

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2010 rd

Statsrådets skrivelse om Europeiska kommissionens förslag i syfte att effektivisera samordningen av den ekonomiska politiken inom Europeiska unionen och euroområdet

Statsrådets utredning med anledning av Finlands ståndpunkter till van Rompuys arbetsgrupp och meddelandet från kommissionen om en förbättrad ekonomisk samordning

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 8 oktober 2010 statsrådets skrivelse om Europeiska kommissionens förslag i syfte att effektivisera samordningen av den ekonomiska politiken inom Europeiska unionen och euroområdet (U 34/2010 rd) till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet och finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet. Ärendet har också remitterats till ekonomiutskottet för eventuella åtgärder. Stora utskottet beslutade den 8 oktober 2010 lämna ett utlåtande i ärendet till statsrådet.

Europeiska kommissionen överlämnade den 18 oktober 2010 de finsk- och svenskspråkiga versionerna av lagstiftningsförslagen till riksdagen i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i Lissabonfördraget. Kommissionen meddelar att förfarandet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i Lissabonfördraget ska tillämpas på de förslag till förordningar som ingår i paketet. Förslagen offentliggjordes på samtliga officiella EU-språk den 19 oktober 2010.

Statsrådet överlämnade den 21 oktober 2010 en utredning enligt 97 § i grundlagen till stora utskottet med anledning av Finlands ståndpunkter om van Rompuys arbetsgrupp och meddelandet från kommissionen om en förbättrad ekonomisk samordning (E 31/2010 rd) och därefter fem kompletterande utredningar i samband med arbetsgruppens sammanträden. Stora utskottet beslutade vid sitt möte den 15 oktober 2010 behandla frågorna tillsammans. Utskottet fick den 21 oktober 2010 tillgång till arbetsgruppen van Rompuys rapport på engelska och ett sammandrag av rapporten och något senare en kompletterande utredning från statsrådet.

I detta utlåtande ingår utskottets preliminära iakttagelser som det önskar att statsministern beaktar när Europeiska rådet den 28—29 oktober 2010 behandlar de förslag om samordning och styrning av den ekonomiska politiken som ordföranden Herman van Rompuys arbetsgrupp lägger fram. Stora utskottet kommer vid en senare tidpunkt efter att ha fått närmare utredningar och utlåtanden från fackutskotten att yttra sig särskilt om kommissionens och arbetsgruppens för-

slag i god tid innan Finlands ståndpunkter måste formuleras inför förhandlingarna i EU:s råd.

Utskottet har tagit del av den gemensamma förklaring som Frankrikes president och Tysklands förbundskansler antog den 18 oktober 2010 om hur den ekonomiska politiken i EU ska styras. Statsrådets utredning om förklaringen blir inte färdig förrän den dag utskottet utsatt för sitt utlåtande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har i ärendet U 34/2010 hört

- talman Sauli Niinistö
- lagstiftningsråd Johannes Leppo, justitieministeriet
- understatssekreterare Martti Hetemäki, finansministeriet
- finansråd Ilkka Kajaste, finansministeriet
- Europaparlamentsledamot Carl Haglund
- medlem i kommissionen Olli Rehn, Europeiska kommissionen

- direktör Jaakko Kiander, Löntagarnas forskningsinstitut
- verkställande direktör Sixten Korkman, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- professor Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet
- chefsekonomist Timo Tyrväinen, Aktia Bank
- specialforskare Janne Salminen, Åbo universitet.

Utskottet har i ärendet E 31/2010 rd hört

- minister Jyrki Katainen
- understatssekreterare Martti Hetemäki, finansministeriet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Finansbranschens Centralförbund, Akava, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf och generaldirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank.

Samband med andra handlingar

Stora utskottet lämnade den 16 juni 2010 utlåtande (StoUU 6/2010 rd) om ärende E 31/2010 rd. Utlåtandet byggde på ekonomiutskottets och finansutskottets utlåtanden (EkUU 12/2010 rd och FiUU 5/2010 rd).

SKRIVELSEN

Kommissionens förslag

Europeiska kommissionen lämnade den 29 september 2010 ett förslag till förbättrad ekonomisk samordning i Europeiska unionen och euroområdet. Förslaget består av ett direktiv och fem förordningar (KOM (2010) 522—527).

Kommissionen säger i sin motivering att den internationella ekonomiska och finansiella krisen och den skuldskris som drabbat euroområdet har avslöjat luckor i EU:s ekonomiska styrsystem ("EU economic governance system"). De föreslagna rättsakterna ska stärka de existerande instrumenten och därigenom bidra till bättre ekonomisk samordning i EU. Samtidigt ska den europeiska "terminen" ("European semester") som införs i januari 2011 vidareutvecklas.

