puskureiden kasvattamiseen. Ennaltaehkäisevän osan vaatimus tasapainoisesta tai ylijäämäisestä julkisesta taloudesta ei ollut sitova eikä sen noudattamatta jättämisellä ollut seuraamuksia. Esimerkiksi IMF (2014) katsoo ennaltaehkäisevän osan epäonnistuneen kannustamaan jäsenmaita välttämään löysää finanssipoliittikkaa hyvinä aikoina. Tämän estämiseksi tulevaisuudessa ennaltaehkäisevän osan sitovuutta on kasvatettu, mm. luomalla sanktioiden mahdollisuuden sisältävä menettelysääntöjen noudattamatta jättämiseen.

Ennaltaehkäisevässä osassa tarkastellaan poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta (*medium-term objective*, MTO) tai polulta siihen, mikä tapahtuu tarkastelemalla rakenteellista rahoitusasemaa sekä menojen kasvua. Jäsenvaltioiden velvoite keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamiseen sisältyy finanssipoliittiseen sopimukseen ja siksi nykyisin myös jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Finanssipoliittisessa sopimuksessa keskipitkän aikavälin tavoitteen alaraja asetettiin euromaille $-0,5$ prosentin rakenteelliseen rahoitusase-

maan paitsi maille, joissa velka on alle 60 % ja joilla ei ole pitkän aikavälin kestävyysriskejä (tällöin alaraja -1 prosenttia).

Sopeutuksen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta tulee olla vähintään 0,5 prosenttia BKT:sta vuosittain, kuitenkin niin, että hyvinä aikoina sopeutetaan enemmän ja huonoina aikoina vähemmän.^{27, 28} Tässä on yhtymäkohta liiallisen alijäämän menettelyyn, jossa vuosittaisen rakenteellisen sopeutuksen tulee myös olla vähintään 0,5 prosenttia BKT:sta. Keskipitkän aikavälin tavoite katsotaan saavutetuksi, jos rakenteellinen jäämä poikkeaa tavoitteesta vähemmän kuin 0,25 % BKT:sta. Kun keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, siinä tulee pysyä.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan myös menosäännön avulla. Menosäännön tehtävänä on varmistaa, että maat joko pysyvät keskipitkän aikavälin tavoitteessa tai siihen johtavalla sopeutuspolulla. Menosäännön mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaneissa maissa menot saavat kasvaa korkeintaan samaa vauhtia referenssinä

²⁷ *Finanssipoliittisen sopimuksen mukaan komissio määrittelee jäsenmaiden sopeutuspolut keskipitkän aikavälin tavoitteeseen. Näin tapahtuikin vuoden 2013 maakohtaisten suositusten yhteydessä. Vuoden 2014 maakohtaisissa suosituksissa lähentymispoluista oli luovuttu – paitsi niiden maiden kohdalla, joiden tuli saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoite seuraavan vuoden aikana – ja komissio arvioi edistymistä keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa perustuen edellisen kevään ennusteessaan arvioituun sopeutustarpeeseen.*

²⁸ *Komission määrittelyn mukaan buonot ajat tarkoittavat -4 ja $-1,5$ prosentin välissä olevaa tuotantokuilua ja hyvät ajat $1,5$ prosentin ylittävää tuotantokuilua. Negatiivinen talouskasvu tai tuotantokuilu, joka on beikompi kuin -4 % potentiaalisesta tuotannosta, tarkoittaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan määryksiä ei tarvitse noudattaa.*

käytettävän keskipitkän aikavälin potentiaalisen BKT-kasvun kanssa. Maissa, joissa keskipitkän aikavälin tavoitetta ei ole saavutettu, menojen kasvuvauhdin tulee jäädä tätä hitaammaksi. Jos menojen kasvuvauhti on tätä nopeampaa, tulee ylitys kompensoida päätösperäisillä tulopuolen toimilla.²⁹

Keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai sopeutuspolulta saa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan poiketa kahdessa tapauksessa:

- sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä (finanssipoliittisen sopimuksen poikkeukselliset olosuhteet);
- jäsenvaltion toteuttaessa merkittäviä rakenteellisia uudistuksia.³⁰

²⁹ Maiden, joiden rakenteellinen jäämä on keskipitkän aikavälin tavoitetta vahvempi, ei tarvitse noudattaa menosääntöä.

³⁰ Kun neuvosto määrittelee julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole vielä saavuttaneet kyseistä tavoitetta, ja sallii niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat jo saavuttaneet kyseisen tavoitteen, poiketa siitä tilapäisesti, edellyttäen että säilytetään tarkoituksenmukainen varmuusmarginaali suhteessa alijäämän viitearvoon ja että rahoitusaseman odotetaan palaavan ohjelmakauden aikana julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, neuvosto ja komissio ottavat huomioon myös sellaisten suurten rakennuudistusten täytäntöönpanon, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien kestävä potentiaalisen kasvun paraneminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN

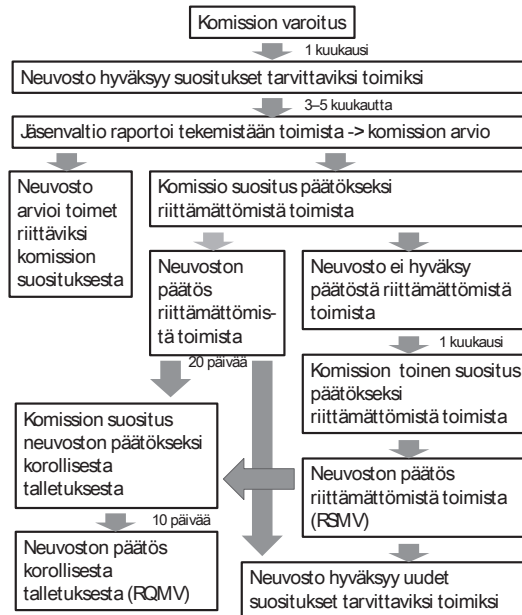
Jälkimmäistä rakenteellisia uudistuksia koskevaa poikkeusta ei ole koskaan sovellettu, mutta Italia on puheenjohtajuuskaudellaan tehnyt tähän liittyviä aloitteita.³¹ Rakenteellisten uudistusten mahdollisesti luomasta joustavuudesta ja liikkumavarasta on hyvä huomata, että se olisi tämän mukaisesti mahdollista vain ennaltaehkäisevässä osassa oleville maille.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan arviointi poikkeaa menneen vuoden (*ex post*), kuluvan vuoden (*in-year*) ja tulevan vuoden (*ex ante*) tarkastelun osalta. Menettely kuluvan ja tulevien vuosien osalta vastaa makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäisevää osaa, jota kuvataan alla, ja sisältyy perussopimuksessa määriteltyihin menettelyvaiheisiin. Seuraamukset tulevat eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettavien maa-kohtaisten suositusten muodossa.

Rikkomusmenettely voidaan käynnistää, jos havaitaan toteutunut (*ex post*) merkittävä poikkeama – 0,5 % BKT:sta tai enemmän – keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta polulta, mitä arvioidaan sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön perusteella. Jos jäsenvaltio poikkeaa merkittävästi vain toisesta kriteeristä, komissio tekee kokonaisvaltaisen arvion ennaltaehkäisevän osan vaatimusten täyttymisestä. Menettely käynnistyy komission varoituksella jäsenvaltiolle, minkä jälkeen neuvosto hyväksyy suositukset korjaavista toimista. Asetuksissa menettelyä on kehitetty edelleen niin, että siinä voidaan edetä sanktioihin saakka, kuten kuviossa 2 on kuvattu. Tällöin myös neuvoston päätöksentekoa koskevat säännöt muuttuvat

³¹ Ecofin-neuvosto totesi heinäkuussa 2014 tähän liittyen, että rakenteellisille uudistuksille annetaan erityistä painoarvoa vakaus- ja kasvusopimuksen jo nykyisin mahdollistaman joustavuuden puitteissa.

Kuvio 2. Merkittävän poikkeaman menettely



RQMV = käänteinen määräänemistö
 RSMV = käänteinen yksinkertainen enemmistö

(käännetty määräänemistö). Sitä, että jäsenvaltio ei ole ryhtynyt korjaaviin toimiin maa-kohtaisten suositusten perusteella, voidaan pitää raskauttavana seikkana.

