

Stora utskottet

Statsrådets utredning: EU:s återhämtningsplan, fleråriga budgetram och återhämtningsinstrument

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning: EU:s återhämtningsplan, fleråriga budgetram och återhämtningsinstrument (E 64/2020 rd): Ärendet har inkommit till riksdagen.

Utlåtanden

Utskottet har fått följande utlåtanden och ställningstaganden:

Finansutskottets utlåtande FiUU 2/2020 rd

Ekonomiutskottets utlåtande EkUU 15/2020 rd

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd

Grundlagsutskottets ställningstagande i protokoll PeVP 43/2020 vp 5.6.2020. (Innehållet kan läsas i PeVP 43/2020 vp och SuVP 23/2020 vp; 5.6.2020)

Meddelande om inga åtgärder antecknades ha inkommit från kulturutskottet, utrikesutskottet, jord- och skogsbruksutskottet samt miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minister Tytti Tuppurainen
- enhetschef, konsultativ tjänsteman Satu Keskinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Johannes Leppo, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Jussi Lindgren, statsrådets kansli
- specialsakkunnig i EU-ärenden Joanna Tikkanen, statsrådets kansli
- budgetråd Seija Kivinen, finansministeriet
- budgetråd Panu Kukkonen, finansministeriet
- professor Juha Raitio

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

- professor Janne Salminen
- professor Päivi Leino-Sandberg
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä
- politices doktor (nationalekonomi) Sixten Korkman
- doktorand Antti Ronkainen, Helsingfors universitet
- universitetsforskare Timo Miettinen, Helsingfors universitet, Nätverket för Europaforskning
- juris doktor Tomi Tuominen
- chefsanalytiker Jan von Gerich, Nordea.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Detta utlåtande gäller statsrådets första utredning om Europeiska kommissionens omfattande plan för återhämtningen efter coronaviruspandemin. Planen offentliggjordes mellan den 27 maj och den 2 juni 2020 och den omfattar två meddelanden från kommissionen och sammanlagt 21 lagstiftningsförslag. Behandlingen av återhämtningsplanen beräknas fortsätta långt in i den tyska ordförandeskapsperioden i Europeiska unionens råd under andra halvåret i år. Statsrådet kommer separat att lämna skrivelser och utredningar om de 21 separata lagstiftningsförslagen (96 och 97 § i grundlagen).

Den utredning av statsrådet som nu behandlas gäller den inofficiella videokonferens för stats- och regeringscheferna i Europeiska unionens medlemsstater som hålls den 19 juni 2020 och den inofficiella förberedande videokonferensen för europaministrarna den 16 juni 2020, där medlemsstaterna uttrycker sina preliminära synpunkter på kommissionens förslag. På grundval av offentliga uttalanden från företrädare för medlemsstaterna står det klart att förslaget kommer att genomgå åtskilliga omarbetningar. Finlands ståndpunkter kommer att preciseras många gånger innan Finland är redo att förbinda sig till något slutresultat av förhandlingarna. Förhandlingarna om den fleråriga budgetramen och motsvarande lösningar inom EU följer regeln att "ingenting är klart förrän allt är klart". I detta utlåtande fokuserar utskottet därför på de preliminära ståndpunkter som på Finlands vägnar ska uttryckas i juni.

Stora utskottet påpekar att statsrådets ståndpunkter inte motiveras i någon klagörande grad, antagligen på grund av den brådskande beredningen. Utskottet förväntar sig att statsrådet kompletterar utredningen till denna del.

Stora utskottet påminner om att återhämtningsplanen i fråga om riksdagsförfarandet till sin karaktär motsvarar de tidigare långtidsbudgetarna. Skillnaderna ligger närmast i planens stora penningbelopp och i finansieringsmodellen och användningsändamålet för återhämtningsinstrumentet. Med tanke på riksdagsbehandlingen innebär detta att största delen av kommissionens förslag kan behandlas som vanliga politiska frågor om program, betalningsandelar och utbyte. Det är

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

möjligt att ta ställning till dessa först när förhandlingsprocessen framskrider och det kommer närmare uppgifter och bedömningar.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande är det inte fråga om en utveckling mot en förbundsstat, utan om exceptionella och tillfälliga stödåtgärder. De ekonomiska argumenten för kommissionens förslag och frågan om hur effektiva stödåtgärderna är måste enligt grundlagsutskottet bedömas kritiskt i förhållande till förutsättningarna för ett effektivt genomförande av unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget och även i förhållande till att arrangemangen ska vara ekonomiskt fungerande.

Enligt finansutskottets utlåtande är stimulansåtgärderna motiverade också ur Finlands synvinkel, eftersom vårt lands ekonomi är starkt beroende av läget i världsekonomin och utrikeshandeln. Cirka 60 procent av Finlands export går till EU-länderna, varvid EU-ländernas investeringar och handel har en central betydelse för Finlands export och därigenom för hela ekonomins produktion och inkomster. Trots att förslaget ökar Finlands medlemsavgifter, skulle också kostnaderna för en långvarig recession och nedgång för investeringarna i hela EU vara mycket stora.

Enligt ekonomiutskottets utlåtande är det till fördel för en liten, öppen och exportbaserad ekonomi som Finland att hela EU återhämtar sig. En utdragen recession som eventuellt fördjupas i andra EU-stater påverkar också Finlands möjligheter att återgå till tillväxtbanan. Om förtroendet för EU:s förmåga att reagera på de gemensamma problemen i regionen börjar rubbas, kan misstroendet dessutom eskalera till att även gälla den finansiella stabiliteten. Att andra stater återhämtar sig kan således ha en betydande inverkan på Finlands ekonomi. Förslaget har en direkt, höjande effekt på den offentliga skuldens andel av bruttonationalprodukten, men i och med att förslaget driver på exporten och bnp därmed ökar, dämpas denna höjande effekt.

Vid sakkunnigutfrågningarna har det bedömts att de frågor som påverkar relationerna mellan medlemsstaterna och unionen begränsar sig till några omständigheter som ska utredas genom förhandlingar. Största delen av det materiella innehållet i återhämtningspaketet gäller utövandet av unionens tidigare befogenheter enligt EU-fördraget. Det handlar inte så mycket om att bevilja befogenheter, utan om att utöva de befogenheter som redan fastställts i grundfördraget. Enligt grundlagsutskottets uppfattning var det möjligt att ansluta sig till Europeiska stabilitetsmekanismen genom ett beslut fattat med enkel majoritet i riksdagen. ESM-fördraget stred mot regeln om "no bailouts", och utgjorde en större avvikelse från fördragen än det nu aktuella återhämtningsinstrumentet. Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen är Finland medlem i Europeiska unionen, vilket styr tolkningen av grundlagen.

Stora utskottet konstaterar att kommissionens förslag verkar uppfylla de krav som grundlagsutskottet tidigare har ställt i olika sammanhang, även om de situationerna var annorlunda. Förslaget har byggts upp som en del av unionens befintliga regelverk. Det ändrar inte unionens institutionella balans.