För att stärka stabilitets- och tillväxtpakten föreslås ändringar i förordningen om paktens förebyggande del och förordningen om paktens korrigerande del. Förordning (EG Nr 1466/97 — ändringsförslag KOM (2010) 0526 om paktens förebyggande del föreslås bli kompletterad med ett nytt begrepp, "försiktig finanspolitik" ("prudent fiscal policy making") och en utgiftsregel. Enligt utgiftsregeln får medlemsstaternas offentliga utgifter inte öka snabbare än bnp i snitt, om avvikelser inte kompenseras genom skattehöjningar. En avvikelse är emellertid tillåten vid en allvarlig ekonomisk konjunkturedgång. Länderna i euroområdet kan påföras sanktioner — främst räntebärande depositioner — på grund av avvikelser. Rådet kan kräva en snabb

bare skuldnedsättning än med tidigare avtalade 0,5 procentenheter av bnp när det gäller djupt skuldsatta länder eller länder med skadliga obalanser i den totala ekonomin. Kriteriet för bedömning av medlemsstaternas ekonomiska politik kommer att vara en försiktig finanspolitik i stället för det nuvarande målet på medellång sikt. Som avvikelse från en försiktig finanspolitik betraktas en utgiftspolitik som påverkar balansen i de offentliga finanserna med minst 0,5 procent av bnp under ett år eller minst 0,25 procent av bnp under två år i rad. I bedömningen av utgiftspolitiken kommer emellertid sådana strukturella reformer, t.ex. pensionsreformer, att vägas in som på sikt ger spareffekter.

Genom ändringen av förordning (EG Nr 1467/97 — ändringsförslag KOM (2010) 0522 om stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del sätts skuldkriteriet i funktion. En medlemsstat anses ha nedsatt sin offentliga skuld på ett tillfredsställande sätt om differensen till referensvärdet (60 procent av bnp) enligt fördraget har minskat med en tjugondel (1/20) per år under de tre senaste åren. I sin rapport om ett lands skuldposition på medellång sikt bör kommissionen ta hänsyn till en rad faktorer, som skulders maturitet, inflation, ekonomisk tillväxt, växelkurser och bl.a. åtaganden som beror på befolkningens åldersstruktur. Medlemsstaterna ska rapportera om sina mål för offentliga utgifter och inkomster. För underskott gäller en strängare rapporteringsskyldighet. Vid sanktioner bestäms en räntelös deposition eller böter utifrån hur stor differensen till referensvärdet är eller, när skulden är orsak till sanktionen, hur mycket underskottet avviker från det målsatta underskottet.

Genom förordning (KOM (2010) 527) om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser får kommissionen i uppdrag att i samråd med rådet utarbeta en resultattavla för identifiering av faktorer med relevans för den ekonomiska balansen i medlemsstaterna. Kommissionen fastställer indikatorerna och deras respektive tröskelvärden. Det finns inga begränsningar för valet av indikatorer. Enligt motiven till förslaget kan indikatorerna vara t.ex.

bytesbalans och utlandsskuld, pris- eller kostnadskonkurrenskraft och skuldsättning i den privata och offentliga sektorn. Om kommissionen anser att obalanser föreligger, kommer den att rekommendera rådet att anta de nödvändiga förebyggande rekommendationerna för den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 121.2 i fördraget. Om kommissionen tycker sig se "alltför stora obalanser" i en medlemsstat, rekommenderar den rådet att anta rekommendationer enligt artikel 121.4 med detaljerade krav på de korrigerande åtgärder som medlemsstaten förväntas vidta. Medlemsstaten ställs under aktiv övervakning.

I förslaget till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (KOM (2010) 523) ställs detaljerade krav på medlemsstaternas system för nationalräkenskaper, statistikframtagning, prognosmetoder, numeriska regler för de offentliga finanserna och ett budgetramverk på medellång sikt samt finanspolitiska kopplingar mellan den offentliga sektorns olika undersektorer.

Syftet med förslaget till förordning (KOM (2010) 524) om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet är att stärka både de preventiva och korrigerande delarna av stabilitets- och tillväxtpakten. Förordningen gäller de länder som infört euron. Vad gäller den förebyggande delen blir det fråga om sanktioner, om en medlemsstat trots varning från kommissionen inte gör adekvata framsteg i att anpassa sina offentliga finanser. Detta har inte samband med ett alltför stort underskott, utan sanktioner tillämpas om rådet har antagit en rekommendation för en medlemsstat därför att medlemsstatens finanspolitik i betydande grad avviker från vad som avses med en försiktig finanspolitik i förslaget till förordning (KOM (2010) 526). Sanktionen är en räntebärande deposition på 0,2 procent av bnp.

Sanktionsförfarandet enligt paktens korrigerande del kräver ett beslut om att ett alltför stort underskott föreligger. Rådet ska inom tio dagar ta ställning till kommissionens förslag, som det kan förkasta med kvalificerad majoritet. Sank-

tionen är en räntebärande deposition, som kan omvandlas till böter, på 0,2 procent av bnp.