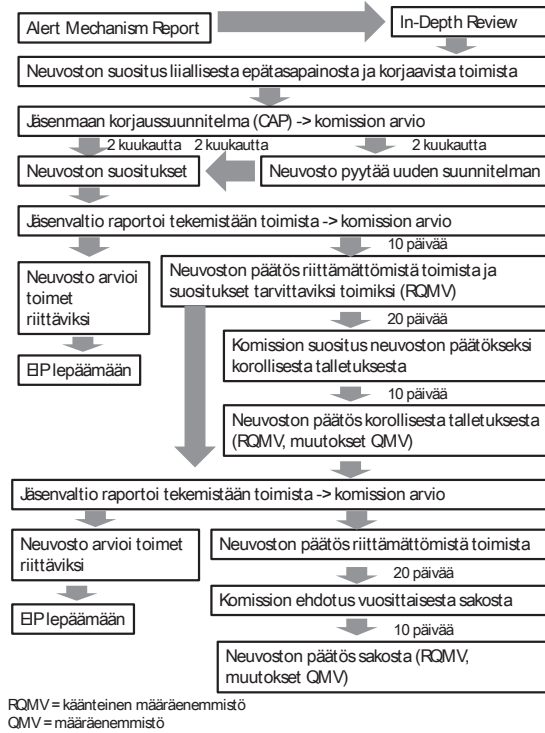
Komissio on hiljattain ehdottanut yllä kuvattun menettelyn nimeämistä merkittävän poikkeaman menettelyksi. Menettely etenee samankaltaisesti liiallisten makrotasapainottomuuksien menettelyn kanssa. Varsinaista päätöstä merkittävän poikkeaman olemassaolosta ei menettelyssä tehdä eikä poikkeaman olemassaoloa todeta, vaan menettely etenee suoraan suosituksiin tilanteen korjaamiseksi. Suositukset korjaaviin toimiin ryhtymisestä muistuttavat liiallisen alijäämän menettelyssä annettavia suosituksia, mutta tehokkaiden toimien arviointi on ennaltaehkäisevässä osassa yksinkertaisempaa kuin korjaavassa osassa. Samoin kuin liial-

listen makrotasapainottomuuksien menettelyssä, sanktio on korollinen talletus, joka kuitenkin muutetaan korottomaksi, mikäli maan kohdalla tehdään liiallisen alijäämän päätös.

2.2.2. Makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäisevä osa

Makrotasapainottomuuksien menettely luotiin vuonna 2011 vastauksena talouskriisiin, jonka synnyssä makrotasapainottomuuksilla oli merkittävä rooli. Makrotasapainottomuuksien menettelyn ennaltaehkäisevän osan keskiössä olevat hälytysmekanismiraportti (*Alert Mechanism Report*, AMR) ja maakohtaiset syväanalyysit (*In Depth Review*, IDR) ovat monenvälisen valvonnan menettelyyn liittyviä komission raportteja, joista neuvosto keskustelee osana monenvälistä

Kuvio 3. Liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely



valvontamenettelyä. Hälytysmekanismiraportti pitää sisällään joukon indikaattoreita, joiden perusteella tunnistetaan valtioita ja ongelmia, joista tehdään maakohtaisia syväanalyyskejä. Näiden syväanalyysien pohjalta arvioidaan makrotasapainottomuuksia ja mahdollisia liiallisia tasapainottomuuksia. Syväanalyysit muodostavat pohjan menettelyn seuraaville askelille ja liiallisten makrotasapainottomuuksien menettelyn käynnistämiseksi. Ennaltaehkäisevässä osassa annetaan maakohtaisia suosituksia, mikä on yhdenmukaista vakaus- ja kasvupolitiikan ennaltaehkäisevän osan tarkastelun kanssa siltä osin, kun kyse on kuluvan vuoden ja tulevien vuosien tarkastelusta.

Ensimmäisessä hälytysmekanismiraportissa vuonna 2012 oli mukana 10 indikaattoria. Seuraavan vuoden raporttiin lisättiin rahoitus-

markkinoita koskeva indikaattori ja viimeisimpään vuoteen 2014 koskevaan raporttiin sosiaalisia indikaattoreita. Vuonna 2012 maakohtaisia syväanalyyskejä tehtiin 12 maasta ja viimeisimmällä, kolmannella kierroksella 16 maasta. Yhtään liiallisen makrotasapainottomuuden menettelyä ei ole käynnistetty.

2.2.3. Makrotasapainottomuuksien menettelyn korjaava osa

Liiallisten makrotasapainottomuuksien menettely etenee pitkälti samalla tavalla kuin yllä kuvattu merkittävän poikkeaman menettely. Se on esitetty kuviossa 3.

Liiallisten tasapainottomuuksien menettely voidaan käynnistää, jos jäsenvaltion makrotalouden epätasapaino on uhka rahaliiton toiminnalle. Liiallisen tasapainottomuuden olemassaolo todetaan neuvoston suosituksissa. Menettelyn ensimmäinen askel on jäsenvaltion korjaussuunnitelma (*Corrective Action Plan*, CAP), mikä korvaa liiallisen alijäämän menettelyyn liittyvän taloudellisen kumppanuusohjelman, mikäli jäsenvaltio on myös liiallisen alijäämän menettelyssä. Kuten kuviosta ilmenee, menettelyn lopussa neuvoston päätöksentekosääntö muuttuu (käännetty määränemistö). Sanktiot tässä menettelyssä tulevat verrattain nopeasti vastaan toisin kuin esimerkiksi liiallisen alijäämän menettelyssä.

3. Ongelmia talouspolitiikan koordinaation nykykehikossa

Merkittävimmät ongelmat EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikossa liittyvät menettelyjen monimutkaisuuteen ja niihin liittyvään harkinnanvaraan, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon hämärtymiseen sekä komission roolin kasvamiseen.

3.1. Monimutkaisuus ja harkintavalta

EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikossa on tällä hetkellä lukuisia tavoitteita, mittareita, menettelyjä ja raportteja. Monimutkaisuuden lisääntymisestä ja osittain siitä seuranneesta komission harkintavallan kasvusta johtuen läpinäkyvyys ja ennakoitavuus ovat vähentyneet ja jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu vaarantunut. Lisäksi monimutkaisuus lisää numeroihin liittyvää epävarmuutta, mikä puolestaan kasvattaa riskiä väärin politiikkasuosiin.

Toistaiseksi menettelyjä on edelleen käynnistetty lähinnä alijäämäkriteerin rikkoutumisen perusteella. Pelkän velkakriteerin, merkittävän poikkeaman tai liiallisen makrotasapainottomuuden perusteella ei ole käynnistetty yhtään menettelyä, mikä hankaloittaa näiden menettelyjen toimivuuden arviointia. Näiden menettelyjen käynnistämiseen liittyy alijäämäkriteerin rikkomiseen perustuvaa menettelyä enemmän harkintavaltaa, ja usein lukuisia kriteerejä ja monimutkaisia metodologioita. Tästä syystä on hankalaa arvioida, olisiko näiden menettelyjen käynnistäminen ollut joskus perusteltua.

Vaikka liiallisen alijäämän menettely on suhteellisen tarkkaan määritelty perussopimuksessa ja niitä on käynnistetty useita, siihenkin sisältyy kohtia, joita ei ole säädelty tarkasti. Sama koskee vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa, jonka toteutumista on arvioitu vasta kolme kertaa (keväällä ja syksyllä 2013 sekä keväällä 2014). Näitä aukkoja on pyritty täyttämään myöhemmässä lainsäädännössä ja neuvoston hyväksymissä ns. käytännesäännöissä. Lisäksi komissio on selkeyttänyt omaa sääntöjen soveltamista koskevaa tulkintaansa päätösesityksissään ja niihin liittyvissä taustasiakirjoissa. Usein sääntöjen tulkinta tapahtuu käytännön tapausten kautta, mikä on luonnollista, koska talouspoliittiset tilanteet ovat monitahoisia eikä kaikkia mahdollisia tapauksia ole voitu ennakoida, mutta samalla se on ongelmallista läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Komissio on katsonut menettelyjen monimutkaistumisen olevan jäsenvaltioiden tietoinen valinta, sillä jäsenvaltiot ovat halunneet, että erilaiset tapaukset on tarkkaan määritelty harkinnanvaran sijaan. Yllä mainittu monitahoisuus saattaisi kuitenkin nimenomaan edellyttää harkinnanvara.