Bedömning av återhämtningsplanen

Coronapandemin har lett till en stor ekonomisk chock i hela euroområdet. Produktionen i EU:s ekonomier beräknas minska med minst 7,5 procent jämfört med året innan. Det är motiverat att

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

alla medlemsländer reagerar på detta genom att öka de offentliga investeringarna för att undvika en djup depression och politisk kris. De ekonomiska effekterna av pandemin varierar dock i de olika medlemsstaterna. Å ena sidan har utbredningen och dödligheten av själva pandemin och de ekonomiska konsekvenserna varierat, å andra sidan har de olika medlemsstaternas förmåga att stimulera sin ekonomi varierat beroende på respektive lands finansiella ställning. Skillnaderna i de nationella stimulansåtgärderna påverkar medlemsstaternas relativa konkurrenskraft. I en starkt integrerad EU-marknad är det nödvändigt att alla medlemsstater har möjlighet att föra en stimulerande finanspolitik, eftersom konjunkturutvecklingen i varje medlemsstat återverkar på de andra medlemsstaterna. Stora utskottet konstaterar att det i medlemsstaterna, inom näringslivet och bland experterna finns ett brett stöd för stimulansåtgärder på europeisk nivå. Meningsskiljaktigheterna gäller finansieringssättet och den rättsliga grunden för åtgärderna.

De ekonomiska experter som utskottet har hört var eniga om att även om centralbankens penningpolitik kan bidra till att dämpa likviditetskrisen, är en återhämtning möjlig endast med hjälp av finanspolitiska medel.

Ur Finlands synvinkel är det viktigt att undvika en situation som raserar vår export och därigenom försvagar finska statens förmåga att klara av sina grundlagsenliga skyldigheter.

Om återhämtningspaketet antas kommer det att ha en positiv inverkan på Finlands ekonomi, eftersom exporten utgör en stor andel av landets samhällsekonomi.

Under sakkunnigutfrågningen har ekonomiska experter riktat kritik mot statsrådets reserverade linje angående återhämtningsfonden, men det har också framförts kritik mot de kända alternativa handlingslinjerna. Stora utskottet påminner om att man i takt med att förhandlingsprocessen framskrider får en klarare helhetsbild av vad de konkurrerande intressena innebär och av de faktiska alternativen. Utskottet anser att statsrådets ståndpunkt, som förutsätter betydande ändringar i kommissionens förslag, är ett lämpligt förhållningssätt i det här stadiet av förhandlingarna.

Utskottet påminner om att det tillfälliga instrument som nu behandlas inte undanröjer behovet att fortsätta utveckla permanenta strukturer för EU:s ekonomiska styrning, såsom en bank- och kapitalunion.

Utskottet påminner om att Finlands EU-medlemskap baserar sig på den totalnytta landet får därav. Det är alltså inte möjligt att bedöma frågan om Finlands fördel enbart utifrån vårt nettobidrag till EU:s budget.

EU:s budget är ett nollsummespel där återflödet till medlemsstaten grundar sig på behov, medan avgifterna är beroende av betalningsförmågan. Vid förhandlingarna om budgetramen strävar Finland efter ett optimalt förhållande mellan bidrag och återflöde. Kalkylen påverkas också av hur helheten påverkar den ekonomiska tillväxten i olika länder; den ekonomiska tillväxt som genom budgeten uppnåtts i en annan medlemsstat sänker Finlands betalningsandel. Den faktiska nettokalkylen baserar sig dock inte på budgetöverföringarna, utan på utfallet av de offentliga nyttigheter som EU-medlemskapet erbjuder och på realekonomin.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Budgetsuveränitet

I sitt utlåtande omvärderar grundlagsutskottet sin praxis i synnerhet i fråga om den ekonomiska och monetära unionen. Grundlagsutskottet har betonat att statens budgetsuveränitet ska skyddas så effektivt som möjligt och så att Finlands ansvarsåtaganden inte ökar på ett sätt som kan äventyra budgetsuveräniteten eller finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen. Samtidigt har grundlagsutskottet förutsatt att det, när nya ansvarsområden antas, görs en kumulativ bedömning av de ekonomiska ansvarsåtagandena och riskerna. I det sammanhanget ska man också beakta de frågor där beslut redan har fattats eller där det kan antas att beslut kommer att fattas inom en nära framtid. Dessutom har grundlagsutskottet också i andra sammanhang än sådana som har samband med den ekonomiska och monetära unionen ansett att denna helhetsgranskning omfattar också förpliktelser som uppstår på grund av att Finland är medlem i Europeiska unionen. I sitt utlåtande kartlägger grundlagsutskottet eventuella gränser och risker som, om de överskrids, kan innebära att Finlands budgetsuveränitet går förlorad.

Under stora utskottets sakkunnigutfrågningar lyftes det fram att grundlagen i fråga om bestämmelserna om budgetmakt gynnar riksdagsmajoritetens beslutanderätt. Grundlagen ger majoriteten i riksdagen en mycket omfattande prövning när det gäller budgetmakten. Grundlagen innehåller inga betydande bestämmelser som begränsar utövningen av budgetmakt. Detta gäller naturligtvis även budgetmakten i samband med EU-medlemskapet. Dessutom gjordes redan vid anslutningen till Europeiska unionen den bedömningen att medlemskapet har betydande och bestående budgetkonsekvenser. Denna bedömning var kopplad till att anslutningsfördraget skulle godkännas i grundlagsordning. I de dåvarande avgörandena ansågs medlemskapet och de direkta kostnader som det medför för staten också ge ekonomisk nytta.

Stora utskottet noterar att utredningen om återhämtningspaketet för närvarande utgör den bästa möjliga bedömningen av de ansvarsåtaganden som arrangemanget innebär för vårt land. Utskottet har också fått uppskattningar av de åtaganden som i värsta fall skulle kunna realiserars om arrangemanget misslyckades.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes att det inte är möjligt att på förhand och för alla eventuella situationer fastställa hur stor exponeringen måste vara för att det ska äventyra statens förmåga att utföra sina uppgifter enligt grundlagen. Ett försök till en sådan uppskattning skulle i sig kunna påverka vårt lands kreditvärdighet och i värsta fall göra Finland sårbart för spekulativa attacker.

Ändrat budgetförslag (MFF +) 2021—2027

Europeiska kommissionen föreslår en budgetram på 1 147 miljarder euro.

Tilläggsatsningen på instrumentet för en rättvis omställning i kommissionens förslag motsvarar Finlands mål om grön tillväxt och koldioxidneutralitet. Tilläggsatsningen på asyl- och migrationsfonden ligger i Finlands intresse.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Utskottet noterar med tillfredsställelse att kommissionens förslag verkar öka återflödet till Finland jämfört med tidigare. Också den ökade satsningen på landsbygdsutveckling och direkta jordbruksstöd är förenlig med Finlands mål.

Enligt utskottet bör Finland vara berett att granska utvecklandet av systemet för EU:s egna medel. Den slutliga ståndpunkten kommer bland annat att bero på hur ändringarna påverkar Finlands betalningsandel. Införandet av en plastavgift eller en plastskatt som en ny form av egna medel bedöms vara ekonomiskt fördelaktigt för Finland och positivt för miljöskyddet.

Utskottet anser att Finland bör förhålla sig öppet till diskussionen om systemet med EU:s egna medel. Medlemsstaternas beskattningsunderlag minskar till följd av att en del av affärsverksamheten överförs till nätet eller till skatteparadis. Det är därför motiverat att utreda möjligheterna att stärka den offentliga sektorns finansiella ställning och finanssektorns transparens genom åtgärder på EU-nivå. Det skulle göra det möjligt att minska medlemsstaternas bnp-baserade avgifter. Väl övervägda miljöbaserade avgifter kan också styra EU:s inre marknad mot gemensamt uppställda klimat- och miljömål. Det har visat sig att åtgärder som dämpar klimatförändringen har goda stimulans effekter.

Utskottet påminner om att debatten om en reform av unionens finansiering samtidigt öppnar för möjligheten att avskaffa det alltför långvariga systemet med att betalade bidrag återbetalas till de rikaste medlemsstaterna.