I förslaget till förordning (KOM (2010) 525) om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet bestäms om sanktioner för medlemsstater som upprepade gånger bryter mot rådets rekommendationer till åtgärder vid alltför stora makroekonomiska obalanser. Sanktionen är en räntebärande deposition på 0,1 procent av bnp. Beslutsförfarandet ska vara på samma sätt halv-automatiskt som vid beslut om sanktioner enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen kan föreslå att sanktionerna ska minskas eller slopas, om den rådande ekonomiska situationen är exceptionell. Förordningen föreslås bara gälla länderna i euroområdet.

De föreslagna förordningarna ska sättas i kraft i början av 2012 eller möjligen redan tidigare.

Rådsordförandens arbetsgrupp

Europeiska rådet beslutade den 25 mars 2010 begära rådets ordförande att i samråd med kommissionen tillsätta en arbetsgrupp bestående av representanter för medlemsstaterna, det aktuella ordförandelandet och Europeiska centralbanken för att före årets utgång lägga fram förslag för rådet till nödvändiga åtgärder för att nå målet för hur de ekonomiska kriserna kan lösas och budgetdisciplinen förbättras och för att se på alla alternativ för att stärka den rättsliga ramen. Arbetsgruppen ska lägga fram sina resultat för Europeiska rådet den 28—29 oktober 2010.

Arbetsgruppen stöder i det stora hela kommissionens förslag. På en del punkter avviker ståndpunkterna från varandra, vilket förmodligen innebär att kommissionens förslag kommer att ändras under beredningen i rådet. De viktigaste ändringarna gäller underskottsförfarandet, som innebär att en medlemsstat som uppvisar ett un-

derskott får ytterligare sex månader på sig för att vidta korrigerande åtgärder innan rådet utifrån kommissionens rekommendation beslutar om sanktioner i ett förfarande med omvänd kvalificerad majoritet. Också direktivet om medlemsstaternas budgetramverk blir förmodligen mindre detaljerat och förpliktande när arbetsgruppen van Rompuys slutsatser vägs in.

Frankrikes och Tysklands förklaring

Frankrikes president och Tysklands förbunds-kansler antog vid sitt möte den 18 oktober 2010 en förklaring som bland annat ledde till vissa ändringar i sanktionssystemet som något senare samma dag togs in i arbetsgruppen van Rompuys slutrapport.

I sin förklaring anser Frankrike och Tyskland dessutom att fördraget bör ändras och uttrycker en förhoppning om att ordföranden för Europeiska rådet i samråd med rådets medlemmar fram till rådets möte i mars 2011 kommer med en utredning om en permanent krishanteringsmekanism. Fördragsändringarna bör begränsas till två frågor: För att hantera framtida ekonomiska kriser måste det upprättas ett bestående och stabilt ramverk som involverar privata borgenärer i lösningen och medlemsstaterna måste tillåtas vidta lämpliga åtgärder för att trygga stabiliteten i euroområdet. För det andra ska fördragsändringen göra det möjligt att suspendera de medlemsstaters rösträtt som bryter mot den ekonomiska och monetära unionens grundprinciper.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen tillstyrker EU-kommissionens förslag och menar att de grundar sig på samförstånd mellan Europeiska rådet och arbetsgruppen van Rompuy. Regeringens ståndpunkt om arbetsgruppen van Rompuys förslag är under beredning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt om målen för kommissionens förslag och om behovet av och de allmänna grunderna för de föreslagna metoderna för att förbättra den ekonomiska samordningen. Förslagen stärker samordningen av den ekonomiska politiken i unionen och euroområdet och bidrar därmed till stabiliteten i euroområdet.

Stora utskottet avser att ta närmare ställning till detaljerna i kommissionens förslag och till arbetsgruppen van Rompuy's förslag vid en senare tidpunkt utifrån kompletterande utredningar från statsrådet och beredningen i fackutskott. Det noterar att det efter den franske presidentens och tyska förbundskanslerns gemensamma förklaring den 18 oktober 2010 är uppenbart att beredningen av slutsatserna från Europeiska rådet i oktober och av kommissionens förslag kommer att fortsätta på ett sätt som inte kunde förutses när statsrådets skrivelse upprättades.

I den här beredningsfasen hänvisar stora utskottet bara till en rad frågor som det vill få utredning i innan de föreslagna rättsakterna antas i EU:s råd.

De ekonomiska utgångspunkterna för förslagen

Stora utskottet ser positivt på det samlade analytiska greppet om den ekonomiska krisen i motiveringen till kommissionens förslag. EU-medlemsstaternas problem är ett led i en global kris. De bidragande orsakerna till krisen är många och har varit av varierande relevans för de olika medlemsstaterna. Den bristfälliga efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten i flera medlemsstater är inte den enda orsaken till krisen, utan man måste enligt kommissionen erkänna att också externa finanspolitiska faktorer (konsumtion och fastighetsbubblor, privat skuldsättning och företags skuldsättning, problem med han-

delsbalansen osv.) har spelat in. Utskottet ser det ändå som en brist att stabilitetsproblemen i de finansiella systemen vid den globala finanskris som började hösten 2008 inte alls har tagits upp. Det erinrar att det främsta målet för vårens krispaket var att hindra en ny finanskris, när hela det finansiella systemet i EU hotades av de multipla effekterna av att de europeiska finansinstitut som stod för utlåningen till överskuldssatta europeiska länder måste realisera sina förluster.

