U 85/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av reformstödsprogrammet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 31 maj 2017 till kommissionens förslag till europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av reformstödsprogrammet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 september 2018

Finansminister Petteri Orpo

Understatssekreteraren Tuomas Saarenheimo

FINANSMINISTERIET PROMEMORIA EU/2018/1174
3.9.2018

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV REFORMSTÖDSPROGRAMMET

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen lade den 31 maj 2018 fram ett förslag om inrättande av reformstödsprogrammet COM(2018) 391 som en del av den fleråriga finansieringsramen för åren 2021—27. Förslaget grundar sig på kommissionens meddelande om utvecklingen av EMU COM(2017) 821 final, som innehöll nya element i anslutning till den framtida finansieringsramen, samt det preciserade meddelandet COM(2018) 98. Dessutom lade kommissionen fram ett förslag om ett reformverktyg i pilotfasen och en ökning av finansieringen för tekniskt stöd åren 2018—2020 COM(2017) 826.

Kommissionen föreslår att reformstödsprogrammet ska vara en del av EU-budgetens rubrik 2, sammanhållning och värden, där den nya underrubriken ekonomiska- och monetära unionen inkluderas. Den föreslagna storleken på reformstödsprogrammet uppgår till ett totalbelopp på 22,18 miljarder euro (alla belopp i fasta priser för 2018) för finansieringsperioden 2021—2027 och det består av tre olika element, den föreslagna finansieringen för dem är indelas på följande sätt;

- Reformverktyget (19,52 md euro), inom vilket ekonomiskt bidrag beviljas till medlemsstaterna för att ge incitament att genomföra de strukturreformer som bestämts i samband med den europeiska planeringsterminen;

- Instrumentet för tekniskt stöd (0,75 md euro), som erbjuder tekniskt stöd till medlemsstaterna för att genomföra strukturreformerna; och

- Konvergensmekanismen (1,92 md euro), varmed ekonomisk och tekniskt stöd ges till EU-länder utanför euroområdet för att genomföra strukturreformerna i syfte att införa den gemensamma valutan, varav

    - andelen ekonomiskt stöd är 1,77 md euro och

    - andelen för tekniska stöd är 0,14 md euro.

Syftet med reformstödsprogrammet är att stärka genomförandet av landsspecifika rekommendationer som getts i samband med den europeiska planeringsterminen genom att erbjuda ekonomiska incitament för att genomföra strukturreformerna samt öka resurserna för tekniskt stöd för strukturreformer. Strukturreformer avser främst reformer i anslutning till reglering av arbets- eller nyttighetsmarknaden, socialskyddet, förvaltningen eller beskattningen. Dessutom erbjuds ett separat stöd till länder utanför euroområdet för att genomdriva reformer som främjar ländernas anslutning till euroområdet.

Stödprogrammet baserar sig på oron över strukturreformernas långsamma och inkonsekventa avancemang i medlemsländerna och enligt kommissionen skapar den europeiska planeringsterminen för närvarande inte tillräckliga incitament för detta. På nationell nivå kan genomdrivandet av reformerna vara förenat med negativa ekonomiska, sociala och politiska kostnader på kort sikt, medan nyttan framkommer på längre sikt.

Syftet med programmet är att främja strukturella reformer i medlemsländerna och därigenom stärka den ekonomiska tillväxten, hållbarheten för de ekonomiska och sociala strukturerna samt gynna samhörigheten, konkurrenskraften, produktiviteten och sysselsättningen. Programmet ska även öka den administrativa beredskapen och stärka institutionerna. Väl inriktade strukturreformer kan anses påskynda den ekonomiska och sociala konvergensprocessen mellan medlemsstaterna och på så sätt stärka den europeiska ekonomiska och monetära unionen.