Komission harkintavallan voidaan katsoa kasvavan johtuen sen käyttämisestä metodologioista, jotka usein ovat monimutkaisia, niiden laskelmat vaikeasti toistettavissa tai niihin liittyy muita epävarmuuksia. Liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseksi velan alenemiskriteerin perusteella komissio käyttää sangen monimutkaista metodologiaa jo arvioidessaan tarvetta laatia liiallisen alijäämän raportti (ks. jakso 2.1.).³² Paitsi raportin laatimisessa komissiolla on harkintavaltaa myös raportissa huomioon otettavien muiden merkityksellisten tekijöiden määrittelyssä.

Toinen monimutkainen metodologia liiallisen alijäämän menettelyssä liittyy tuloksellisten toimien arviointiin.³³ Kun otetaan huomioon rakenteellisen sopeutuksen mittaamiseen liittyvät ongelmat, saattaa olla perusteltua, että tuloksellisten toimien arvioimiseen käytetään myös lisäarvioita. Toisaalta tämä tarkoittaa, että vastaus kysymykseen, onko jäsenvaltio ryhtynyt tuloksellisiin toimiin, on käytännössä pitkälti komission harkinnassa. Kun tämä harkinta laukee menettelyn jatkotoimet tai vaihtoehtoisesti antaa perusteen antaa maille lisäaikaa alijäämän korjaamiseen, on metodologian käytöllä voitu varmistaa, ettei sanktioita käytännössä ole sovellettu. Tätä voidaan ehkä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pitää perusteltunakin.

³² *Velkakriteerin rikkoutuessa alhaalta päin eli 60 prosentin rajan rikkoutuessa komissio tekee aina raportin eikä siihen liity vastaanvaalaista harkintaa.*

³³ *Komissio on soveltanut tuloksellisiin toimiin liittyvää uutta metodologiaa syksystä 2012 alkaen, vaikka se hyväksyttiin neuvostossa vasta kesällä 2014. Samalla tavoin komissio on soveltanut ennaltaehkäisevän osan arvioinnissa uutta ns. jäädytetyihin sopeutusvaatimuksiin liittyvää arviointia kevästä 2014, vaikka tätä lähestymistapaa ei ole hyväksytty edes komiteatasolla.*

Numeroihin liittyy aina epävarmuuksia, mutta nämä ovat erityisen korostuneita vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa liittyen rakenteellisen jäämän laskentaan. Ongelmallisena voidaan myös pitää ennusteiden perusteella käynnistettäviä liiallisen alijäämän menettelyjä. Muistissa on Suomen kohdalla käynnistetty liiallisen alijäämän menettely, kun vuonna 2010 ennusteet osoittivat yli 3 prosentin alijäämää. Toteutuneiden lukujen perusteella Suomen alijäämä ei ole koskaan ylittänyt 3 prosenttia.

Rakenteellisen jäämän laskeminen ei ole yksiselitteistä ja siihen liittyy huomattava virhemahdollisuus pitkälti sen vuoksi, että se perustuu arvioon tuotantokuilusta, joka on epävakaa ja usein päivittyvä muuttuja (Hers ja Suyker 2014).³⁴ Potentiaalisen tuotannon arvioimiseksi³⁵ EU:ssa yhteisesti hyväksyttyä metodologiaa, jonka antamat tulokset poikkeavat OECD:n ja IMF:n tuloksista, on kritisoitu päätepisteriippuvuudesta ja oletuksesta tuotantokuilun sulkeutumisesta keskipitkällä aikavälillä (IMF 2014; Hetemäki 2014). Tämä saattaa johtaa joissain tilanteissa suhdanteita vahvistaviin finanssipoliittisiin arvioihin ja politiikkasuosituksiin. Tätä virheriskiä politiikkasuosituksissa korostaa komission reagointi jo sangen pieniin poikkeamiin, eikä merkittävän poikkeaman rajaakaan (−0,5 % BKT:sta) voi pitää kovin korkeana, kun komission arvio esimerkiksi Suo-

³⁴ *Tereanu ja muut (2014) arvioivat, että tuotantokuilun muutokset ovat ei-kriisiaikoina olleet EU:ssa keskimäärin lähes 1 % potentiaalisesta tuotannosta sillä välillä, kun budjettia koskevat oletukset tehtiin ja kun toteutuneita lukuja ensimmäisen kerran arvioitiin.*

³⁵ *Ecofin-ministerit päättivät tuotantofunktiomenetelmän käytöstä vuonna 2002 pitkään jatkuneen kehittämissuunnan ja komiteatason keskustelun jälkeen.*

men vuoden 2014 rakenteellisesta jäämästä on vaihdellut $-0,5$ ja $-1,2$ prosentin välillä vuosina 2013 ja 2014.

Menettelyjen käynnistäminen epävarmojen lukujen perusteella ei paranna jäsenmaiden oikeusturvaa tai menettelyjen uskottavuutta. Lukuihin liittyvistä epävarmuuksista ei päästä eroon, mutta kynnyksen menettelyjen käynnistämiseksi tulisi olla riittävän korkea. Merkittävän poikkeaman kohdalla se ei välttämättä ole sitä. Yhteisesti sovitun metodologian sekä sen pohjalta tehtävien politiikkasuositusten sopivuutta ja osumatarkkuutta tulisi kuitenkin arvioida. Metodologian muuttaminen ei vaadi asetusten muuttamista, mutta kun yhtä muita kiistatta parempaa metodologiaa ei ole, uudesta metodologiasta sopiminen olisi todennäköisesti hankalaa.

Makrotasapainottomuuksia koskevan menettelyn toimivuus vaatii arviointia. Menettely useine raportteineen on sangen raskas.³⁶ Yhtään menettelyä ei ole käynnistetty liiallisen makrotasapainottomuuden perusteella. Voidaan myös kysyä, onko sanktioiden uhka tarpeellinen tai todellinen, etenkin kun ne menettelyssä tulevat sangen nopeasti eteen ja luovat siten ylimääräistä painetta makrotasapainottomuuksista käytävälle keskusteluille ja haittaavat vertaispainetta.

Maakohtaisten suositusten toimivuus on kyseenalaistettu lukuisissa yhteyksissä. Vuonna 2013 annetuista maakohtaisista suosituksista on arvioitu noin 9% tulleen toteutetuksi täysin

³⁶ Ylipäänsä menettelyt ovat huomattavasti lisänneet jäsenmailta komissiolle ja neuvostolle tapahtuvaa raportointia. Tältä osin voidaan esimerkiksi kyseenalaistaa myös liiallisen alijäämän menettelyyn liittyvien taloudellisten kumppanuusohjelmien tarpeellisuus. Ne jäivät ainakin ensimmäisellä syksyllä 2013 toteutetulla kierroksella hyvin vähälle huomiolle.

tai merkittävässä määrin. Lähes puolet suosituksista oli jäänyt kokonaan tai lähes kokonaan toteuttamatta.³⁷ Onko maakohtaisia suosituksia liikaa, ovatko ne huonosti kohdennettuja vai vain liian laajoja, jotta niiden kohdalla todella voitaisiin saavuttaa edistystä yhden vuoden aikana? Syitä heikkoon implementaatioon tulisiikin arvioida paitsi horisontaalisesti myös maakohtaisesti, mikä voisi tapahtua vuosittain. Implementaatiota voisi tukea kansallisen omistajuuden lisääminen, missä jäsenmaiden viranomaisten ja muiden tahojen parempi konsultointi etukäteen on avainasemassa. Maakohtaisten suositusten välittyminen kansalliseen politiikkaan on hankalaa, kun EU-tason suositukset eivät voi syrjäyttää kansallista päätöksentekoa niillä politiikka-alueilla, joissa toimivalta on jäsenvaltioilla.³⁸ Myös vertaispaine on jäänyt vähäiseksi, mitä voitaisiin parantaa ainakin muuttamalla aikataulua niin, että suositusten läpikäyntiin jäsenmaissa olisi riittävästi aikaa, nykyisen muutaman päivän sijaan.