Den ekonomiska krisen våren 2010 avslöjade problemen med stabilitets- och tillväxtpakten i Lissabonfördraget i undantagssituationer. Greklandskrisen lyfte fram de offentliga finansernas hållbarhet och den bristfälliga efterlevnaden av skuldkriterierna i många medlemsstater och ökade oron på marknaden. Artikel 125 i fördraget förbjuder medlemsstaterna och unionen att åta sig förpliktelser som ingåtts av en annan medlemsstat och försvårade för sin del för unionen att ingripa i finanskriserna i medlemsstaterna. I det krisläget måste man upprätta en temporär treårig finansiell stabiliseringsfond och stabiliseringsmekanism för Europa (EFSF, EFSM). Systemet harmonierar dåligt med euroområdets rättsliga grund och dessutom är systemets temporära natur ett problem i sig. I det hastigt sammanställda systemet sköts problemet med s.k. moralisk risk upp till framtida beslut, alltså hur man ska få finansinstitut som finansierat stater som brutit mot villkoren i stabilitets- och tillväxtpakten att dela på kostnaderna för en räddningsoperation när finansierarnas kapitalrisker har flyttats över på skattebetalarna i medlemsstaterna. Därför är initiativet i Tysklands och Frankrikes förklaring till en permanent krismekanism som innebär att också privata finansierare är med om att betala kostnaderna för krishantering välkommet.

Kommissionens förslag handlar i centrala delar om att stärka kraven i stabilitets- och tillväxtpakten på medlemsstaternas offentliga finanser och skuld. I och med att pakten har blivit unionens *acquis* vill utskottet påminna att man genom fördraget en gång i tiden gjorde ett medve-

tet val att höja ett stabilt penningvärde över andra ekonomiska indikatorer. Stabilitets- och tillväxtpakten begränsar medlemsstaternas möjligheter att bedriva en stimulans- och konjunkturpolitik. Av denna brist på flexibilitet följer att EU:s medlemsstater inte driver på den ekonomiska tillväxten på samma sätt som USA genom att öka likviditeten. Följaktligen har pakten stärkt eurons värde i relation till exempel till den amerikanska dollarn eller japanska yenen, vilket också har en negativ effekt på den ekonomiska tillväxten. Stora utskottet fäster alltså särskild vikt vid hur kommissionens förslag reglerar beslutsfattandet om den flexibilitet som stabilitets- och tillväxtpakten medger i undantagssituationer.

Den rättsliga grunden och subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Statsrådets skrivelse tar inte ställning till kommissionens åsikter om de föreslagna rättsakternas rättsliga grund. Utskottet förmodar att det beror på att skrivelsen beretts inom en exceptionellt snäv tidsram. Utan att föregripa den kommande kompletterande utredningens innehåll konstaterar utskottet att den rättsliga grunden måste klarläggas på ett sätt som tillfredsställer samtliga medlemsstater för att det system som kommissionen föreslår ska bli antaget och vara trovärdigt.

Kommissionens förslag bygger i långa stycken på tolkningen att artikel 136 i fördraget (EUF) möjliggör tvingande åtgärder mot eurländer i situationer där artikel 121 tillåter icke-tvingande rekommendationer. Artikel 136 är ganska oklart formulerad och har inte tidigare använts som rättslig grund för rättsakter. Principen om tilldelade befogenheter i artikel 5 i EU-fördraget sätter gränser för hur långt unionens kompetens kan utvidgas genom tolkning av fördraget om unionens funktionssätt. Kommissionens förslag skiljer sig markant från vad som föreskrivs i artikel 121 i EUF i och med att de avsevärt stärker kommissionens roll. Det behöver klarläggas i vilken utsträckning fördragen tillåter förändringar som påverkar balansen mellan

institutionerna genom sekundär lagstiftning. Utskottet erinrar att beslutssystemen i artiklarna 121, 126 och 136 i fördraget skiljer sig från varandra med avseende på institutionernas roll. Alla rättsliga grunder tillerkänner emellertid kommissionen en betydelsefull roll som utövare av politisk prövningsrätt.