Reformverktyget avviker kvalitativt från unionens normala kohesionspolitik. Unionens traditionella kohesionsfinansiering har alltid förväntats bli styrd till något tematiskt område, som ansetts tjäna den ekonomiska eller sociala sammanhållningen. Villkor har ställts för beviljande av finansiering och syftet med dessa är att säkerställa effekten med unionens medel.

I kommissionens förslag till reformverktyg försvinner en sådan länk till användningsändamålet. Stöd som betalats ur instrumentet har formen av direkt budgetstöd och inga begränsningar ställs för dess användning. I stället för användningen av pengarna vänds åtgärdens egentliga syfte mot de strukturreformer som är villkor för att få stödet. Syftet med stödet är att fungera som ekonomiskt incitament för medlemsländerna att genomföra sådana strukturreformer som omfattas av den nationella behörigheten och som unionen inom ramen för den europeiska planeringsterminen ansett önskvärda.

Enligt förslaget väljer medlemsländerna de reformer, för vilka de söker ekonomiskt eller tekniskt stöd. En medlemsstat kan även besluta att låta bli att söka stöd, varvid den andel som reserverat för medlemsstaten är fri och tillgänglig för andra medlemsstater. Reformerna förväntas ha kopplingar till de reformbehov som framkommit inom den europeiska planeringsterminen. I samband med konvergensmekanismen ska reformerna främja införandet av euron i länder utanför euroområdet. Kommissionen bedömer från fall till fall huruvida de reformer som medlemsstaterna lagt fram uppfyller förordningens syfte och fastställer beloppet på det stöd som betalas för att genomföra dem. Kommissionen har även i uppgift att säkerställa att reformerna inte annulleras inom fem år från det att stödet har betalats ut och vid behov återindriva utbetalt stöd.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Allmän beskrivning av artiklarna 1—7

Syftet med den föreslaga förordningen är att inrätta ett reformstödsprogram (nedan programmet) för budgetåren 2021—2027 (artikel 1).

Programmet utgörs av tre separata instrument som kompletterar varandra (artikel 3);

- Reformverktyget, från vilket ekonomiskt bidrag beviljas till medlemsstaterna för att genomföra de strukturreformer som bestämts i samband med den europeiska planeringsterminen;

- Instrumentet för tekniskt stöd, som erbjuder tekniskt stöd till medlemsstaterna för att genomföra strukturreformerna; och

- Konvergensmekanismen, varmed ekonomiskt och tekniskt stöd ges till länder utanför euroområdet för att genomföra strukturreformerna i syfte att införa den gemensamma valutan.

Syftet med programmet är att främja genomförandet av de nationella strukturreformerna i medlemsländerna. Strukturreformerna syftar till att stärka den ekonomiska tillväxten och stödja hållbarheten för de ekonomiska och sociala strukturerna samt främja sammanhållningen, konkurrenskraften, produktivitetstillväxten och sysselsättningen (artikel 4) samt öka den administrativa beredskapen för att stärka institutionerna, förvaltningen samt den ekonomiska och sociala sektorn.

För varje stödinstrument har det fastställts särskilda mål. Målet med reformverktyget är att genomdriva strukturreformerna. Genomförandet följs upp genom att konkreta delmål och mål som ställts i reformåtagandena uppnås och utifrån det betalas stödet. Målet med instrumentet för tekniskt stöd är att stödja de nationella myndigheterna i planeringen, utvecklingen och genomförandet av reformerna genom att förbättra den administrativa kapaciteten via utbyte av god praxis, förfaringssätt och effektiv personalförvaltning. Ovan nämnda mål gäller för konvergensmekanismen och syftet med dem är att främja åtgärder för att införa den gemensamma valutan. (artikel 5)

Programmet kan i stor utsträckning tillämpas för att utveckla samhällets olika sektorer och i anslutning till strukturreformerna bland annat till finans- och kapitalförvaltning, institutionella och administrativa reformer, företagens verksamhetsmiljö, finansieringssektorn, nyttighets-, tjänste- och arbetsmarknaden, utbildning, hållbar utveckling, folkhälsa och social service (artikel 6).