Behandlingen av de lagstiftningsförslag som påverkar budgetramen har ännu inte inletts i riksdagen, och därför avstår stora utskottet nu från att ta närmare ställning till budgetförslaget. Utskottet anser att statsrådets ståndpunkt är adekvat i det här stadiet av förhandlingarna.

Återhämtningsinstrumentet

Stora utskottet anser att statsrådets reserverade ståndpunkt i fråga om förslaget till återhämtningsinstrument motsvarar Finlands långvariga linje och därför är ett lämpligt förhållningssätt i det här stadiet av förhandlingarna.

De ekonomiska sakkunniga som utskottet hört tog dock i sina yttranden upp åtskilliga kompletterande aspekter som statsrådet bör beakta vid den fortsatta beredningen av ärendet. Återhämtningsinstrumentets finanspolitiska konsekvenser är betydande. Om hela det planerade beloppet på 750 miljarder euro används under projektets fyra år, blir följden en ökning av de offentliga utgifterna med ett belopp som årligen motsvarar cirka 1,35 procent av unionens bnp. Enligt kommissionens beräkningar skulle bnp i EU år 2024 vara cirka 2,3 procent högre än utan fonden. Den positiva effekten skulle vara störst i de fattigaste och mest skuldsatta medlemsstaterna. Eftersom fonden främjar tillväxten i de mest skuldsatta medlemsländerna minskar den relativa skuldbördan. Därmed minskar också risken för att recessionen förlängs och fördjupas till en ny eurokris som skulle utlösa borgensåtagandena.

Det uttalade syftet med återhämtningsinstrumentet är att möjliggöra en finanspolitisk återhämtning i länder som på grund av den ekonomiska situationen inte lyckas uppnå detta på egen hand. Frågan om förhållandet mellan återhämtningsfinansieringens lån respektive stöd bör därför bedö-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

mas i ett helhetsperspektiv som inbegriper såväl Finlands långvariga princip om nationellt ansvarstagande i fråga om den egna ekonomin som utvecklingen av skuldtåligheten i mottagarstaten och därigenom eurons stabilitet och tillväxtnålet för återhämtningsinstrumentet.

Finansutskottet anser det vara bra att man särskilt avser att rikta faciliteten för återhämtning och resiliens uttryckligen till offentliga investeringar och strukturreformer. Utöver de omedelbara konsekvenserna av coronakrisen kan man på detta sätt främja projekt som redan länge varit aktuella och bland annat främjar digitaliseringen och förbättrar EU:s konkurrenskraft och som stöder hållbarheten och kompetensen i ekonomierna och främjar dämpningen av klimatförändringen i hela Europa. En alltför sträng bindning av stödet till ekonomisk disciplin skulle i sin tur kunna minska återhämtningsfondens stimulerande effekt. Vid den fortsatta beredningen är det dock skäl att bedöma hur medlemsländerna uppmuntras att stärka strukturerna i sin egen ekonomi. Det är också viktigt att säkerställa att stödet under inga omständigheter går till att täcka löpande utgifter eller till att rädda krisbanker. Stora utskottet instämmer i denna analys.

Vid den fortsatta beredningen är det enligt utskottet viktigt att komma ihåg skillnaderna mellan å ena sidan dagens problem och den lösning som föreslås på problemet och å andra sidan de problem och lösningar som var aktuella under finanskrisen och eurokrisen för tio år sedan. Syftet med återhämtningsinstrumentet är inte att hantera en akut likviditetskris i en medlemsstat som hotar stabiliteten i euroområdet genom att ta ansvar för redan tagna skulder, utan att förebygga nya kriser genom att finansiera nya investeringar och ekonomiska reformer. Denna skillnad har uppenbara konsekvenser för de villkor som anknyter till finansieringen. Exempelvis är det inte möjligt att som sådana tillämpa bestämmelserna om lämpliga villkor i ESM-avtalet i ett annat rätts-sammanhang. Man bör dock också, bland annat på grund av fallet Pringle i EU-domstolen, se till att återhämtningspengarna inte undanröjer incitamenten för en ansvarsfull offentlig ekonomi och för reformer.

Utskottet konstaterar att fördelningen av återhämtningsinstrumentets medel via långtidsbudgeten motsvarar stora utskottets önskemål — framfört bland annat i samband med förhandlingarna om grundfördragen — om att EU:s finansiering ska vara bunden till budgeten och vissa regler. Det föreslagna arrangemanget innebär att beviljandet av finansiering och övervakningen av dess användning underställs EU:s allmänna regler för beslutsfattande och användning av medel. Det främjar en ändamålsenlig tillsyn samt transparensen och legitimiteten i användningen av unionens medel. Ett arrangemang som baserar sig på befintliga strukturer innebär att man kan säkerställa att rättsstatskriterierna, som är viktiga bland annat för Finland, uppfylls. I detta sammanhang bör Finland också verka för att bekämpning av svart ekonomi inkluderas i stödkriterierna. Även ekonomiutskottets utlåtande betonar betydelsen av detta.

Ekonomiutskottet påpekar vidare att eftersom de viktigaste instrumenten i återhämtningsfonden enligt kommissionens förslag faller under sammanhållningspolitiken, skulle detta kunna innebära att tyngdpunkten i fördelningen av medel ligger på de länder som traditionellt drar nytta av sammanhållningsfinansieringen. Detta kan delvis stå i konflikt med målet att återhämtningsfinansieringen uttryckligen ska lindra coronakrisen.

Stora utskottet betonar att återhämtningsfonden är tillfällig och anknyter till coronakrisen och dess följder. Därför är det i användningen av återhämtningsfonden och i fördelningsgrunderna för

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

stödet viktigt att stödkriterierna baserar sig på coronakrisens konsekvenser för medlemsstaternas ekonomi och sysselsättning. De referensår för ekonomin som använts för att beräkna kriterierna för fördelningen av de extra insatser som har skapats genom återhämtningspaketet har en betydande inverkan på hur mycket varje land får tillbaka. Stora utskottet förväntar sig att statsrådet noggrant utreder denna fråga.

På basis av sakkunnigutfrågningen uppmanar utskottet statsrådet att närmare utreda tidsplanen för utbetalning av lån och stöd ur återhämtningsfonden. Om en stor del av utbetalningarna görs närmare programmets början kan medlen enligt experterna bättre främja projektets finanspolitiska mål.

Vid den fortsatta beredningen är det enligt stora utskottets uppfattning också befogat att närmare utreda frågan om önskad varaktighet för skuldfinansieringen. De synpunkter som anknyter till strävan att se till att arrangemanget blir unikt talar för en kortare återbetalningstid. En längre lånetid skulle främja den skuldtålighet som eftersträvas genom arrangemanget. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det under sakkunnigutfrågningen lyfts fram att fondens unicitet bäst säkerställs genom att utbetalningen av stöd begränsas till en kort tid, medan däremot den skuldtålighet som en lång återbetalningstid ger minskar behovet av att på nytt tillgripa exceptionella finansieringslösningar.

Grundlagsutskottets utlåtande behandlar möjligheten att finansieringsmodellen för återhämtningspaketet blir en sekundär statsborgen ur Finlands synvinkel, om andra medlemsstater försummar att sköta sin betalningsandel. Stora utskottet inser frågans principiella betydelse, men påpekar att det är ytterst osannolikt att de viktigaste medlemsstaterna drar sig tillbaka från sina skyldigheter eller förlorar sin prestationsförmåga. Skulle det hända vore det en katastrof för unionens fortsatta existens, och scenariot kan därför inte bedömas enligt de normala kriterierna för riskbedömning. Enligt finansutskottet kan Finlands ansvarsåtagande tillfälligt bli större än Finlands bni-andel, om ett eller flera medlemsländer underlåter att fullgöra sina förpliktelser. Hittills har det enligt finansutskottet dock inte skett några sådana försummelse i fråga om bidragen till EU. I praktiken skulle en sådan försummelse innebära att ett medlemsland blir helt insolvent eller utträder ur EU. Även i dessa fall skulle EU sträva efter att tidigare avtalade förpliktelser och fordringar fullgörs.