Arbetsgruppen van Rompuy återuppväcker i sin rapport tanken om att sanktioner enligt stabilitets- och tillväxtpakten på ett senare stadium ska kunna utvidgas till medlemsstater utanför euroområdet genom att innehålla överföringar från EU-budgeten, men väcker också frågor om den rättsliga grunden. Överföringar av pengar från unionen till medlemsstaterna (till exempel från kohesionsfonden, strukturfonderna, jordbruksutgifter) bygger på unionens förordningar. Det är i princip möjligt att införa en villkorsklausul i de nya förordningarna som gör det möjligt att innehålla bidrag till medlemsstater som brutit mot budgetdisciplinen. Men juridiskt sett bör sådana sanktioner ha samband med målen för det behöriga politikområdet: om bidrag hålls inne på grund av finanspolitiskt underpresterande måste det kunna påvisas att en försiktig finanspolitik får direkta verkningar till exempel för ett strukturfondsbidrags effektivitet. Ett liknande orsaksamband måste påvisas särskilt för varje förordning som gäller ett politikområde. Man kan fråga sig om arrangemanget är genomförbart.

Statsrådets skrivelse ser inte närmare på frågan om subsidiaritet och proportionalitet, som behandlades mycket schematiskt i kommissionens förslag. Utifrån det tillgängliga materialet går det inte att bedöma om kommissionens detaljerade förslag till ingripande i medlemsstaternas finanspolitiska beslutsfattande i alla delar är nödvändigt för att nå målen med fördragen och om de är proportionerliga. Utskottet påminner att de nationella parlamenten, riksdagen inbegripet, har åtta veckor på sig från det att förslagen offentliggjordes att komma med invändningar på samtliga officiella språk med anledning av de föreslagna rättsakternas förenlighet med subsidiaritetsprincipen, alltså fram till den 14 december 2010.

Utskottet förutsätter att statsrådet kommer med en kompletterande skrivelse med en tillräckligt detaljerad analys av sin uppfattning om förslagets rättsliga grund och deras förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Automatiken i sanktioner enligt stabilitets- och tillväxtpakten

I likhet med statsrådet anser utskottet att det behövs mer automatik i sanktionerna enligt stabilitets- och tillväxtpakten och analogt mindre politisk prövning för att införa sanktioner. Det skulle göra sanktionerna mer förutsebara och bidra till likabehandling av medlemsstaterna.

Utskottet ser emellertid vissa problem med kommissionens starkt framträdande roll vid beslut om när en medlemsstat ska anses ha drabbats av så exceptionella ekonomiska omständigheter att den skulle kunna befrias från sanktioner. Det är bara kommissionen som kan lägga fram ett sådant förslag medan rådet fattar det slutliga beslutet. Till skillnad från när det utifrån objektiva fakta kan konstateras att en medlemsstat har avvikit från referensvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten ingår det också ett mått av subjektiv prövning och öppnar för manipulativ tolkning att konstatera att en exceptionellt allvarlig konjunkturedgång eller motsvarande ekonomisk störning föreligger. I enskilda fall är det fråga om en medlemsstats rätt och skyldighet att vidta finanspolitiska åtgärder inom dess kompetens för att avvärja en konjunkturedgång.

Sanktionernas omfattning och effektivitet

Utskottet inväntar närmare information om argumenten för förslaget om sanktioner på 0,2 och 0,1 procent av bnp. Enligt statsrådets skrivelse ska de stå i något slags samband med de strukturbidrag som medlemsländerna får ur unionens budget, men i de föreslagna rättsakterna finns inga hänvisningar till vare sig unionens budget eller strukturbidragen. Sanktionernas proportionalitet, dvs. deras storlek i förhållande till den

eftersträlvade nyttan, bör klarläggas redan som en fråga om rättslig grund. Det väcker frågan om hur effektiva sanktionerna och hotet om sanktioner är jämfört med de sanktioner som finansmarknaden bestraffar stater som bedrivit en otyglad finanspolitik med i form av låneräntor.

Förslagen till förordningar om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser

Utskottet tillstyrker kommissionens tanke om bredare ekonomisk övervakning för att upptäcka och åtgärda makroekonomiska obalanser på ett tidigt stadium. Det omfattar kommissionens syn att fenomen utan samband med finanspolitiken, som fastighetsbubblor, ohållbara konsumtionsnivåer och en stadigt växande extern och inhemsk skuldsättning i någon medlemsstat, bidragit till den ekonomiska krisen. Kommissionens förslag väcker ändå en rad frågor.

Kommissionens förslag förefaller att utgå från att det går att ställa objektiva och kommensurabla kriterier för alla medlemsstater som gör det möjligt att avgöra om någon ekonomisk förändringsprocess är så stark att den kan tolkas som en obalans. Det som ser ut som en obalans i en ekonomi kan i en annan vara ett normalt tecken på ekonomisk omstrukturering. Å andra sidan förefaller kommissionens förslag utgå från att man kan påverka sådana obalanser på ett objektivet kvantifierbart sätt genom politiska åtgärder. I verkligheten har politiska ingripanden i en marknadsekonomi ofta indirekta verkningar som är svåra att verifiera. Det kan till och med vara svårt att säga i vilken riktning de verkar.