3.2. Oikeusperusta ja toimivallanjanohämärtyminen

EU-oikeudesta ei löydy yksiselitteistä vastausta siihen, kuinka paljon perussopimuksissa jo sangen yksityiskohtaisesti määriteltyjä menettelyjä on mahdollista kehittää edelleen. On selvää,

³⁷ Luvut sisältyvät Euroopan parlamentin raporttiin joiden luvut pohjautuvat komission työasiakirjoissa annettuihin lukuihin. Selkeä esitys vuoden 2013 suositusten toimeenpanosta löytyy parlamentin verkkosivuilta osoitteesta <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141006ATT90562/20141006ATT90562EN.pdf>.

³⁸ Esimerkiksi Suomi sai vuonna 2014 julkiseen talouteen, kuntarakenteeseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnollisiin uudistuksiin, työmarkkinoihin, kilpailuun ja elinkeinorakenteeseen liittyviä maakohtaisia suosituksia.

että mahdollisuus tarkentaa menettelyä kattaa esimerkiksi sovellettavien määräaikojen tai perussopimukseen sisältyvien käsitteiden tarkemman määrittämisen. Monenvälisen valvonnan kohdalla tehtyjen muutosten ei voida välttämättä katsoa olevan vain tavanomaista menettelyn tarkentamista.³⁹ Onko menettely itse asiassa muuttunut niin olennaisesti, että kyse ei ole enää varsinaisesti samasta monenvälisen valvonnan menettelystä, jota perussopimuksissa tarkoitettiin?

Käytännössä asetuksilla on tarkennettu ja laajennettu toimielinten rooleja ja esimerkiksi määritelty merkittäviäkin seuraamuksia sille, että jäsenvaltio ei ole noudattanut menettelyisä sille annettuja suosituksia. Tällä on vaikutuksia myös EU:n ja jäsenvaltion välisen toimivallanjaon selkeyden näkökulmasta.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu, että unionin ”toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa ja etteivät ne ole jäsenvaltioiden eikä toimielinten itsensä määrättävissä.”⁴⁰ EU-tuomioistuimen

tulkinnallisena näkökulmana on useimmiten toiminut perussopimusten mukaisen toimielinten tasapainon säilyttäminen. Perussopimusten mukaiseen järjestelmään kuuluvat toimielimille annetut tehtävät EU:n institutionaalisessa rakenteessa. Periaate edellyttää, että kunkin toimielimen tulee huomioida muille toimielimille annetut tehtävät.⁴¹

Oikeudellisesti kiinnostavaa on se, miten monenkeskisen valvonnan menettelyjä on kehitetty koskien instrumentin valintaa. SEUT 121 artiklan mukaan neuvoston käyttämä instrumentti on suositus, joka perussopimusten mukaan ei ole sitova.⁴² Suositukset jäävät myös tuomioistuimen suorittaman laillisuusvalvonnan ulkopuolelle (SEUT 263 artikla). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suosituksilla ei ole tarkoitus ”synnyttää sitovia oikeusvaikutuksia” eikä niillä luoda oikeuksia joihin olisi mahdollista vedota kansallisissa tuomioistuimissa.⁴³ Suosituksia käyte-

³⁹ *Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan perustuminen monenvälisestä valvontaa käsittelevään artiklaan herättää kysymyksiä, sillä oikeudellisesti SEUT 121 artikla ei luo jäsenvaltioille budjettiin liittyviä velvoitteita, vain talouspolitiikan koordinaatioveloitteen neuvostossa.*

⁴⁰ *Asia 68/86 UK v neuvosto, 38 kohta. Asiassa C-133/06 Euroopan parlamentti v neuvosto (kohta 54–55) tuomioistuin totesi arvioidessaan ns. toissijaisia oikeusperustoja, että ”[a]linoastaan perustamissopimuksessa voidaan EY 67 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa määrätyn tapauksen kaltaisissa erityistapauksissa valtuuttaa toimielin muuttamaan perustamissopimuksessa määrättyä päätöksentekomenettelyä.” Entinen SEY 67 artikla sisälsi nimenomaisen passerellen, joka valtuutti neuvoston tekemään päätöksen tietyissä lainsäädäntöasioissa sovellettavan päätöksentekomenettelyn muuttamisesta entiseksi yhteispäätösmenettelyksi. Toisaalta esimerkiksi kilpailuoikeuden alalla asetus*

1/2003 kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta kehittää SEUT 101 ja 102 artiklaan nykyisin sisältyvää menettelyä huomattavan paljon. Myös näiden sääntöjen kohdalla SEUT 103 artiklaan sisältyvä oikeusperusta antaa valtuutuksen hyväksyä yksityiskohtaiset säännöt menettelyn soveltamisesta ja mainitsee nimenomaisesti esimerkkinä tarpeen ”määritellä komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävänjako tämän kohdan määräysten soveltamisessa”.

⁴¹ *Asia C-70/88 Euroopan parlamentti v neuvosto, 21–22 kohta.*

⁴² *SEUT 288 artiklan viimeinen kohta: ”Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.”*

⁴³ *Ks. esim. Asia C-207/01 Altair, 41 kohta. Toisaalta EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että vaikka instrumentin oikeudellisen ”muodon valinnalla ei voida muuttaa toimen luonnetta, on kuitenkin tutkittava, vastaako toimen sisältö tarkoin sille annettua muotoa”. Asia C-322/88 Grimaldi, 14 kohta. Asetusten ja päätösten välisestä rajanvedosta ks. Asia 147/83 Binderer.*

tään, jos toimielimillä ei ole perussopimusten nojalla ”valtuuksia antaa sitovia säädöksiä tai jos ne katsovat, ettei ole tarpeen antaa sitovampia sääntöjä”.⁴⁴ Toisaalta tuomioistuimien on myös korostanut, että myös ei-sitovia instrumentteja käytettäessä tulee huomioida asianmukaisesti kyseisellä alalla ”vahvistettu toimivallan jako ja toimielinten välinen tasapaino”.⁴⁵

Käytännössä sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa ja makrotasapainotomuuksien menettelyn korjaavaa osaa on viime vuosina kehitetty niin, että monenkeskistä valvontaa koskevan menettelyn suoraan perussopimukseen pohjautuvien vaiheiden jälkeen neuvosto tekee useita päätöksiä, joilla määritellään jäsenvaltion toimet riittämättömiksi tai hyväksytään (käänteisellä määränemmistöllä, ks. tarkemmin alla) päätös korollisesta talletuksesta tai sakoista.⁴⁶ Yleensä jos perussopimusten avulla on rajattu toimielinten harkintavaltaa valittavan instrumentin osalta, tämä rajaus on toimielimiä velvoittava.⁴⁷ Voidaan katsoa, että instrumentin muuttaminen luonteeltaan

sitovaksi on paitsi oikeudellisesti ongelmallista myös osaltaan hämärtänyt EU:n ja kansallisen tason rooleja ja toimivallanjakoa. Nykyisin neuvosto voi hyväksyä SEUT 121 artiklaan pohjautuvissa menettelyissä useita päätöksiä, joissa se voi todeta jäsenvaltion toimet riittämättömiksi tai päättää (käänteisellä määränemmistöllä, ks. tarkemmin alla) korollisesta talletuksesta tai sakoista.⁴⁸ Instrumentin muuttaminen luonteeltaan sitovaksi on paitsi oikeudellisesti ongelmallista myös osaltaan hämärtänyt EU:n ja kansallisen tason rooleja ja toimivallanjakoa.

Päätökset ovat perussopimusten mukaan ”kaikilta osiltaan velvoittavia”. Toisin kuin suosituksista, päätöksistä on periaatteessa mahdollista myös nostaa kanteita tuomioistuimessa. Tilanteessa, jossa jonkin jäsenvaltion kohdalla tehdään päätös liiallisen makrotalouden epätasapainon olemassaolosta tai päätös riittämättömistä toimista merkittävän poikkeaman prosessissa, tämä voisi periaatteessa viedä asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.⁴⁹ Two-packin

⁴⁴ Asia C-322/88 *Grimaldi*, 13 kohta.