För genomförandet programmet har det föreslagits en reservering på 22,18 miljarder euro (i fasta priser för 2018) för budgetramperioden 2021—2027. Reformverktyget (19,52 md euro); och finansieringsandelen för instrumentet för tekniskt stöd (0,75 md euro) är tillgängligt för alla medlemsländer, medan EU-länder som står utanför euroområdet och som planerar euromedlemskap är berättigade till stöd ur konvergensmekanismen (1,92 md euro). Konvergensmekanismens stöd är indelat i en ekonomisk stödkomponent (1,77 md euro) och en teknisk stödkomponent (0,14 md euro) (artikel 7). Dessutom följs programmets effekt på klimatmålet upp. Målet är att allokera 25 procent ur alla EU:s program för att stödja klimatmålen.

2.2 Reformverktyget, artiklarna 8—17

Via reformverktyget kan man stödja genomförandet av de strukturreformer som framkommit i samband med den europeiska planeringsterminen och på så sätt stärka den europeiska planeringsterminens effekt (artikel 8).

Det högsta beloppet på det landsspecifika stödet bestäms utifrån ländernas befolkningsandelar (artikel 9), varvid Finlands andel är 1,24 procent av stödbeloppet det vill säga 242 miljoner euro för hela budgetramperioden 2021—2027. Syftet är att programpengarna ska läggas upp för ansökning i etapper, så att hälften av stödbeloppet det vill säga cirka 10 md euro kan sökas under de första 20 månaderna av programmet. I det andra skedet, som pågår fram till programperiodens slut är det meningen att periodvis dela resterande del av anslaget samt reserveringar som återkommer från annullerade reformprojekt (artikel 10).

Medlemsstaterna ska själva presentera strukturreformer som lämpar sig som stödobjekt för kommissionen i form av en bilaga till det nationella reformprogrammet. Reformerna ska dock motsvara de landsspecifika rekommendationerna som getts i samband med den europeiska planeringsterminen eller andra utmaningar som framkommit i samband med planeringsterminen. Medlemsstaten ska motivera reformerna genom att bedöma deras karaktär och betydelse i förhållande till de utmaningar som definierats under planeringsterminen. I motiveringarna ska anges de ekonomiska och sociala konsekvenserna av reformerna, eventuella tilläggsåtgärder,

investeringskostnader för reformen och EU-stöd i anslutning till dem, arrangemang i anslutning till reformen, reformens syften och indikatorer i anslutning till dem samt andra nödvändiga uppgifter. Reformen ska genomföras inom tre år och under den tiden följer kommissionen med genomförandet utifrån utvalda indikatorer i samband med den europeiska planeringsterminen (artikel 11).

Kommissionen bedömer förslagen i samarbete med medlemsstaten och kommittén för ekonomisk politik kan ge sin syn på de föreslagna reformerna. Kommissionen beslutar om fördelningen av stödet genom att från fall till fall bedöma (i) den föreslagna reformens effekt när det gäller att svara mot de utmaningar som framkommit i samband med planeringsterminen (ii) reformpaketets övergripande karaktär, (iii) reformens konsekvenser för ekonomins resultat och motståndskraft i det berörda landet och (iv) huruvida reformens effekter är hållbara och huruvida (v) reformen kan genomföras under tre år med de delmål och mål som medlemsländerna ställt (artikel 11).

På grundval av ovan nämnda kriterier fastställer kommissionen det stödbelopp som ska betalas till reformen. Om den föreslagna reformen uppfyller ovan nämnda kriterier helt, anses reformåtagandet vara ”betydande”, varvid det stöd som betalas uppgår till hela den landsspecifika andelen. Om förslaget till reformåtagandet uppfyller kriterierna på ett tillfredsställande sätt, anses det vara ”avsevärt”, varvid hälften av den maximala finansieringsandelen beviljas. Om kriterierna inte uppfylls på ett tillfredsställande sätt, beviljas ingen finansieringsandel till medlemsstaten. Stödbeloppet beror alltså inte på de direkta kostnaderna för reformen, utan på den uppskattade effektiviteten. Länderna kan ansöka om stöd för flera reformer, ända tills den finansieringsandel som reserverats för dem uppfylls. Kommissionen ska fatta ett beslut om finansieringen senast inom fyra månader från det att ansökan har skickats (artikel 12).