Utskottet ser det som ett särskilt problem att användningen av indikatorer som styr finanspolitiken inte är explicit begränsade till politiskt kontrollerbara ekonomiska fenomen. Det skulle vara politiskt svårt att acceptera att till exempel en konkurrenskraftsindikator tillämpas för att införa sanktioner för någonting som är resultatet av en marknadsprocess, m.a.o. att sanktioner bestäms för en medlemsstat på grund av ett avtal mellan arbetsmarknadens parter eller låt oss säga inom skogssektorn.

Utskottet emotser en mer ingående rapport om förfarandet för att bestämma indikatorer för makroekonomiska obalanser, med hänsyn också till att kommissionens förslag är förenat med möjligheten att införa semiautomatiska sanktioner. Automatiska sanktioner kan anses motiverade när de bygger på relevanta och verifierbara fakta. Utskottet påpekar i alla fall att det inte råder någon sådan samstämmighet om hur makroekonomiska indikatorer definieras och när de är relevanta att man skulle kunna tala om en fullständigt objektiv process. Valet och utvärderingen av indikatorer och riktmärken involverar i många fall politiska val.

Det är tänkt att indikatorerna ska fungera som finanspolitiska styrinstrument och därmed väcker förslaget frågan om hur exakt avgränsade kommissionens befogenheter är. Utskottet förutsätter att statsrådet kommer med en bedömning av förslagets konsekvenser för relationerna mellan unionens institutioner och medlemsstaternas finanspolitiska beslutskompetens.

Förslagets konsekvenser för riksdagens budgetmakt och övriga aktörer inom den offentliga ekonomin

Kommissionens lagstiftningsförslag innefattar element som helt klart kommer att få betydelse för riksdagens budgetmakt. Åtgärderna berör medlemsstaternas offentliga finanser på alla plan och får alltså effekter också för kommunerna och till exempel pensionsanstalternas verksamhet. Utskottet kräver att regeringen omgående kommer med en detaljerad bedömning av den föreslagna lagstiftningens konstitutionella konsekvenser för Finland.

Beredningen av förslagen i Europeiska unionen

Beredningen av de finanspolitiska styrmekanismerna ger inte nödvändigtvis någon positiv bild av hur beslutsfattandet efter Lissabonfördraget fungerar. Att beredningen splittades upp på kommissionen och Europeiska rådets ordförandes arbetsgrupp ser ut att ha lyft fram de befogenhetsmotsättningar som den nya institutionel-

la strukturen i Lissabonfördraget resulterade i. Utskottet är inte helt övertygat om att en så detaljerad beredning av förslag är förenlig med Europeiska rådets roll att ange de breda riktlinjerna för unionens politikområden.

Som utskottet ser det är det av största vikt att Europeiska rådet inskränker sig till sin fördragsfästa vägledande roll: det är inte rådets sak att ta del i den faktiska lagstiftningsprocessen. Befintliga strukturer för beslutsfattande och legislativa procedurer bör inte kringgås. Detta spelar också en viss praktisk roll för genomförandet av förslagen eftersom rådets sammansättning begränsar dess verkliga makt: den befogenhet som EU-ländernas statsöverhuvud och regeringschefer har begränsas av deras respektive konstitutionella bestämmelser. Presidenten i ett medlemsland må ha en aldrig så stark ställning men får bara i begränsad omfattning själv bestämma om lagstiftningens innehåll. I Europeiska rådet kan presidenter och statsministrar göra åtaganden om allmänna riktlinjer, men medlemsstaterna kan göra juridiska åtaganden bara genom EU:s råd, vars procedurer är sammanflätade med medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser om hur ståndpunkter formuleras och befogenheter delegeras.

För att förslagen ska nå sitt syfte krävs det att de behandlas tillräckligt ingående både i unionens institutioner och i medlemsstaternas regeringar och parlament, anser utskottet. Det finns inget särskilt behov av skyndsam behandling. Det finns gott om exempel i unionens närmaste förflutna på att lagstiftning som kommit till i all hast i själva verket fördröjer lösningen på problemet i och med att det kräver diskussion efteråt om vad som blev beslutet och med vilken effekt. Utskottet erinrar om Lissabonfördragets regler för minimibehandlingstider för lagförslag för att tillgodose de nationella parlamentens intressen. De spelar en särskilt stor roll vid förslag som direkt påverkar de nationella parlamentens budgetförfaranden.

Utskottet kommer vid en senare tidpunkt utifrån en särskild utredning från statsrådet att ta ställning till förslagen i den fransk-tyska förklaringen den 18 oktober 2010. Men det måste klar-

läggas hur möjligheten att suspendera en medlemsstats rösträtt vid samtliga rådssammansättningar inverkar på medlemsstaternas interna befogenhetsstrukturer, om finansministrarna kan använda hot om sanktioner som spelbricka i förhandlingar mot andra nationella aktörer i medlemsstaterna.