⁴⁵ Asia C-233/02 *Ranska v komissio, joka koski Yhdysvaltojen kanssa tehtyä sopimusta suuntaviivoista lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla*.

⁴⁶ SEUT 126 artiklan mukaisessa menettelyssä sovellettava neuvoston instrumentti on useilta kohdin myös perussopimuksen mukaan päätös. Artiklan kohdat 6–8 määrittelevät instrumentiksi suosituksen, mutta 9 kohdassa ja sen jälkeen tulevissa menettelyvaiheissa instrumenttina on aina neuvoston päätös.

⁴⁷ Kts esimerkiksi rikosoikeuden alalla SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 83 artiklan 2 kohta, joissa määritellään sovellettavaksi instrumentiksi direktiivi, tai kansanterveyttä koskeva SEUT 168 artiklan 6 kohta, jonka nojalla neuvosto voi antaa suosituksia. Käytännössä nämä rajaukset kuitenkin usein johtavat harkintaan sen osalta, olisiko perussopimuksista löydettävissä jokin vaihtoehtoinen oikeusperusta, johon ei sisältyisi vastaavaa rajausta.

⁴⁸ SEUT 126 artiklan mukaisessa menettelyssä sovellettava neuvoston instrumentti on useilta kohdin myös perussopimuksen mukaan päätös. Artiklan kohdat 6–8 määrittelevät instrumentiksi suosituksen, mutta 9 kohdassa ja sen jälkeen tulevissa menettelyvaiheissa instrumenttina on aina neuvoston päätös.

⁴⁹ EU-tuomioistuin on aikaisemmin käsitellyt kaksi ennakkoratkaisupyyntöä, joissa oli kyse Portugalin kansallisesta lainsäädännöstä. Näissä säädettiin julkisen sektorin loma- ja joulurabojen lakkauttamisesta ja tämän lainsäädännön yhteensopivuudesta EU:n perusoikeuskirjan kanssa. EU-tuomioistuin antoi näissä asioissa määräyksen, joissa se katsoi, ettei ennakkoratkaisupyyntöistä ilmennyt mitään konkreettista seikkaa, jonka perusteella talousarviolaille olisi ollut tarkoitus panna täytäntöön unionin oikeutta. Ennakkoratkaisupyyntö oli tehty keväällä 2012, yli vuoden ennen two-packin voimaantuloa. Tuomioistuimen määräys asiassa C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte v BNP – Banco Português de Negócios SA* ja asiassa C-264/12 *Sindicato*

voimaantumisen jälkeen riittämättömiä toimia koskevat neuvoston kannat annetaan päätöksinä, ja on vähintäänkin mahdollista, että näiden päätösten seurauksena hyväksyttävien kansallisten toimien kohdalla katsottaisiin kysymyksessä olevan tilanteen, jossa jäsenvaltio panee täytäntöön unionin oikeutta. On mahdollista, että tällaisia kanteita myös nostettaisiin, ja että tällaisella oikeuskäytännöllä olisi vaikutuksensa talouspolitiikan koordinaation toimivuuteen. Toisaalta jos EU-tason päätöksillä on kansallisesti sitovia vaikutuksia, tulee näiden ratkaisujen olla myös kannekelpoisia. Unionin yleisessä tuomioistuimessa on jo nyt vireillä kanne, jossa riitautetaan joukko neuvoston päätöksiä. Nämä päätökset liittyivät esimerkiksi peruseläkkeiden alentamiseen Kreikassa), ja neuvoston katsotaan ylittäneen niissä unionille annetun talouspolitiikan toimivallan.⁵⁰

Talouspolitiikan alan toimivallan käyttämisestä sekä vaikutuksista jäsenvaltioiden suveriniteettiin on viime vuosina keskusteltu toimien kohteena olleiden jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimissa. Nämä ratkaisut ovat kuitenkin ensisijaisesti liittyneet muihin kuin SEUT 121 ja 126 artiklan mukaisissa menettelyissä hyväksytyihin toimiin ja niiden vaikutuksiin.

51

Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v Fidelidade Mundial – Companhia de Seguros SA.

⁵⁰ Ks. asia T-531/14 *Sotiropoulou v. neuvosto*.

⁵¹ Espanjan kohdalla perustuslakituomioistuin on tutkinut EDP-menettelyssä vuonna 2009 päätettyjen suositusten johdossa tehtyjen kansallisten päätösten perustuslaillisuuden. Ks. Maria Luz Rodriguez, "Labour Rights in Crisis in the Eurozone: The Spanish Case", 104. Päätökset liittyivät eläkejärjestelmän ja työmarkkinoiden uudistamiseen. Ratkaisussaan 85/2011 Espanjan perustuslakituomioistuin piti päätöksiä perustuslain mukaisina. Myös Italiassa perustuslakituomioistuin on käsitellyt SGP/MIP-liitännäisiä kantei-

Ovatko nämä muutokset sellaisia, että ne tekevät EU:n talouspolitiikan alan ohjauksen luonteeltaan sitovammaksi ja sen vaikutukset jäsenvaltion liikkumavapauteen merkittävämäksi kuin mitä perussopimuksissa asiasta todetaan? Tämä on tavallaan retorinen kysymys, koska nämä vaikutukset olivat käytännössä nimenomaisesti niitä, joihin muutoksilla pyrittiin. Muutoksista ja niiden merkityksistä EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon ei kuitenkaan ole julkista keskustelua juuri käyty – todennäköisesti siksi, että asia nähtiin ongelmallisena ja samalla tiedostettiin, ettei perussopimusten uudistamiseen ollut poliittisia edellytyksiä.

Oikeudellista tulkinnanvaraisuutta liittyi myös siihen, mahdollistavatko perussopimukset monenvälistä valvontaa koskevan menettelyn kehittämisen niin, että menettelyssä voidaan määrätä sanktioita.⁵² Näiden perustana on käytetty erityisesti euroalueen tiiviimmän koordinaation mahdollistavaa SEUT 136 artiklaa. Tämä artikla on kuitenkin hyvin avoin, ja toisaalta SEUT 126 artiklaan sisältyy maininta sakkojen määräämisestä. Tältä osin siis voidaan yhtäältä katsoa, että jäsenvaltiolle määrättävät sakot eivät ole perusteiltaan yhteen sopimattomia unionin talouspoliittisen toimivallan kanssa. Toisaalta voi ajatella myös, että kun SEUT 126 artiklaan sisältyy asiaa koskeva nimenomainen määräys, myös SEUT 121 ja 126 artiklassa

ta. Kanteet ovat ilmeisesti koskeneet ensisijaisesti kansallisen ja paikallisen tason välistä päätöksentekotoimivallan jakoa, koska EU-tasolla tehtyjen päätösten kansallisen täytäntöönpanon on katsottu loukanneen alueellisen tason itsemääräämisoikeutta. Ks. Diletta Tega, "Welfare Rights in Italy".

⁵² Ks. tästä Palmstorfer (2014), joka katsoo, ettei sanktioiden hyväksymistä voida pitää SEUT 121 artiklaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen hyväksymisenä.

määritellyt menettelyt ovat kuitenkin tavoitteeltaan ja luonteeltaan erilaisia. On selvää, että sanktioiden käyttäminen muuttaa suositusten luonteen käytännössä velvoittavaksi.

3.3. Komission roolin kasvaminen

Komission roolin kasvaminen liittyy aiemmin mainittuihin komission harkintavallan kasvuun, komission käyttämien metodologioiden monimutkaisuuteen ja uusien, vielä hyväksyttömien arviointimenetelmien käyttöönottoon. Komission roolin kasvu on myös näkyvää uudessa alustavissa talousarviosuunnitelmissä koskevassa menettelyssä, jossa komissio voi pyytää jäsenvaltiota tekemään muutoksia seuraavan vuoden kansalliseen budjettiin.