Om medlemslandet på grund av objektiva omständigheter inte kan genomföra reformen, ska det för kommissionen föreslå en ändring av den reform som erhåller stöd eller att den ersätts med en annan reform. Kommissionen bedömer huruvida reformen är befogad. Reformen kan ändras en gång. (artikel 13)

Medlemslandet ska rapportera om de framsteg som reformerna gjort i det nationella reformprogrammet (artikel 14). Stödet kan utbetalas till medlemsstaten, när de målindikatorer som fastställts för reformerna uppfylls (artikel 15). Dessutom förbinder sig medlemsstaten att hålla reformen i kraft åtminstone fem år, för att reformens varaktighet ska kunna säkerställas. Om medlemsstaten agerar i strid med detta, kan stödet återkrävas (artikel 16). Kommissionen översänder medlemsländernas reformåtaganden till Europaparlamentet och rådet utan obefogat dröjsmål samt informerar om reformåtagandena med den berörda medlemsstatens samtycke (artikel 17).

2.3 Instrument för tekniskt stöd, artiklarna 18—23

Med hjälp av instrumentet för tekniskt stöd är syftet att dela god praxis mellan länderna och förbättra medlemsländernas institutionella och administrativa kapacitet för att genomdriva strukturreformerna. Instrumentet för tekniskt stöd är en fortsättning på det befintliga stödprogrammet för strukturreformer (SRSP), som varit tillgängligt för alla medlemsstater från 2017 och redan innan detta i anslutning till anpassningsprogrammen.

Medlemsstaten kan ansöka om tekniskt stöd i stor utsträckning för olika åtgärder inom den offentliga sektorn, varmed planeringen och genomförandet av strukturreformerna kan förbättras. Det tekniska stödet kan gälla bl.a. användningen av utomstående experter, planeringen av reformstrategier, planering och genomförande av lagstiftningsreformer eller administrativa reformer. (artikel 18)

Medlemslandet ska själv framföra begäran om tekniskt stöd. Kommissionen bedömer hur brådskande begäran om stöd är utifrån dess omfattning, särskilda behov, indikatorer och landets administrativa kapacitet. Kommissionen beslutar tillsammans med medlemslandet fokusområdet för stödet och den beräknade totala finansieringsandelen, som fastställs i stödplanen (artikel 19).

Information till Europaparlamentet och rådet om samarbets- och stödplanerna för det tekniska stödet fastställs i artikel 20. I artikel 21 konstateras att medlemsländerna även kan komplettera finansieringen med instrumentet för tekniskt stöd med en frivillig andel tilläggsfinansiering. I artikel 22 finns bestämmelser om kompletterande finansiering.

Kommissionen godkänner genom genomförandeakter arbetsprogrammen för att genomföra instrumentet för tekniskt stöd och fastställer åtgärderna för att ge tekniskt stöd (artikel 23).

2.4 Konvergensmekanismen, artiklarna 24—32

Konvergensmekanismen är ett tilläggsstöd riktat till EU-länder utanför euroområdet för att påskynda strukturreformer som är väsentliga med tanke på anslutning till euron. Stödet består av direkt stöd likt reformverktyget som incitament för reformerna (1,77 md euro) och av tekniskt stöd (0,14 md euro) (artiklarna 24 och 25). Stödet kan dock inte ersätta de två ovannämnda reformverktygen utan kommer utöver dem och riktar sig i synnerhet till reformer som är viktiga med tanke på anslutning till euron. Programmet förväntas påskynda konvergensprocessen i medlemsstaterna vilket bidrar till att konvergenskriterierna och motståndskraften uppfylls i hela euroområdet.