I likhet med statsrådet och grundlagsutskottet konstaterar stora utskottet att man bör utreda om återhämtningsinstrumentet är förenligt med unionens grundfördrag, särskilt artiklarna 310 och 311 i fördraget om unionens funktionssätt. Under sakkunnigutfrågningen framfördes olika uppfattningar i frågan. Å ena sidan finns det ett förbud mot upplåning i EU:s finansförordning, som utfärdats med stöd av bestämmelserna i fördraget. Å andra sidan stöder ordalydelsen i artiklarna och rättskipningen vid Europeiska unionens domstol inte tanken på ett tydligt förbud mot skuldfinansiering. Det har också påpekats att Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) skapade 2010 ett prejudikat för finansiering genom obligationer. Det är således möjligt att ändringen av beslutet om EU:s egna medel i kombination med de förordningar som utfärdats med stöd av artikel 122 i EUF-fördraget ger en tillräcklig grund för avgörandet. Dessa arrangemang innebär att finansieringen av fonden ska basera sig på egna medel som ska betalas i framtiden. Säkerheten för upplåningen utgörs av medlemsstaternas åtagande att betala en bnp-baserad medlemsavgift samt ett eventuellt bemyndigande för unionen att samla in avgifter av skattenatur.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Utskottet påpekar att den rätt till upplåning som föreslås för unionen är av engångsnatur och till sitt belopp noggrant avgränsad.

Frågan om huruvida arrangemanget är förenligt med fördragen sysselsätter vederligen också andra medlemsstater. Enligt stora utskottets uppfattning kommer den frågan att stå i centrum för förhandlingarna, och den kan inte bedömas utifrån det första förslaget. Utskottet påminner om att bedömningen av EU-rätten sker inom EU-systemet genom EU-rättsliga metoder, i sista hand vid Europeiska unionens domstol. I likhet med grundlagsutskottet förväntar sig stora utskottet att de finländska förhandlarna bidrar till att utreda och vid behov undanröja eventuella juridiska problem. Riksdagens utskott följer hur ärendet utvecklas genom de normala förfaranden som avses i 96 och 97 § i grundlagen. Som grundlagsutskottet påpekade bedöms frågan i Finland i sista hand i samband med ratificeringen av ett beslut om unionens egna medel, med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i 94 § i grundlagen.

Riksdagens ställningstagande i EU-ärenden

Vid behandlingen av unionsärenden är stora utskottet vid sidan av utrikesutskottet det organ som på hela riksdagens vägnar beslutar om Finlands inställning till de ärenden i vilka EU ska fatta beslut och som till sitt innehåll i Finland hör till riksdagens behörighet. Stora utskottet grundar sitt beslut på beredningen i fackutskotten. Vid behov samordnar stora utskottet också de ståndpunkter som fackutskotten framfört utifrån sina respektive ansvarsområden.

Stora utskottet uttrycker riksdagens hållning, som är vägledande för statsrådets agerande i EU. Stora utskottet ska därför ge statsrådet tillräckligt tydliga förhandlingsanvisningar, som dock ska ge statsrådet och förhandlarna den flexibilitet som behövs för att de i föränderliga situationer ska kunna nå det bästa slutresultatet för Finland. Förhandlingsanvisningarna anger Finlands mål och de frågor som exempelvis på grund av vårt lands läge, ekonomi eller konstitutionella särdrag kan vara problematiska för Finland. I synnerhet när det gäller ärenden som anknyter till de nationella särdragen i medlemsstaterna har det effektivaste sättet att nå en tillfredsställande lösning visat sig vara att man påverkar så tidigt som möjligt.

Fackutskottens uppgift är att inom det egna ansvarsområdet ge ett politiskt bidrag till stora utskottets ställningstagande. Vid behov samordnar stora utskottet de ståndpunkter som fackutskotten framfört utifrån sina respektive ansvarsområden.

I enlighet med etablerad praxis deltar statsrådet i förhandlingarna i EU också innan stora utskottet tagit ställning. Rådets ordförande beslutar om ordnandet av förhandlingar. Som medlemsstat i unionen är Finland skyldigt att delta i beslutsfattandet och kan inte fördröja det genom att utebli från förhandlingarna. Endast genom att delta i förhandlingarna kan man bidra till att de nationella intressena beaktas i förhandlingarna. I ett sådant läge ska statsrådet dock säkerställa att det inte på Finlands vägnar ingår sådana förbindelser som ställer riksdagen inför fullbordat faktum. Det finns skäl att betona att stora utskottet under hela Finlands EU-medlemskap inte har haft anledning att klandra regeringen för att ha försummat riksdagens rätt att påverka. Enligt utskottets erfarenhet har de finländska förhandlarnas yrkesskicklighet och kompetens visat sig vara den bästa garantin för att Finland kan och har kunnat samordna det nationellt viktiga tidiga inflytandet i EU med riksdagens grundlagsfästa rätt att påverka Finlands ståndpunkter.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Övrigt

Utifrån ett längre perspektiv påminner stora utskottet om att finanskrisen och eurokrisen för ett decennium sedan visade hur svårt det är att tillämpa de finanspolitiska bestämmelserna i EU-fördraget. Reglerna för medlemsstaternas offentliga skuld och underskott har inte kunnat verkställas i alla medlemsstater. Undantagsarrangemang och centralbanksåtgärder behövdes för att bistå medlemsstater i den finansiella krisen. Stora utskottet anser det nödvändigt att utveckla och rationalisera den rättsliga ramen för unionens ekonomiska politik. Målet måste vara en lagstiftningshelhet som tillåter beslutsfattande inom ramen för enhetliga regler såväl i lugna tider som i krissituationer. Unionens trovärdighet bland annat på finansmarknaden skulle stärkas om den rättsliga osäkerheten i unionens ekonomiska politik undanröjs. Erfarenheten har också visat att införandet av en viss eras ekonomiska lära som en absolut bestämmelse i fördraget har skadat unionens förmåga att genomföra de politiska åtgärder som krävs i olika situationer. Utskottet anser att Finland som en del av sin politik för utvecklandet av EU aktivt bör driva på en revidering av fördragets bestämmelser om den ekonomiska politiken.

Stora utskottet hoppas att man på basis av statsrådets EU-redogörelse under vårsessionen 2021 kan återkomma till en grundlig politisk diskussion om ovan nämnda och andra frågor som gäller utvecklandet av unionen.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Stora utskottet meddelar

att det i detta skede inte har något att anmärka på statsrådets ståndpunkt sådan den framgår av utredningen. Enligt vedertagen konstitutionell praxis bereder sig stora utskottet på att precisera sin ståndpunkt när behandlingen av ärendet framskrider utifrån statsrådets kompletterande skrivelser och utredningar.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Helsingfors 12.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
1:e vice ordförande Jani Mäkelä saf
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Lulu Ranne saf
medlem Arto Satonen saml
medlem Iris Suomela gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Hussein al-Tae sd
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Inka Hopsu gröna
ersättare Anders Norrback sv
ersättare Arto Pirttilahti cent.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo
utskottsråd Anna Sorto.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Europeiska kommissionen föreslår att en återhämtningsfond på 750 miljarder euro inrättas. Av detta belopp skulle 500 miljarder euro delas ut till medlemsstaterna i form av bidrag och 250 miljarder euro i form av lån. Fondkapitalet skulle bestå av lån som EU tar upp på marknaden. Medlen skulle fördelas till de medlemsstater som har de största ekonomiska problemen. Italien skulle till exempel få 173 miljarder euro och Spanien 140 miljarder euro ur fonden. De övriga stora mottagarna är Frankrike, Grekland och Portugal.