Eriyistä komission roolin kasvua on nähtävissä käännetyn määränemmistö päätöksenteon käyttöönotossa talouspolitiikan koordinaation menettelyissä.⁵³ Tällöin neuvoston katsotaan

⁵³ Käännetty määränemmistö päätöksenteko on viime vuosina sisällytetty useisiin talouspolitiikan koordinaation alan menettelyihin:

– Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan määräykset siitä, miten neuvosto päättää korollisesta talletuksesta, korottomasta talletuksesta ja sakoista komission suosituksesta (asetus 1173/2011 4(2), 5(2) ja 6(2) artikla). Neuvosto voi muuttaa komission suositusta määränemmistöllä ja hyväksyä sitten muutetun tekstin neuvoston päätöksenä.

– Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan määräykset siitä, miten neuvosto päättää siitä, että tuloksellisia toimia ei ole toteutettu (asetus 1466/97 siten kun sitä on muutettu asetuksella 1175/2011, 6(2) artikla ja 10(2) artikla), päätökset korollisesta talletuksesta, korottamasta talletuksesta tai sakosta tai korollisesta talletuksesta (asetus 1173/2011, 4(2), 5(2) ja 6(2) artikla)

– MIP-menettelyn korjaavan osan määräykset siitä, miten neuvosto päättää riittämättömistä toimista ja antaa suositukset tarvittaviksi toimiksi (asetus 1176/2011, 10 (4) artikla) päätökset korollisesta talletuksesta sekä päätös vuotuisesta sakosta (asetus 1174/2011, 3 artikla).

hyväksyneen komission suosituksen, jolle se päättää hylätä sitä määränemmistöllä. Muutoksella on tähdätty menettelyjen etenemisen automatisointiin.

Määräykset sisällytettiin säädöksiin Euroopan parlamentin toiveesta, mutta myös Suomi on pitänyt menettelyjen ”automatisoimista” tarpeellisena. Käännettyä määränemmistö päätöksentekoa on asetuksen 1174/2011 johdantokappaleissa perusteltu lähinnä niin, että ”[K]omission olisi oltava vahvempi rooli tehostetussa valvontamenettelyssä jäsenvaltiokohtaisten arviointien, seurannan, valvontakäyntien, suositusten ja varoitusten suhteen” sekä tarpeella parantaa talouden ohjausjärjestelmää. Käännetty määränemmistö päätöksenteko liittyy pyrkimykseen pyristellä pois tilanteesta, jossa jäsenvaltiot neuvostossa käytännössä valvovat itse itseään. Muodollisesti voidaan ajatella, että neuvosto yhä tekee lopulliset päätökset komission suosituksesta, mitä voidaan pitää yleisellä tasolla perussopimuksen mukaisena päätöksentekojärjestyksenä. Keskeinen tulkinnallinen kysymys onkin, mitä merkitystä tulee antaa talouspolitiikkaa ja sen luonnetta koskeville erityismääräyksille.

EU-tuomioistuin ei ole nimenomaisesti lausunut talouspolitiikan alalla sovellettavan käännetyn määränemmistö päätöksenteon yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa.⁵⁴ Menettelyn yhteensopivuutta perussopimusten kanssa koskevaa oikeudellista keskustelua on

Lisäksi finanssipoliittisissa sopimuksessa sitoudutaan käännettyllä määränemmistöllä tapahtuvaan päätöksentekoon liiallisten alijäämien menettelyn osalta.

⁵⁴ Ks. kuitenkin asia C-76/01 P Eurocoton, joka koskee samantapaista menettelyä polkumyynnin alalla. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan suoraan arvioinut sovelletun menettelyn yhteensopivuutta perussopimusten kanssa.

käyty yllättävän vähän.⁵⁵ Menettelyä on pidetty yhteen sopimattomana näiden kanssa (Palmstorfer 2014). Palmstorferin keskeinen perustelu on ensinnäkin se, että menettely poikkeaa olennaisesti siitä nimenomaisesta säännöstä, mistä SEUT 121 artiklassa määrätään.⁵⁶ Perussopimusten mukaan neuvoston pääasiallinen päätöksentekosääntö on määränemistön, ellei menettelystä ole olemassa tarkempia määräyksiä (SEU 16 artiklan 3 kohta). Koska tämän tyyppinen päätöksenteko kasvattaa komission roolia, se samalla vaikuttaa toimielinten väliseen tasapainoon, jota tuomioistuimien on pitänyt keskeisenä arviointikriteerinä (Leino ja Salminen 2014).⁵⁷

Lienee kiistatonta, että käänteisen määränemistöpäätöksenteon soveltaminen vahvis-

taa erityisesti komission roolia suhteessa neuvostoon sekä rajaa huomattavasti päätöstä vastustavan jäsenvaltion mahdollisuuksia estää päätös. Tämä on määräyksen nimenomainen tarkoitus, ja käytännössä komission ratkaisu tulee määräämään neuvoston päätöksen sisällön. Toisaalta on myös arvioitu, että menettely kasvattaa komission halua varmistaa jo etukäteen, että sen esityksellä varmasti on neuvoston tuki, koska neuvoston mahdollinen kielteinen päätös olisi sille huomattava arvovaltatappio (Chalmers 2012). Tämän kaltainen automaatio ei välttämättä ole perussopimusten monenkeskistä valvontaa koskevan menettelyn mukainen, sillä kyseinen menettely rakentuu koordinaatiolle, vertaispaineelle ja neuvoston antamille suosituksille. Periaatteessa sen yhteensopiavuus perussopimusten kanssa voi tulla arviotavaksi, jos jokin neuvoston tässä menettelyssä tekemä päätös riitautetaan tuomioistuimessa. Jäsenvaltio voisi viedä myös itseään koskevan sanktiopäätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi erityisesti ottaen huomioon, että jäsenvaltio ei ole osallistunut itseään koskevaan päätöksentekoon (ks. jakso 3.2.).

4. Johtopäätökset: paikkaansa puolustava pilvenpiirtäjä vai luhistuva linna?

Nykyinen menettelykehikko on kiistatta monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävissä. Sääntelyn monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus toteuttaa itsessään jo jonkinlaista tarkoitusta, sillä se vaikeuttaa menettelyjen tarkkaa oikeudellista ja talouspoliittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Menettelyjen toimivuuden arviointia hankaloittaa myös se, että vain pieni osa kehikosta on tällä hetkellä aktiivisessa käytössä, kun menettelyjä on lähinnä käynnistetty

⁵⁵ *Finanssipoliittista sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2012 vp) sopimuksen 7 artiklaan sisältyviä määräyksiä käännetystä määränemistöpäätöksenteosta perustellaan sillä, että menettelyä on käytetty myös polkumyyntiä ja tuettua tuontia koskevassa unionin lainsäädännössä sekä delegoitujen säädösten hyväksymismenettelyssä sekä sillä, että perussopimusten muuttamisesta ei ole ollut yksimielisyyttä. Oikeudellisia esteitä määräykselle ei nähty: "Artiklassa on kysymys ainoastaan neuvoston päätöksenteon tehostamisesta. Komission toimivaltaa ei laajenneta, eikä SEUT 126 artiklan varsinaista sisältöä muuteta. Alijäämämenettelyn kulku, käytettävissä olevat instrumentit ja seuraamusten laatu säilyvät ennallaan. Olennaista on, että päätösvalta kaikissa asioissa säilyy yhä neuvostolla ja että sillä on edelleen tosiasiallinen mahdollisuus poiketa komission tekemistä ehdotuksista." Sekundärlainsäädännön kohdalla kansallista keskustelua määräyksistä ei juuri käyty, koska niitä ei sisällynyt komission alkuperäisiin ehdotuksiin.*

⁵⁶ SEUT 121 artiklan 4 kohdassa on olemassa päätöksentekoa koskevat nimenomaiset säännöt, jotka määrittelevät päätöksentekosäännöksi määränemistön niin, ettei suosituksen kohteena oleva jäsenvaltio osallistu äänestykseen.

⁵⁷ Ks. esim. asia C-133/06 Euroopan parlamentti v neuvosto, kohta 57.

liiallisen julkisen talouden alijäämän perusteella. Rikkomusluonteisia menettelyjä – liiallisen alijäämän menettely velan perusteella, merkittävän poikkeaman menettely tai liiallisen makrotasapainottomuuden menettely – ei ole käynnistetty, vaan painopiste on toistaiseksi ollut uusien menettelyjen osalta maakohtaisissa suosituksissa.