Det stöd som ges ur konvergensmekanismen riktar sig till medlemsstater som står utanför euroområdet och som har genomfört påvisbara åtgärder för att införa den gemensamma valutan inom en överenskommen tidtabell och lämnat in ett offentligt brev till kommissionen om dessa åtgärder. Dessutom ska landet förbinda sig att ansluta sig till euroområdet inom en rimlig tid som överenskommits. Den maximala finansieringsandelen för stödet bestäms enligt befolkningen hos de stödberättigade medlemsländerna (artikel 26). Villkoren för stödet motsvarar villkoren för reformverktyget och instrumentet för tekniskt stöd och utöver det ska de strukturreformer som konvergensmekanismen understöder vara viktiga för landets förberedelse för deltagande i euroområdet (artikel 27).

Kommissionen fattar beslut om utbetalningen av stödet med beaktande av reformens relevans med tanke på euromedlemskap och medlemslandets engagemang i införandet av euron inom ramen för en plausibel tidtabell. De andra kriterierna för finansiering motsvarar villkoren för reformverktyget (artikel 28).

Reformer som finansieras inom reformverktyget får inte finansieras inom konvergensmekanismen (artikel 29).

I fråga om instrumentet för tekniskt stöd kan projekt finansieras, som hjälper medlemsstaten med förberedelserna för att ansluta sig till euroområdet (artikel 30). Medlemsstaten ska lämna en begäran om tekniskt stöd och utifrån den fattar kommissionen beslut om stödet på motsvarande sätt som kriterierna för tekniskt stöd (artikel 31). Villkoren för att genomföra konvergensmekanismens tekniska stöd överensstämmer med instrumentet för tekniskt stöd (artikel 32).

3 Förslagets lagstiftningsmässiga och ekonomiska konsekvenser

3.1 Lagstiftningsmässiga konsekvenser och förhållande till grundlagen

Ifall förslaget till förordning förverkligas är det direkt tillämpbar rätt och medför inga direkta behov att ändra den inhemska lagstiftningen. Förslaget är dock avsett att påverka medlemsstaternas beslut när det gäller strukturpolitiska beslut som omfattas av den nationella behörigheten och därför kan det påverka det sätt varmed lagstiftningen inom denna sektor utarbetas även i Finland. Förslaget påverkar inte den formella beslutsbefogenheten, men utöver reformens ändamålsenlighet är lagstiftaren i sitt beslutsfattande tvungen att beakta konsekvenserna av genomförandet (eller att låta bli att genomföra) för den mängd finansiering som fås från unionen genom reformverktyget. Detta påverkar det inhemska politiska övervägandet och eventuellt också karaktären hos den offentliga debatt som förs i ärendet.

Konsekvenser för det inhemska beslutsfattandet har även den föreslagna bestämmelsen enligt vilken utbetalt stöd kan återkrävas, om landet inom fem år annullerar strukturreformen, som det fått stöd för ur reformverktyget. Därigenom förbinder reformverktyget en ny regering och riksdag till de åtgärder som deras föregångare har genomfört eller ökar åtminstone kostnaderna för att ändra dem och kan på så sätt minska valresultatens inverkan på innehållet i den ekonomiska politiken.

Att göra innehållet i den ekonomiska politiken konsekventare och lösgöra det från den politiska cykeln är naturligtvis programmets grundläggande syfte. Unionens och i synnerhet kommissionens växande roll när det gäller att bestämma vad som är en önskvärd strukturreform och hurudana åtgärder anses vara sådana som annullerar strukturreformen samt när det gäller att ge ekonomiska incitament i anslutning till strukturreformerna kan emellertid försvaga funktionen för Finlands (och i allmänhet medlemsstaternas) demokratiska ansvarssystem i det finanspolitiska beslutsfattandet.