Fonden presenteras som ett coronapakett, vilket den i själva verket inte är. Den främsta orsaken till den ekonomiska situationen i de sydeuropeiska länderna är inte coronapandemin, utan det att de i årtionden skött ekonomin oansvarigt och dåligt. Fonden handlar om att göra inkomstöverföringar från länder som skött sin ekonomi bättre till länder som klarat sig sämre.

Kommissionen har föreslagit att man för att få medel bör förbinda sig till vissa ekonomiska principer och reformer, men utan konkreta villkor förblir det bara en förhoppning. I och med återhämtningspaketet förbinder sig Finland att finansiera stödåtgärder i årtionden.

Kommissionens förslag är dessutom problematiskt ur konstitutionell synvinkel. För det första har förslaget ingen tydlig och godtagbar rättslig grund i unionens grundfördrag. Enligt artikel 310 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska budgetens inkomster och utgifter balansera varandra, och unionen får inte finansiera sin verksamhet genom lån. Utifrån tidigare tolkningar av artikel 310 i EUF-fördraget kunde det anses att unionen kan ta upp lån, om unionen i samband med upplåningsarrangemanget får en motsvarande förmögenhetspost, såsom en bindande fordran på medlemsstaterna. Det verkar dock inte vara fallet i det föreliggande förslaget, eftersom inget annat bestäms om återbetalningen än att den sker via EU:s budget från och med 2028.

Artikel 125 i EUF-fördraget innehåller dessutom en s.k. "no bail-out"-klausul, som förbjuder unionen och medlemsländerna att ta på sig ett annat medlemslands ekonomiska förpliktelser. Genom denna bestämmelse förbjuds unionen och medlemsstaterna att bevilja finansiellt stöd som inverkar negativt på den mottagande medlemsstatens incitament att genomföra en sund finanspolitik. Förslaget måste anses strida mot artikel 125, eftersom medlen från återhämtningsfonden enligt kommissionens förslag i princip ska fördelas till medlemsstater som redan före coronakrisen fört en dålig finanspolitik och dragit på sig en stor skuldbörda.

Rättsstatsprincipen förutsätter att man också i krissituationer följer grundfördragen. Grundlagsutskottet har understrukt att det till EU-lagstiftningen inte bör fogas nya förfaranden för medlemsstaterna som strider mot grundfördragen eller som är betydande med avseende på förpliktelserna enligt EU:s grundfördrag, och inte heller några andra element som inte redan har godkänts i samband med att grundfördragen sattes i kraft. Eftersom genomförandet av återhämtningsfonden på det sätt som kommissionen föreslår klart strider mot unionens egna rättsakter, och eftersom dessa brister i den rättsliga grunden väsentligt undergräver den demokratiska legitimiteten i sys-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Avvikande mening 1

temet, krävs det åtminstone ändringar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt för att kommissionens förslag ska kunna antas. En ändring av bestämmelserna om unionens finansiering skulle förutsätta tillämpning av ett normalt ändringsförfarande och sammankallande av en regeringskonferens.

Vid bedömningen av de ökande ekonomiska ansvarsåtagandena måste man för det andra beakta hur stora de blir och sannolikheten för att de realiserar. Grundlagsutskottet har flera gånger betonat behovet av att granska Finlands ekonomiska ansvarsåtagande i dess helhet för att utreda hur det begränsar riksdagens budgetmakt. Den samlade bedömningen av den växande exponeringen inverkar i sista hand på om arrangemangen i anslutning till coronakrisen kan anses vara förenliga med grundlagen. De ekonomiska ansvarsåtagandena och riskerna i anslutning till EU-medlemskapet måste bedömas kumulativt, med beaktande av också de frågor där beslut redan har fattats eller där det kan antas att beslut kommer att fattas inom en nära framtid.

Till denna del är det viktigt att notera att statsrådet utan krav på motsäkerhet nyligen beviljat en statsborgen på högst 432 miljoner euro som säkerhet för lån som beviljas inom ramen för det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) samt en statsborgen på högst 372 miljoner euro med avseende på förluster som eventuellt föranleder Europeiska investeringsbanken av den alleuropeiska EU Covid-19 garantifond som inrättas i anslutning till banken. Finlands ansvarsåtagande i anknytning till den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) är över 11 miljarder euro. När det gäller den tillfälliga stödmekanismen EFSF uppgår Finlands nuvarande andel av borgensförbindelserna till cirka 4,4 miljarder euro och överborgen till 7 miljarder euro. Finlands bidrag till den nu gällande långtidsbudgeten är cirka 15,9 miljarder euro. De nämnda beloppen är endast några exempel på statens alla ekonomiska åtaganden i en situation där det totala beloppet av Finlands statsborgen och statsgarantier enligt bokslutsrapporteringen uppgick till 60,2 miljarder euro vid utgången av 2019.

Ett godkännande av återhämtningsfonden skulle öka Finlands ekonomiska exponering avsevärt. Finlands andel av amorteringarna på den hjälp som ges i form av stöd uppgår till cirka 8,5 miljarder euro under de kommande årtiondena. Dessutom skulle Finland få borgensansvar för de lån på 250 miljarder euro som en del medlemsstater skulle få ur fonden. Finlands ansvarsåtagande skulle uppgå till cirka 4,25 miljarder euro, om en medlemsstat försummar att betala tillbaka sina lån. Beloppet av de nya ekonomiska åtaganden som uppstår för Finland i och med inrättandet av en återhämtningsfond är anmärkningsvärt stort i förhållande till statens årliga budget och det totala beloppet av Finlands statsborgen och statsgarantier.

Den stora borgensstocken utgör en risk för statsfinanserna. Med tanke på riskhanteringen är det dessutom problematiskt att de ekonomiska ansvarsåtagandena i anknytning till EU-medlemskapet innehåller flera olika mekanismer som bildar en komplex helhet och som också är inbördes korrelerande. Helheten innehåller därför betydande systematiska risker som bör bedömas omsorgsfullt i förhållande till Finlands ekonomiska bärkraft. Det bör också noteras att det inte enbart ligger i Finlands händer huruvida risken realiserar eller inte. I fall av insolvens kan ansvarsåtaganden överföras mellan medlemsländer på pro rata-basis. De förbindelser som ingås kan i praktiken också i framtiden tvinga till nya åtaganden i syfte att förebygga problem med medlemsländernas betalningssvårigheter och att tidigare åtaganden måste fullgöras. Det har negativa kon-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 1

sekvenser för Finlands budgetsuveränitet, som det enligt grundlagsutskottet praxis har varit ytterst viktigt att skydda så effektivt som möjligt.

Det bör noteras att de tungt skuldsatta länderna i Sydeuropa hittills inte har visat någon beredskap för strukturella reformer som höjer produktiviteten och hållbarheten i de offentliga finanserna. Med tanke på att till exempel Spaniens statskuld redan före coronakrisen utgjorde nästan hundra procent av landets bruttonationalprodukt och att åtminstone Grekland, Italiens och Portugals skuldsättningsgrad är ännu högre än så, kan risken för att medlemsstater försummar återbetalningen av stödet vara betydande i exceptionella situationer. Finland måste därför försäkra sig om att statens ekonomiska ansvar kan täckas också i det värsta möjliga scenariot, det vill säga i situationer där finansmarknaden och EU-området drabbas av exceptionella störningar och Finland måste fullgöra sina åtaganden snabbt och i stor omfattning. Finlands skuldhanteringsförmåga kan i framtiden i hög grad också påverkas av en ränterisk i ett läge som väsentligt avviker från den nuvarande nollräntemiljön.