Liiallisen alijäämän menettely on osaltaan voinut auttaa jäsenmaiden julkisten talouksien tervehdyttämisessä kriisin jälkeen. Vuonna 2013 julkisen talouden alijäämä oli alle 3 prosentin 17 jäsenvaltiolla verrattuna 10 maahan vuotta aikaisemmin. Toisaalta tähän olisi ehkä päästy myös ilman EU-sääntöjä. Velka-asteet ovat euroalueella edelleen korkealla ja komission kevään 2014 ennusteen perusteella ne nousevat edelleen tänä vuonna 13 euroalueen maassa. Alun perin ajateltiin alijäämäkriteerin riittävän pitämään myös jäsenmaiden velkaantumisen kurissa, mutta näin ei ole tapahtunut. Kasvun hidastuttua onkin arvioitu, että 3 prosentin rajan noudattaminen nykykasvunäkymillä johtaisi velan konvergoitumiseen noin 100 prosenttiin kokonaistuotannosta (IMF 2014). Jo EMU-työryhmän raportissa vuonna 1997 arvioitiin, että kolmen prosentin alijäämäraja ja 60 prosentin velkaraja heijastavat lähinnä 1980–1990-lukujen vaihteessa vallinneita taloudellisia näkymiä.

On myös aiheellista kysyä, ovatko menettelyt uskottavia, hyödyllisiä tai tarpeellisia. Ne on määritelty pääosin EU-asetusten tasolla (liiallisen alijäämän menettelyn osalta perussopimuksen tasolla), joten niiden purkaminen tai mittava uudelleenarviointi edellyttäisi keskeisten toimielinten ja perussopimusmuutosten osalta kaikkien jäsenvaltioiden tukea. Keskeisiin oikeudellisiin ratkaisuihin on tuskin mahdollista lyhyellä aikavälillä puuttua. Onko edes realistis-

ta ajatella, että voitaisiin sopia jostain vaihtoehdosta, erityisesti kun akuutin kriisin tapainen paine päästä ratkaisuihin puuttuu? Nykyisten perussopimusten puitteissa on kuitenkin mahdollista harkita myös vaihtoehtoisia koordinaatiokeinoja tai sääntelyn keventämistä, etenkin jos menettelyistä on suoranaista haittaa.

Joitakin tulkintaan ja priorisoimiseen liittyviä ratkaisuja on mahdollista tehdä myös nykyisen lainsäädäntökehikon puitteissa. Esimerkiksi euroalueen kiistatta korkeisiin velkatasoihin voitaisiin puuttua. IMF (2013) toteaa tutkimuksissa havaitun korkeasta velkatasosta johtuvia haittoja korkeampien korkojen ja hitaamman kasvun muodossa. Lisäksi korkeasta velasta seuraa haavoittuvuuden kasvu. Geneva-raportin mukaan korkea velka nostaa finanssikriisien todennäköisyyttä, minkä lisäksi tulevat krooniset, esim. makrotaloutta koskevat riskit (Buttiglione ja muut 2014).

Velka-asteiden alentaminen tulisikin nostaa prioriteetiksi talouspolitiikan koordinaatiokehikossa, mutta millä tavoitteenasettelulla tämä toteutettaisiin, ei ole yksiselitteistä. Velka-aste itsessään soveltuu huonosti talouspolitiikan ankkuriksi, sillä siihen vaikuttavat muutkin kuin politiikkapäätökset.⁵⁸ Velkaan perustuvalle liiallisen alijäämän menettelyllä on kuitenkin perussopimuksen mukaan rooli kehikossa ja sen tulisi toimia korjaavan osan roolin mukaisesti eräänlaisena perälautana. Muuten julkisen talouden tavoitteen asettelu voisi tapahtua ennaltaehkäisevän osan kautta.

Kun keskipitkän aikavälin tavoitteet on kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön, niillä olisi luonteva rooli julkisen talouden tavoitteen ase-

⁵⁸ *Velan kehitys riippuu paitsi sopeutustoimista myös korko-kasvueroista (ns. lumipalloeefekti) sekä virta-varanto-korjauksista.*

tannassa. IMF (2014) on arvioinut, että keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattaminen johtaisi velan alentumiseen. Kun useimmat maat ovat vasta sopeutuspolulla kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, tämä tarkoittaa, että myös niitä sitoo rakenteellisen jäämän muutostarve, samoin kuin maita, jotka ovat liiallisen alijäämän menettelyssä.⁵⁹

Velkaan perustuvia liiallisen alijäämän menettelyjä käynnistettäneen tulevaisuudessa, erityisesti velkakriteeriin liittyvän siirtymäajan päätyttyä. Niiden yleistymisen riippuu pitkälti komission harkinnasta. Tilanne heijastelee useissakin talouspolitiikan koordinaatiomenettelyjen soveltamistilanteissa ilmennyttä epätoisuutta siitä, onko komission poliittisesti mahdollista käyttää niitä oikeudellisia valtuuksia, joiden soveltamista taloudelliset realiteetit edellyttäisivät.

Kun vain velkaan perustuvaa liiallisen alijäämän menettelyä on käytetty, voidaan arvioida menettelyn yhteydessä annettavien suositusten sopivuutta velkasuhteen alentamiseen. Toisaalta nämä tulevat olemaan samanlaisia kuin alijäämän perustuvassa liiallisessa alijäämän menettelyssä, jotka eivät ole onnistuneet velan alentamisessa. Tähän lienee osaltaan vaikuttanut jäsenmaille myönnetty lisääntynyt tilanteen korjaamiseen. Komissio (2014) arvioi, että jäsenmaiden toteuttaessa täysimittaisesti viimeisimmässä vakaus- ja lähentymisohjelmissä esittämänsä suunnitelmat, vuosina 2016–2020 tarvittaisiin vuosittain keskimäärin 1,7 prosen-

tin suuruisia lisätoimenpiteitä suhteessa BKT:hen, jotta 60 prosentin velka-aste saavutettaisiin vuoteen 2030 mennessä.⁶⁰ Makrotasapainottomuuksia koskevassa menettelyssä erilaisten raporttien, tavoitteiden ja mittarien suuri määrä on keskeinen ongelma, ja lisäksi mittarien määrä on jatkuvassa kasvussa. Maa-kohtaisten suositusten osalta olisi löydettävä keinoja kansallisen omistajuuden parantamiseksi ja vertaispaineen lisäämiseksi. Suositusten toimeenpano on heikkoa ja jää usein pinnalliseksi näennäistoiminnaksi. Omistajuuden parantaminen parantaisi toimeenpanoa. Jäsenvaltioiden kansallinen omistajuus politiikkastrategioita määrittäessä edellyttää, että unionin ja jäsenvaltioiden vastuusuhteet säilyvät selkeinä. Tämä tehostaa myös tavoitteiden saavuttamista.

Eurooppalaisen ohjausjakson aikataulutus tulisi rakentaa niin, että sen puitteissa annettavista suosituksista voidaan käydä riittävän laajaa keskustelua jäsenmaiden välillä. Tällä hetkellä käsittelyssä käytännössä vain hyväksytään tai hylätään jäsenmaiden tekemiä muutoksia komission suositusehdotuksiin ilman sisältöä koskevaa keskustelua. Monenvälinen seuranta ja vertaistuki eivät ole mahdollisia ilman riittävästi aikaa keskustelulle. EU-tason keskustelu tulisi kohdistaa politiikkakokonaisuuksiin ja jäsenvaltioiden strategiavalintoihin.

EU-lainsäädännön lisäksi myös pehmeällä sääntelyllä on keskeinen asema erityisesti tulokintojen ohjaamisessa. Samalla se kuitenkin

⁵⁹ Velka-asteen korottaminen finanssipolitiikan ankkuriksi on saanut kannatusta myös IMF:ltä (2014), joka pitää EU:n julkisen talouden tavoitteiden määrää liian korkeana. Tämän ylärajan lisäksi tarvitaan operationaalinen tavoite, joka voisi IMF:n mukaan luontevimmin olla rakenteellisen jäämän muutos.