I den föreslagna omfattningen kommer reformverktygets faktiska effekt som styr det inhemska beslutsfattandet sannolikt att vara liten. Förslaget har dock principiell betydelse av prejudikatnatur. Om förslagets rättsliga logik godtas, kan storleken på programmet i fortsättningen utökas efter behov för att uppnå den önskvärda styrande effekten.

Till vissa delar verkar det föreslagna sättet för genomförande av reformverktyget stelt på ett orealistiskt sätt. Enligt förslaget får innehållet i den strukturreform som ska genomföras ändras högst en gång efter att den har avtalats med kommissionen. Betydande strukturreformer är dock vanligtvis komplicerade helheter, vars innehåll man är tvungen att bearbeta många gånger under beredningsskedet bl.a. utifrån remissutlåtanden eller under behandlingen i riksdagen. Risken att det ska bli svårare att få stöd kan höja tröskeln för att göra sådana ändringar.

3.2 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med stödprogrammet är att främja genomförandet av strukturreformer och på så sätt stärka ländernas ekonomiska tillväxt samt ländernas förmåga att anpassa sig till fluktuationer i ekonomin. Detta förväntas stödja den ekonomiska hållbarheten i hela EU. Konsekvenserna av reformen beror dock på de reformer som länderna väljer och som kommissionen godkänner samt genomförandet av dem.

I förväg är det svårt att bedöma i hur stor omfattning det med hjälp av stödprogrammet kan ges incitament för reformer, som medlemsländerna inte genomför av nationellt intresse utan stödinstrument. I kommissionens förslag konstateras att det i fråga om de ekonomiska incitamenten är mycket viktigt att de reformer som finansieras inom programmet specificeras som en del av den nuvarande europeiska planeringsterminen för den ekonomiska politiken, så att stödets komplementaritet kan säkerställas och för att undvika att stödet ges till reformer som hade genomförts i alla fall. Det är dock inte klart om detta förverkligas genom att begränsa reformerna till de reformer som framförts i planeringsterminen. Risken är att länderna som mål

för stödet föreslår reformer, som de är på väg att genomföra i varje fall, varvid det är tvivelaktigt om stödet behövs.

I fråga om det tekniska stödet har det tekniska stöd som getts i samband med anpassningsprogram utifrån bedömningar i efterhand ansetts förbättra ländernas administrativa kapacitet att genomdriva reformerna. Instrumentet för tekniskt stöd (SRSP) som riktar sig till alla EU-länder har bara använts sedan år 2017 och en bedömning av effekterna av det är ännu inte tillgänglig. Efterfrågan på tekniskt stöd har dock varit omfattande bland medlemsstaterna. Skatteförvaltningen i Finland beviljades 190 000 euro finansiering i form av tekniskt stöd år 2018 för att utveckla beräkningen av skattegapet för samfundsskatten.

Det är möjligt för Finland att få stöd ur reformverktyget i relation till befolkningen, vilket motsvarar 1,24 procents andel av budgeten på 19,52 miljarder euro det vill säga det maximala beloppet på hela stödet uppgår således till 242 miljoner euro. Medel inom instrumentet för tekniskt stöd har inte allokerats per land, utan de delas efter behov med beaktande av hur akuta, omfattande och allvarliga problemen är hos dem som ansöker om stöd. Stöd inom konvergensmekanismen kan endast sökas av EU-länder som står utanför EMU.

Finland deltar i finansieringen av reformstödsprogrammet på samma sätt som en del av finansieringen av EU-budgeten. Inkommande period torde Finlands betalningsandel av finansieringen av EU-budgeten placera sig högre än den maximala stödandel (1,24 procent) som bestäms enligt befolkningsvikten för reformverktyget. På så sätt ökar inrättandet av reformstödsprogrammet Finlands nettobetalningsandel, även om Finland får den andel som allokeras till landet inom reformverktyget till fullt belopp.