Ärendets fortsatta beredning i riksdagen

Behandlingen av förslagen om bättre finanspolitisk samordning fortsätter enligt grundlagen i riksdagen till dess att unionens institutioner har fattat de slutliga besluten. Tanken är att Europeiska rådet vid sitt möte den 28—29 oktober 2010 ska besluta om allmänna riktlinjer för den fortsatta beredningen och att den egentliga lagstiftningsprocessen därefter ska ta vid. När grundlagsutskottet, finansutskottet och ekonomiutskottet har lämnat sina utlåtanden kommer stora utskottet utifrån dem att meddela behövliga instruktioner till de ministrar och tjänstemän som företräder Finland inför behandlingen i rådet.

Stora utskottet har ställt en rad frågor ovan som behöver klarläggas närmare inför behandlingen i riksdagen. Exempelvis:

- en ingående bedömning från statsrådet av förslagets rättsliga grund enligt grundfördragen, inbegripet deras förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna
- statsrådets uppfattning om de föreslagna sanktionernas omfattning

— statsrådets bedömning av vilka effekter den föreslagna förordningen om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser får för relationerna mellan unionens institutioner och för medlemsstaternas finanspolitiska beslutsbefogenheter

— en detaljerad bedömning från statsrådet av lagstiftningsförslagets konstitutionella konsekvenser för Finland.

Utlåtande

Stora utskottet meddelar

att det omfattar statsrådets positiva syn på målen med kommissionens förslag och det nya systemets generella struktur.

Utskottet konstaterar att det finns en lång rad frågetecken kring förslagen som behöver rätas ut och att det därför inte kan ta närmare ställning till frågan förrän det fått kompletterande och mellan ministerierna behörigen samordnade utredningar från statsrådet. Det erinrar att stora utskottets ställningstagande enligt grundlagen utgör den vägledande utgångspunkten för regeringens åtgärder i Europeiska unionens institutioner.

Helsingfors den 22 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Tuomioja /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
vordf. Antti Kaikkonen /cent
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Timo Juurikkala /gröna
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Kyösti Karjula /cent
Ulla Karvo /saml

Matti Kauppila /vänt
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Markku Laukkanen /cent
Håkan Nordman /sv
Tuomo Puumala /cent
Kari Rajamäki /sd
Jouko Skinnari /sd
Esko-Juhani Tennilä /vänt

StoUU 9/2010 rd — U 34/2010 rd, E 31/2010 rd

ers. Tuulikki Ukkola /saml
Krista Kiuru /sd
Johannes Koskinen /sd
Sanna Perkiö /saml

Mauri Salo /cent
Sari Sarkomaa /saml
Seppo Särkiniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Den ekonomiska krisen i Grekland och vissa andra EU-länder har gett ny kraft åt strävandena att öka EU-institutionernas makt över nationalstaterna och deras egna beslutsfattande institutioner. Nu håller man på att ta nästa steg på federalismens väg när EU försöker kapa åt sig rätten att blanda sig i medlemsstaternas budgetberedning. Dessutom tänker man införa straffåtgärder mot de medlemsländer som inte handlar i enlighet med vad Europeiska kommissionen och EU-rådet förutsätter.

Enligt förslaget ska sanktioner kopplas till kommissionens krav på en stram budgetpolitik. Straff som EU bestämmer om ska enligt vad som föreslås också kunna påföras för att rätta till s.k. makroekonomiska obalanser. Precis såsom FFC säger i sitt utlåtande till utskottet finns det till och med risk för att man lägger sig i kollektivavtalen om lönepåslagen anses vara för stora.

Ståndpunkt

De föreslagna sanktionerna kommer att påverka de problemdrabbade medlemsländerna på helt motsatt sätt än vad man eftersträvar. Nedsänkningar i löner, pensioner, a-kassa och bidrag minskar köpkraften och ökar arbetslösheten. På detta sätt bidrar de bara till att förvärra de problemdrabbade ländernas situation. Det är ju uttryckligen detta som håller på att hända i Grekland. EU:s och medlemstaternas garantier räddade till hög ränta de stora banker som finansierat grekiska staten, samtidigt som man lät folket lida av följderna. Också den föreslagna möjligheten att frysa problemdrabbade medlemsländers EU-bidrag är missriktad.

Vi stöder inte en försvagad ställning för Finlands riksdag och överföring av mer makt till Europeiska unionen och dess institutioner. Därför avser vi inte att ge vårt bifall till att Finlands regering stöder den föreslagna ökningen av EU:s inflytande över ekonomin.

Helsingfors den 22 oktober 2010

Esko-Juhani Tennilä /vänst
Matti Kauppila /vänst

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Europeiska rådet och unionens medlemsstater har handlat i strid med lagen när de inte följt artikel 125 i fördraget. Den uttryckligen förbjuder en medlemstat och unionen att åta sig förpliktelser som ingåtts av en annan medlemsstat. Ändå införde man en europeisk finansiell stabiliseringsfacilitet (EFSF) och en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EFSM) i strid med artikeln till följd av den grekiska finanskrisen och rädslan för att den skulle sprida sig till andra länder. Precis som stora utskottet säger skapade EU ett temporärt system för solidariskt ansvar i en krissituation. Systemet är dåligt anpassat till euroområdet regelverk, och det fick inte heller de finansinstitut som hade finansierat stater som brutit mot villkoren i stabilitets- och tillväxtpaktens att delta i kostnaderna för räddningsoperationen, eftersom finansierarnas kapitalrisker överfördes på medlemsstaternas skattebetalare.