⁶⁰ IMF (2013) arvioi, että velka-asteen pudottaminen 60 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä vaatisi Italialta 6,6 ja Kreikalta 7,2 prosentin keskimääräisen perusjäämän 2020–2030. Tätä taas voi pitää hyvin haasteellisenä. Eichengreen ja Panizza (2014) löytävät vain muutamia tapauksia, joissa maat ovat pystyneet pitämään yllä yli 5 prosentin perusjäämää 10 vuoden ajan.

mahdollistaa tulkitsijan eli yleensä komission laajan harkintavallan käytön. Käytännössä tulkinnot ovatkin usein heijastelleet komission ajamia tavoitteita ja sen omaa institutionaalista agenda. Keskeinen kysymys onkin se, ovatko komission ajamat tavoitteet sellaisia, jotka ovat jäsenmaiden, myös Suomen, kannalta kestäviä. Komission käyttämät metodologiat ja harkinta ovat usein antaneet perusteen lisääjän antamiseen liiallisen alijäämän menettelyssä. Tämä on käytännössä johtanut siihen, että menettelyissä ei ole edetty myöhempiin vaiheisiin eikä sanktioiden käytöstä ole koskaan keskusteltu. Kun sanktioiden käyttö ainakaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei olisi järkevää, voidaan myös ajatella komission harkinnan johtaneen talouden kannalta järkevään lopputulokseen.

Komission harkintavallan kasvu ja siltä perusteelta annettavat poliittikkasuositukset ovat kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen EU-tason poliittisen vastuun ja sen toiminnan legitimitetin kanssa. Vastuu virheellisten suositusten perusteella tehdyistä toimista on kuitenkin jäsenmailla. Kun luvut ovat lähtökohtaisesti epävarmoja, metodologiset epävarmuudet ja komission reagointi jo pieniin poikkeamiin korostavat päätöksenteon hyväksyttävyyteen liittyviä ongelmia ja mahdollisuutta virheellisiin poliittikkasuosituksiin.

Menettelyihin liittyvät oikeudelliset ongelmat eivät katoa tulkinnalla. Talouspolitiikan koordinaatiomenettelyjen ja erityisesti SEUT 121 artiklan kohdalla voidaan esittää perusteluita epäilyjä siitä, mahtuuko talouspolitiikan ohjaus nykyisessä muodossaan EU:n talouspolitiikan toimivallan puitteisiin. Näiden kysymysten merkitys korostuu, jos neuvoston päätösten pätevyys tulee arvioitavaksi tuomioistuinmessä. Jos talouspolitiikan sääntelyä halutaan

muuttaa, keinot ovat kuitenkin ensisijaisesti poliittisia.

Kysymys onkin tässä vaiheessa lähinnä asetusten käytännön soveltamisesta kerättyjen kokemusten arvioimisesta ja menettelyjen harkittamisesta. Tässä yhteydessä yhdeksi tavoitteeksi voisi kuitenkin ottaa sen, että menettelyt paitsi selkeytyisivät, myös sopisivat paremmin talouspolitiikan toimivallan luonteeseen. Komission blueprint-asiakirjassa kaavailulle fiskaaliunionin hyväksymiselle tuskin löytyy lähi-aikoina poliittisia edellytyksiä (European Commission 2012). Siksi kehitys kulkee luontaisemmin kohti ratkaisuja, joissa EU:n valvojan ja kurin ylläpitäjän tehtäviä laajennetaan ja tehostetaan edelleen (Hinarejos 2013). Tällöin vahvistettaisiin EU:n mahdollisuuksia edellyttää tiettyjä uudistuksia kurin tehostamiseksi, puuttua rakenteellisiin ongelmiin ja päättää käytännössä julkisten varojen käyttämisestä. Tähän päästäisiin esimerkiksi muuttamalla maakohtaisia raportteja ja suosituksia nykyistä yksityiskohtaisemmiksi ja siirtymällä pehmeästä sääntelystä kattavammin lainsäädännön käyttöön. Tämän mallin vaikutukset jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen ja ratkaisujen demokraattiseen luonteeseen olisivat kuitenkin yhtä merkittäviä kuin fiskaalisessa federalismissakin. Käytännössä kansallisen tason päätöksenteko rajoittuisi EU-tasolla tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon. Myös tällainen kehityskulku olisi ongelmallinen.

Talouspolitiikan koordinaatiota koskeva lainsäädäntö heijastelee vaikeaa punnintaa oikeudellisen selkeyden ja tulkintatilanteiden monitahoisuuden edellyttämän joustavuuden välillä. Oikeudellinen selkeys on tavoiteltavaa talouspoliittisen järkevyyden kuitenkin kärsimättä. □

Kirjallisuus:

- Allard, C., Brooks, P., Bluedorn, J., Bornhorst, F., Ohnsorge, F. ja Christopherson P., K. (2014), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/09.
- Buttiglionen, L., Lane, P.R., Reichlin, L. ja Reinhart, V. (2014), "Deleveraging? What Deleveraging?", Geneva Reports on the World Economy 16/2014.
- Chalmers, D. (2012) "The European Redistributive State and a European Law of Struggle", *European Law Journal* 18: 667–693.
- Eichengreen, B. ja Panizza, U. (2014), "A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem", NBER Working Paper No. 20316.
- EMU-asiantuntijaryhmä (1997), *Rabaliitto ja Suomi – talouden haasteet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.
- European Commission (2012), "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate", Communication from the Commission COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.
- European Commission (2013), "Vade mecum on the Stability and Growth Pact", Occasional Papers 151.
- European Commission (2014), "The 2014 Stability and Convergence Programmes: An Overview", Occasional Papers 199.
- European Parliament (2014), "European Semester: act on your economic policy pledges, MEPs urge EU countries", Press release 13.10.2014.
- Henriksson, M. ja Kajaste, I. (2013), "Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi", *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 109: 467–483.
- Hers, J., Suyker, W. (2014), "Structural budget balance A love at first sight turned sour", CPB Policy Brief 2014/07.
- Hetemäki, M. (2014), "On the causes and reform implications of the euro crisis", julkaisematon muistio.
- Hinarejos, A. (2013), "Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU", *Common Market Law Review* 50:1621.
- IMF (2013), "Fiscal Adjustment in an Uncertain World, World Economic and Financial Surveys", Fiscal Monitor April 2013.
- IMF (2014), "Euro Area Policies, 2014 Article IV Consultation, Selected Issues", IMF Country Report 14/199.
- Kajaste, I. ja Leino-Sandberg, P. (2014), "Eurokriisin analyysi perustuslaillisesta näkökulmasta", *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 110: 297–300.
- Klabbers, J. (1996), "The Reduncancy of Soft Law", *Nordic Journal of International Law* 65: 167–182.
- Leino, P. ja Salminen J. (2013a), "Should the Economic and Monetary Union be democratic after all? Some reflections on the current crisis", *German Law Journal* 7: 844–868.
- Leino, P. ja Salminen, J. (2014), "Going 'Belt and Braces' – Domestic effects of Euro-crisis Law", EUI LAW Working papers 2014 (julkaistavana).
- Leino-Sandberg, P., Salminen J. (2013b), "Eurokriisin demokratiaulottuvuuksia", *Lakimies* 3/2013: 1–24.
- Luz Rodriguez, M. (2014), "Labour Rights in Crisis in the Eurozone: The Spanish Case" julkaisussa Kilpatrick C. ja De Witte, B., (toim.), "Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges", EUI Working Papers LAW 2014/05: 104.
- Palmstorfer, R. (2014), "The Reverse Majority Voting under the 'Six Pack': A Bad Turn for the Union?", *European Law Journal* 20:186–203.
- Salminen J. (2013), "Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta – tie fiskaaliunioniin?", *Lakimies* 6/2013: 1076–1098.
- Tega, D. (2014), "Welfare Rights in Italy", julkaisussa Kilpatrick C. ja De Witte, B., (toim.), "Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges", EUI Working Papers LAW 2014/05: 50.

Tereanu, E., Tuladhar, A. ja Simone, A. (2014), "Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty", IMF Working Paper WP/14/107.
Tuori, K. ja Tuori, K. (2014), "*The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*", Cambridge University Press 2014, 105–106.

Valtiovarainministeriö, (2014), "Vuoden 2015 alustava talousarviosuunnitelma", Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 26a/2014