4 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

4.1 Rättslig grund

Det finns två rättsliga grunder till förslaget, artikel 175.3 i EUF-fördraget och artikel 197.2 i EUF-fördraget. Enligt artikel 175.3 i EUF-fördraget som gäller kohesionspolitiken kan särskilda åtgärder som är nödvändiga och som står utanför strukturfonderna vidtas. Enligt artikel 197.2 i EUF-fördraget som gäller administrativt samarbete kan unionen stödja medlemsländerna i att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten. I båda de rättsliga grunderna hänvisas det till tillämpning av normalt lagstiftningsförfarande. Med stöd av dem tillämpas givna åtgärder i alla medlemsstater.

I princip utfärdas unionens bestämmelser enligt EU-domstolarnas etablerade rättspraxis med stöd av en rättslig grund. När det gäller att fastställa denna har åtgärdens syfte och innehåll en central roll (se t.ex. ärende C-178/03, punkt 41). Om rättsakten emellertid har två klart separata syften, där inget av dem är underordnat det andra på det sätt som fastställs i rättspraxis, kan undantagsvis två rättsliga grunder tillämpas, om de förfaringsmässigt är förenliga.

Förslaget gör ingen skillnad på till vilka delar de båda rättsliga grunderna är relevanta, men av de rättsliga grunderna är det på grundval av innehållet uppenbart att 175.3 i EUF-fördraget hänför sig till reformverktyget och artikel 197.2 i EUF-fördraget till instrumentet för tekniskt stöd. Konvergensmekanismen, som innehåller element av både ekonomiskt stöd och tekniskt stöd, hänför sig med tanke på dess innehåll och syften till båda de föreslagna rättsliga grunderna. Den exceptionella kombinationen av rättsliga grunder när den föreslagna rättsakten utfärdas förefaller inte som ett hinder ur EU-domstolarnas rättspraxissynvinkel.

Tillämpningen av de föreslagna rättsliga grunderna förutsätter dock att förslagets huvudsakliga syften och de metoder som föreslagits för att uppnå dessa hänför sig till unionens mål och

uppgifter som specificerats i dem. Ur denna synvinkel är det anmärkningsvärt att den föreslagna rättsliga grunden gör reformverktyget (och det ekonomiska stödet i konvergensmekanismen) till en del av främjandet av den ekonomiska och sociala kohesionen, ingen behörighetsgrund inom den ekonomiska politiken har heller framförts för dessa åtgärder. Även om strukturreformer givetvis kan gynna ekonomisk och social kohesion, är det tvivelaktigt om det kan anses vara stödinstrumentets huvudsakliga syfte. På grundval av motiveringarna till förslaget samt den politiska och akademiska debatten som föregått förslaget förefaller det uppenbart att stödinstrumentets huvudsakliga syfte är att fördjupa den ekonomiska och monetära unionen och i synnerhet gynna strukturreformerna inom finanspolitikens och delvis socialpolitikens verksamhetsområde. I den mån rättsakten över huvud taget har konsekvenser för kohesionen, är effekten sekundär och underordnad de finanspolitiska målen.

Valet av rättslig grund har stor betydelse med tanke på behörighetens karaktär. Kohesionspolitiken omfattas enligt artikel 4 i EUF-fördraget av uppdelad befogenhet och ger på så sätt unionen kraftiga verktyg att agera, medan finans- och socialpolitiken med stöd av artikel 5 i EUF-fördraget till största delen är en nationell behörighet. Unionen har begränsad befogenhet att övervaka ansvaret inom finanspolitiken, men till övriga delar är unionens befogenheter inom den ekonomiska politiken begränsad till samordning av den ekonomiska politiken och icke bindande rekommendationer. I fördragen finns det inom den ekonomiska politikens område ingen sådan rättslig grund, som möjliggör inrättande av ett stödinstrument som är likt det som föreslagit.