Deltagandet i återhämtningsfonden ökar ytterligare Finlands ekonomiska förbindelser och ansvar för andra medlemsstaters skulder och medför en betydande risk för ekonomiska förluster. Med beaktande av finska statens tidigare ekonomiska ansvarsåtaganden, den betydande ökningen av de ekonomiska åtagandena i euro och i relativa tal vid ett godkännande av fonden samt de risker som är förenade med det ständigt ökande ansvaret, står det klart att deltagandet i finansieringen av fonden obestriddligen skulle äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina förpliktelser enligt Finlands grundlag.

Det är dessutom väsentligt att fästa uppmärksamhet vid att lånevillkoren eller Finlands borgensansvar i övrigt inte är klart och entydigt avgränsade. Återbetalningen av det lån unionen tar sker via EU-medlemsavgifterna 2028—2058, vilket innebär att medlemsstaternas betalningsandelar kommer att variera, eventuellt i betydande grad, under tre årtionden beroende på den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat. Om ekonomin i en stat utvecklas svagt minskar dess betalningsandel, och om en annan stats ekonomi växer, ökar också dess betalningsandel i motsvarande grad. Eftersom det exakta beloppet, formen eller tidpunkten för ansvarsåtagandet inte kan förutses, kan fastställandet av Finlands ansvar inte heller anses uppfylla förutsättningarna för noggrann avgränsning på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter i sin praxis.

Vid den konstitutionella bedömningen ska särskild vikt också fästas vid om det nya ansvarsåtagandet förutsätter Finlands samtycke och om riksdagen har möjlighet att delta i beslutet om åtagandet. Enligt förslaget ska kommissionen i form av ett genomförandebeslut besluta om beviljande av stöd och om fördelningen av finansieringen utifrån en plan som medlemsstaten lämnat in. Kommissionens förslag godkänns om det förordas av en kvalificerad majoritet av medlemsstaternas företrädare i enlighet med artikel 238.3 i EUF-fördraget. Finlands möjligheter att påverka besluten om fördelning av finansieringen är således i praktiken försvinnande små. Kommissionen skulle däremot ha en central roll i verkställandet av återhämtningsfonden. Med beaktande av de strukturpolitiska reformernas djupt politiska karaktär måste detta redan i princip anses strida mot de demokratiska principerna och därmed också vara av betydelse med tanke på de centrala principerna i Finlands statsordning.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd

Avvikande mening 1

Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att man genom sekundärlagstiftning inte ens indirekt undergräver den institutionella jämvikt mellan EU:s institutioner som fastställs i fördragen. Förslaget innebär dock en betydande ökning av kommissionens befogenheter och förändrar därmed den institutionella jämvikten. Detta trots att grundlagsutskottet upprepade gånger har betonat att acceptabiliteten i beslutsfattandet och medborgarnas stöd i EMU-ärenden förverkligas bäst genom de nationella parlamenten. Utskottet har också ansett att EU-arrangemangen inte till någon del kan ersätta de nationella parlamentens beslutsfattande på det ekonomiska och finansiella området.

Om kommissionens förslag förverkligas kommer det att begränsa riksdagens budgetmakt ända till utgången av 2058. Detta skulle i betydande grad strida mot grundlagsutskottets tidigare konstitutionella ställningstaganden om tryggheten av budgetsuveräniteten. Att delta i finansieringen av återhämtningsfonden skulle innebära en ny och väsentlig begränsning av budgetsuveräniteten. Godkännandet av fonden och EU:s rätt att ta lån ändrar dessutom på ett väsentligt sätt unionens karaktär och dess totala finansiering samt förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna. Det är fråga om en situation som inte på något sätt kunde förutses i Finland när fördragen ratificerades och som också EU:s egna institutioner hittills har ansett vara juridiskt omöjlig. Godkännandet av återhämtningsfonden innebär således tydligt en sådan betydande överföring av behörighet till unionen som enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen kräver att beslutet fattas i riksdagen med minst två tredjedelars majoritet.

Det är också problematiskt att kommissionen föreslår att en del av det lån på 750 miljarder euro som unionen tar upp på marknaden ska kunna återbetalas genom nya EU-skatter, exempelvis en digital skatt och koldioxidskatt. Att bevilja EU beskattningsrätt skulle stärka Europeiska kommissionen och Europaparlamentet, som också deltar i beslutsfattandet om användningen av EU-medel. De gemensamma skatterna skulle fördjupa medlemsstaternas integration på ett sätt som förvandlar unionen till en mer integrerad ekonomisk union och leder den mot en federation. Om kommissionens förslag förverkligas minskar det i väsentlig grad riksdagens budgetmakt och Finlands nationella suveränitet så att Finland försätts i en situation där landet inte längre är suveränt i traditionell bemärkelse. Därmed måste också ett beslut om att ge EU beskattningsrätt fattas i riksdagen med minst två tredjedelars majoritet.

Statsrådets ståndpunkt i fråga om de förestående förhandlingarna är alltför mångtydig. På grund av de konstitutionella problem som är förenade med kommissionens förslag bör Finland inte delta i finansieringen av återhämtningsfonden.

Avvikande mening

Vi föreslår

att stora utskottet i sitt utlåtande meddelar att det inte godkänner Europeiska kommissionens förslag till återhämtningspaket och att statsrådet bör förkasta kommissionens förslag.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd
Avvikande mening 1

Helsingfors 12.6.2020

Jani Mäkelä saf
Sanna Antikainen saf
Ritva Elomaa saf
Olli Immonen saf
Lulu Ranne saf

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Krisen till följd av coronaviruset är exceptionell och har både hälsomässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser. Den återhämtningsfond på 750 miljarder euro som kommissionen föreslår är historiskt stor. Samlingspartiets riksdagsgrupp förhåller sig konstruktivt kritisk till kommissionens förslag, men konstaterar att regeringen, för att Finlands intressen ska kunna drivas på EU-nivå, särskilt bör sträva efter att förhandlingarna leder till villkorlighet och tydliga kriterier.

Mot en hållbar valutaunion

Samlingspartiets riksdagsgrupp anser att ett villkor för att en återhämtningsfond ska kunna skapas är att EU vidtar åtgärder som förbättrar medlemsländernas skuldåtlighet. En fungerande valutaunion förutsätter en mekanism för inkomstöverföring och riskutjämning på unionsnivå, och vid sidan av detta en stark marknadsdisciplin på medlemsstatsnivå. Vårt mål är en valutaunion som skulle kunna återupprätta principen om marknadsdisciplin. Återställandet av marknadsdisciplinen förutsätter att medlemsländernas skulder är på en hållbar nivå och att de har prissatts enligt den faktiska risken. Genomförandet av principen om starkt investeransvar förutsätter att en rekonstruktionsmekanism införs. Effekten av en rekonstruktionsmekanism uppstår genom att räntan på statsskulden prissätts rätt, varvid skuldräntorna i svagare ekonomier i euroområdet är högre, vilket leder till att viljan att ta lån minskar. Statsrådet bör koppla rekonstruktionsmekanismen till EU:s budgetuppgörelse.