Europeiska kommissionen har nu lagt fram ett lagstiftningspaket i syfte att effektivisera samordningen av den ekonomiska politiken inom EU. Än en gång tänker man få ordning på EU- och euroländernas oansvariga slöseri genom lag och förordning, trots att inte ens den tidigare stabilitetspakten från 1996 i Dublin följdes. Det nya lagpaketet är misslyckat från början. Det innehåller massor av oklara uttryck och tolkningsmöjligheter som ökar EU-byråkratin och byråkraternas makt. Inga lösningar presenteras på maktförhållandena och funktionssätt i fråga om beslutsprocessen. Dessutom är de stora medlemsländerna hela tiden ute efter mera makt.

Lagpaketet omfattar ett direktiv och fem förordningar som ska åstadkomma balans i medlemsländernas ekonomi. Direktivet skapar allomfattande mångtydiga system för prognostisering och tillsyn som medlemsländerna ska genomföra gemensamt. Och sedan ska Bryssel övervaka det hela. Huvudprincipen för lagpaketet är enkel: den som inte sköter sig får betala böter.

Enligt en av de föreslagna förordningarna, KOM(2010) 526, får de offentliga utgifterna inte öka snabbare än bnp i genomsnitt, utom vid allvarliga konjunkturnedgångar. Det går också att klara sig ur knipan genom skatthöjningar. I annat fall börjar en annan av de föreslagna förordningarna, KOM(2010) 524, tillämpas. Först utfärdas en varning, och om man inte tar den ad notam kommer EU:s osynliga hand att ta pengar ur de finländska skattebetalarns plånböcker. Det rör sig om böter på ca 350 miljoner euro, och om inte detta har effekt så påförs ytterligare en bot på ca 175 miljoner euro. Senast då borde det böt-fälda landet börja rycka upp sig. Men samtidigt finns det inga fler bötesstraff såvida man inte kör igång en ny omgång.

Som mönsterland i EU har Finland noga följt EU:s spelregler. Och nu förväntas vi godkänna ett lagpaket som innebär att unionen börjar styra de nationella ekonomiska besluten och harmonisera budgetramarna. Såsom utskottet slår fast är det meningen att de föreslagna åtgärderna ska inverka på hela den offentliga sektorn i medlemsstaterna, vilket innebär att man också blandar sig i kommunernas och exempelvis pensionsanstaltens verksamhet. Detta är på intet sätt acceptabelt. Nästa steg är att EU börjar bestämma hur mycket pengar vi får satsa på att trygga social- och hälsovården och på äldreomsorgen.

Europeiska unionen börjar allt mer påminna om f.d. Sovjetunionen. När Sovjetunionen hade problem krävde man mer socialism. När EU har problem kräver man mer integration. EU:s svar på den ekonomiska krisen är koncentration av budgettillsynen till Bryssel. Också Sovjet centraliserade. I Moskva visste de nog, så länge de visste. Den nationella beslutanderätten får inte inskränkas. Det går inte att sköta ekonomin framgångsrikt genom administrativa beslut. Nästa år kommer Finland att bidra till EU:s kassa med ett nettobidrag på 608 miljoner euro. Vad får vi i utbyte? Direktiv.

Sannfinländarna godkänner inte någon som helst ökning av EU-byråkratin. Det föreslagna lagpaketet innebär att makt åter en gång överförs till EU och att möjligheterna till ett eget, flexibelt nationellt beslutsfattande försämrats. Det främsta syftet med lagpaketet är att öka EU:s ekonomiska trovärdighet. Denna trovärdighet är ändå redan förlorad, och nya problem står inför dörren. Många länder har faktiska, ökande ekonomiska svårigheter som leder till ökad skuldsättning och arbetslöshet och till sociala nedskärningar. Det finns en uppenbar risk för att Finland även fortsättningsvis måste ställa säkerhet för länder som har det ekonomiskt allt sämre ställt i syfte att säkerställa euroområdets stabilitet och ekonomiska trovärdighet. Därmed får Finland utan egen förskyllan betala kalaset. Al-

ternativet är att länderna i fråga genomför en skuldsanering. Också den möjligheten bör övervägas att dessa länder skulle stå utanför euroområdet.

Det är allt mer sannolikt att det bara är en tidsfråga innan EU och euroområdet upplöses. Framtidens Europa är ett Europa bestående av självständiga nationer som utgör ett gemensamt ekonomiskt samarbets- och frihandelsområde.

Ståndpunkt

Jag anser därför

att stora utskottet i sitt utlåtande borde ha föreslagit att kommissionens förslag avslås.

Helsingfors den 22 oktober 2010

Pietari Jääskeläinen /saf