Samlingspartiets riksdagsgrupp stöder samtidigt utvecklandet av den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) i riktning mot en europeisk valutafond. ESM:s verksamhet ska vara direkt åtskild från de åtgärder som hänför sig till coronakrisen. Mekanismen bör också i fortsättningen utgöra en strikt villkorlig krisfond som medlemsländerna anlitar som en sista utväg. Samtidigt bör den rättsliga grunden för ESM tas in i Europeiska unionens fördrag. Tills vidare fungerar ESM genom ett mellanstatligt avtal. Europeiska valutafonden skulle i framtiden vara en aktör jämförbar med Internationella valutafonden (IMF). Den skulle göra en oberoende bedömning av skuldåtligheten hos den medlemsstat som ansöker om stöd, och den skulle utifrån klara kriterier övervaka genomförandet av rekonstruktionen och det ekonomiska program som fogas till den.

Euron behöver strikta men enklare regler och mer marknadsdisciplin. Bankunionen bör genomföras helt, och vi behöver en kapitalmarknadsunion så fort som möjligt.

Ut ur coronakrisen genom strikta villkor och mot ett ekonomiskt mer hållbart Europa

Samlingspartiet anser att EU-finansieringen ska vara starkt villkorlig och instrumenten noggrant avgränsade. Finansieringen måste förutsätta att mottagaren moderniserar de ekonomiska strukturerna, gör hållbara investeringar och stärker konkurrenskraften. Mottagaren måste också respektera rättsstatsprincipen. Samlingspartiets riksdagsgrupp menar att vi kan ta oss ur coronakrisen endast genom strama finanspolitiska villkor. Kommissionens förslag ställer inte i tillräcklig ut-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 2

sträckning upp strukturpolitiska och ekonomisk-politiska villkor för de medlemsstater som får stöd.

Enligt kommissionens förslag ska återhämtningsinstrumentets villkorlighet i huvudsak förverkligas inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Medlemsländerna ska utifrån de rekommendationer som tas fram genom planeringsterminen utarbeta en återhämtningsplan. Utarbetandet av planen är en framställning om stöd. Finland kan inte nöja sig med en villkorlighet som verkställs genom planeringsterminen på det sätt kommissionen föreslagit.

Det här är förknippat med åtminstone två problem. För det första kan utarbetandet av en nationell plan inte ensam utgöra en förutsättning för erhållande av stöd, utan det bör i lika grad krävas att de åtgärder som föreslås i planen genomförs. Ett annat problem med kommissionens förslag är att de villkor som följer den europeiska planeringsterminen eventuellt uppställs endast för de ändamål för vilka stödet beviljas. Stödet förutsätter således inte att mottagarlandet genomför strukturella reformer inom områden som inte hänför sig till användningen av stödfinansieringen. Det väsentliga är att stödet uppmuntrar till och förutsätter att de länder som får stöd genomför omfattande strukturella reformer, även om de inte direkt hänför sig till ändamålet med finansieringen.

Tanken bakom den europeiska planeringsterminen är utmärkt, men genomförandet och dess styrande effekt är svaga. I en idealisk värld skulle alla medlemsländer genomföra rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen fullt ut. Om så vore fallet skulle planeringsterminen också utgöra en lämplig referensram för EU:s återhämtningsfond. I den verkliga världen är läget det motsatta. Medlemsstaterna har i mycket blygsam utsträckning verkställt rekommendationerna (Efstathiou and Wolff 2018). Rekommendationerna är ofta mångtydiga och tillåter otaliga sätt att genomföra eller underlåta att genomföra enskilda rekommendationer. Rekommendationernas avskräckande och tvingande effekt är liten, eftersom de förfaranden som skulle göra det möjligt att införa sanktioner för underlåtenhet att följa rekommendationerna har tillämpats i liten utsträckning eller inte alls. På grund av coronakrisen har dessutom flexibilitetsklausulerna i stabilitets- och tillväxtpakten aktiverats, vilket innebär att det är möjligt att avvika från de regler som ska styra den ekonomiska politiken.

Kommissionens strävan att öka EU:s egna medel är motiverad, eftersom en hållbarare finansieringsbas för EU skulle minska trycket på att öka medlemsavgifterna i medlemsstaterna. Ökningen av de egna medlen måste dock göras på ett sätt som inte i oproportionerlig grad skadar EU:s konkurrenskraft jämfört med andra stora världsekonomier. Exempelvis en transaktionskatt som genomförs enbart på EU-nivå kan i betydande grad försämra konkurrenskraften.

Noggrant avgränsade och riktade kriterier

Samlingspartiets riksdagsgrupp anser att coronastimulansen måste koncentreras till de regioner och sektorer som lider mest av coronakrisen. Detta bör också återspeglas i kriterierna för fördelningen av återhämtningspengarna. Återställningsfondens medel kan inte användas för att reparera tidigare uppkomna strukturella skador, utan de måste begränsas till de sociala och ekonomiska skador som coronakrisen orsakar.

Utlåtande StoUU 6/2020 rd
Avvikande mening 2

Enligt kommissionens förslag ska återställningsfondens stödbelopp basera sig bland annat på befolkningsmängden och den genomsnittliga arbetslöshetsgraden under referensåren 2015—2019 jämfört med EU-genomsnittet. Dessa kriterier förmedlar dock inte en sann bild av den ekonomiska kris som orsakades av coronakrisen. För att fonden ska vara effektiv och rättvis måste kriterierna för stödet basera sig på hur allvarlig den ekonomiska kris som coronaviruset orsakat är.

Sammanfattningsvis betonar Samlingspartiets riksdagsgrupp att lösningarna på EU-nivå bör uppmuntra medlemsländerna till strukturella reformer och ökad konkurrenskraft. Vi kan inte avtala om ett EU-lån utan att veta hur det ska betalas av. EU:s finansieringslösningar och i synnerhet Finlands andel i dem måste kunna samordnas med de förutsättningar som fastställts av Finlands riksdag och grundlagsutskott.

Avvikande mening

Vi föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan som Finlands förhandlingsmål.

Helsingfors 12.6.2020

Anne-Mari Virolainen saml
Arto Satonen saml
Ville Kaunisto saml
Pia Kauma saml
Sinuhe Wallinheimo saml

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 3

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

I månadsskiftet maj—juni lade kommissionen fram förslagen till en återhämtningsplan för EU i syfte att få fart på ekonomierna efter coronaviruset och stödja återhämtningen i Europa. Kommissionens omfattande återhämtningsplan omfattar två meddelanden och 21 lagstiftningsförslag. De viktigaste av dessa är det reviderade förslaget till budgetram för 2021—2027 och det ändrade förslaget till rådets beslut om egna medel samt förslaget till förordning om inrättande av ett nytt återhämtningsinstrument, "Next Generation EU".

Kommissionen föreslår ett nytt EU-finansieringssystem på 750 miljarder euro för att bemöta coronakrisen. Ur den så kallade återhämtningsfonden beviljas understöd och borgen till ett värde av sammanlagt 500 miljarder euro respektive lån till ett värde av sammanlagt 250 miljarder euro. Stödet ska riktas till de länder som drabbats hårdast av coronaviruset. För att finansiera återhämtningspaketet skulle unionen ansöka om lån på marknaden mot EU:s budget, som i sista hand skulle garanteras av medlemsstaterna. Återhämtningsfonden ska kunna utnyttjas och användas av medlemsländerna fram till utgången av 2024.

Om fonden genomförs kommer den att leda till betydande principiella förändringar i unionens verksamhet. Återhämtningsfonden har många problempunkter som anknyter till EU-fördragen och grundlagsutskottets ställningstaganden. I det nya finansieringsarrangemanget ska unionen i stället för medlemsländerna ta lån och i sista hand solidariskt svara för medlemsstaterna. En central princip i EU:s grundfördrag är dock att varje medlemsstat svarar för sin egen ekonomi och för sina skulder. I artikel 125 förbjuds medlemsstaterna och unionen att överta medlemsstaternas skulder och andra ansvarsåtaganden. Den mest problematiska punkten utgörs av artikel 310, enligt vilken unionens budget måste vara i balans och därför får EU inte finansiera sin verksamhet genom lån. I ljuset av dessa artiklar ser kommissionens förslag ut att vara ytterst problematiskt med avseende på grundfördragen, och även sakkunniga har i sina utlåtanden fäst särskild uppmärksamhet vid dessa punkter. De rättslära har bedömt att de föreslagna ändringarna kräver ändringar i det nuvarande grundfördragssystemet.

Med tanke på riksdagens budgetsuveränitet är det väsentligt att vårt ansvarsåtagande är noggrant avgränsat och förutsägbart. Återbetalningen av den skuld som kommissionen tagit börjar först 2028, det vill säga efter den nu begynnande budgetramperioden, och pågår fram till 2058. Unionens skuld ska avbetalas genom höjda medlemsavgifter och eventuella nya egna medel åren 2028—2058. I statsrådets förhandlingsmål konstateras att den långvariga begränsningen av medlemsstaternas budgetsuveränitet måste avgränsas så att den blir så liten som möjligt. Med andra ord kan förslaget begränsa Finlands budgetsuveränitet.

Återhämtningsfonden skulle innebära ett stort steg mot en unionsgemensam finanspolitik. Hittills har finanspolitiken legat i medlemsländernas händer. Det huvudsakliga syftet med återhämtningsinstrumentet är att möjliggöra en finanspolitisk återhämtning i länder som på grund av den ekonomiska situationen inte lyckas uppnå detta på egen hand. Till exempel Vesa Vihriälä konstaterar i sitt expertutlåtande att återhämtningsfonden och andra coronaåtgärder innebär att förtroen-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd Avvikande mening 3

det för marknadsdisciplinen försvagas på nytt när det gäller att dämpa medlemsstaternas skuldsättning.

Ur återhämtningsfonden ges direkta understöd och garantier till ett värde av sammanlagt 500 miljarder euro. Vi anser det vara alarmerande att det unionsstöd som ingår i återhämtningsfonden inte är förenat med villkor för budgetbalans eller strukturreformer som stärker den ekonomiska tillväxtbasen. Stödprogrammen innehåller inte heller någon hänvisning till hotet om att den finansiella stabiliteten i euroområdet äventyras. Enligt ett sakkunnigyttrande ger programmet en stark indikation på att det finanspolitiska handlingsutrymmet för en medlemsstat med finansiella svårigheter även i framtiden kommer att utvidgas genom andra staters åtgärder och utan särskilda ekonomis-politiska villkor som förbättrar den framtida skulthanteringsförmågan.

Det sägs att villkorligheten i återhämtningsfonden kommer att uppfyllas genom den europeiska planeringsterminen. Det bör dock erkännas att rekommendationerna från planeringsterminen inte heller hittills har följts på önskat sätt. Kommissionen har i praktiken få möjligheter, om inte medlemsstaten själv anser det nödvändigt att genomföra de föreslagna reformerna.

I sakkunnigyttrandena fästs uppmärksamhet vid att även om återhämtningsfonden och det lån som ska tas upp för att finansiera fonden formellt utgör en undantagsåtgärd av engångsnatur, talar flera faktorer för att den finanspolitiska kapacitet som uppstår på detta sätt blir en bestående och expanderande mekanism. Enligt en sakkunnigbedömning leder öppnandet av möjligheten till upplåning med stor sannolikhet till att man vill öka den upplåning som nu konstaterats vara en engångsföreteelse. Samtidigt blir det i och med att skulden ökar naturligt att öka skatterna på EU-nivå för att betala av skulderna.

Om Finlands bni-andel hålls på samma nivå (1,7 %) under de kommande årtiondena, är Finlands primära kalkylerade ansvar och andel av återhämtningsfonden cirka 13 miljarder euro inklusive räntor och kostnader. Finland skulle betala mer till fonden än man skulle få tillbaka. I statsrådets utredning konstateras det att om en eller flera andra medlemsstater underlåter att fullgöra sina skyldigheter i fråga om bidragen till unionens egna medel, kan Finlands ansvar bli större än bni-andelen. Detta har också finansutskottet fäst uppmärksamhet vid.

I sitt betänkande om planen för de offentliga finanserna har finansutskottet fäst uppmärksamhet vid att beloppen av Finlands statsborgen och statsgarantier har ökat. Borgensförbindelserna inom Finlands offentliga finanser och statsfinanser var de högsta i förhållande till totalproduktionen bland EU-länderna 2018. Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken har i sin rapport lyft fram den dolda risken för statsfinanserna som en stor borgensstock innebär. Avsaknaden av en helhetsbedömning av det växande ekonomiska ansvaret – både nationellt och på EU-nivå – inverkar på om åtgärderna inom ramen för coronakrisen ens kan anses vara förenliga med grundlagen och inte äventyra statens ekonomi. Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid att beviljandet av statsborgen för genomförandet av en EU-förordning inte är något som det juridiskt bindande kan föreskrivas om i unionsrätten.

Kristdemokraterna kan inte godta förslaget om utdelning av direkta bidrag och om solidarisk upplåning. När det gäller coronaåtgärder på EU-nivå bör man hålla sig till en omorientering av EU-

Utlåtande StoUU 6/2020 rd
Avvikande mening 3

budgeten, en lindring av reglerna om statligt stöd och en tillfällig flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten. En lättare penningpolitik från ECB:s sida skulle också hjälpa i en akut situation.

Vi anser att det är av största vikt att unionens långtidsbudget och krisåtgärderna hålls åtskilda och behandlas separat. När det gäller långtidsbudgeten förutsätter vi fortfarande att regeringen i de pågående förhandlingarna säkerställer verksamhetsförutsättningarna och tryggheten av lönsamheten för det finländska jordbruket och landsbygdsnäringsarna. Vid förhandlingarna ska man se till att den totala budgetnivån inte ökar, utan sträva efter en bni-nivå på 1 procent och hålla fast vid att Finlands betalningsandel inte ökar. Finland får inte heller godkänna nedskärningar i jordbruksstöden. Tilläggsfinansiering kan hittas annanstans inom budgetramen. Man kan till exempel avstå från att korrigeras medlemsavgifterna i vissa medlemsländer och från att skapa ett budgetinstrument som främjar kohesionen och konkurrenskraften och som ingår i stödpaketet, det vill säga från en ny budgetlinje för euroområdet. Strukture改革erna i medlemsstaterna kan stödjas mer ändamålsenligt och effektivt genom att stärka den befintliga kohesionsfinansieringens villkorlighet och effektiviteten i användningen av medel samt genom att inrikta kohesionsmedlen på ett sätt som främjar en sund anpassning av de ekonomiska strukturerna. Det klaraste är att stödja bevarandet av de traditionella egna medlen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att stora utskottet beaktar vad som anförts ovan som Finlands förhandlingsmål och inte godkänner den planerade återhämtningsfond som föreslås bli inrättad genom solidarisk upplåning och håller den fleråriga budgetramen och krisåtgärderna åtskilda samt iakttar no-bail-out-regeln i EU:s grundfördrag.

Helsingfors 12.6.2020

Sari Essayah kd