Om den föreslagna rättsliga grunden och den juridiska logiken bakom den godtas, innebär det att unionen genom att iaktta normalt lagstiftningsförfarande kan ge kommissionen befogenheter att styra medlemsstaterna med ekonomiska incitament inom i praktiken alla sektorer av den nationella ekonomiska politiken och socialpolitiken, som utgör kärnan i den nationella politiska behörigheten. Om detta förfarande blir mera allmänt kan det på ett principiellt viktigt sätt inskränka den nationella behörighetens natur. EU:s budgetfinansiering har inte tidigare använts till ett sådant ändamål, därför är det fråga om ett principiellt viktigt steg även ur denna synvinkel.

Statsrådet anser att valet av rättslig grund väcker frågor som är av principiell betydelse och väsentliga för unionens framtida utveckling. Förslaget överför den verkliga beslutandemakten inom den ekonomiska politiken och strukturpolitiken från medlemsstaterna till kommissionen på ett sätt vars förenlighet med målen i artikel 175.3 i EUF-fördraget är tvivelaktigt. På så sätt kan den föreslagna rättsliga grunden anses problematisk och dess tillräcklighet ska bedömas i den fortsatta beredningen. Om man vill ge förslagen som gäller reformverktyget och konvergensmekanismens ekonomiska stöd med stöd av den rättsliga grunden som gäller kohesionspolitik, ska innehållet i dem omarbetas så att förslagets huvudsakliga syften och metoder gäller kohesionspolitikens mål.

I fråga om instrumentet för tekniskt stöd och konvergensmekanismens element med tekniskt stöd kan den rättsliga grunden anses lämplig.

4.2 Subsidiaritetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan EU genomföra åtgärder inom andra sektorer än dem som omfattas av dess exklusiva befogenheter enbart ifall unionen kan agera effektivare än medlemsstaterna på sina nationella och lokala nivåer.

Huruvida subsidiaritetsprincipen uppfylls bedöms endast om den föreslagna åtgärden omfattas av unionens befogenhet. Det innebär att om reformverktyget anses överskrida unionens befogenhet kommer det inte att bedömas huruvida subsidiaritetsprincipen uppfylls. Om emellertid

stödinstrumentet på grundval av den rättsliga grunden och ur befogenhetssynvinkel är godtagbart, är det inte problematiskt ur subsidiaritetsprincipens synvinkel, eftersom utfärdande av ekonomiska incitament som stöd för strukturreformer är en åtgärd som förutsätter en utomstående finansiär, vilket medlemsstaterna inte kan uppnå med sina egna åtgärder.

Instrumentet för tekniskt stöd kan anses förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom tekniskt stöd inte kan genomföras i en enskild medlemsstat.

Konvergensmekanismen kan likaså anses förenlig med subsidiaritetsprincipen, dock med samma förbehåll för dess ekonomiska stödelement som nämndes ovan i samband med reformverktyget.

5 Ålands ställning

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Förslaget diskuterades i EU 1-sektionen den 19 juni 2018.

Förslaget inklusive utkastet till statsrådets skrivelse behandlades i statsrådets MFF-ledningsgrupp den 21 augusti 2018 och EU-ministerutskottet den 5 september 2018 och i finansutskottet den 13 september 2018.

På EU-nivå diskuteras förslaget i EU:s kommitté för ekonomisk politik den 27 augusti 2018 och därefter ska förslaget gå vidare till behandling i rådets arbetsgrupp.

Förslaget upptas första gången på Ekofinrådets dagordning på rådets informella möte den 7 september 2018.

7 Statsrådets ståndpunkt

Reformverktyget

Statsrådet anser att sammanhållningspolitiken ska stödja medlemsstaternas strukturreformer. Statsrådet stöder att programmedlen riktas på ett sätt som gynnar en sund anpassning av ekonomins strukturer. Statsrådet stöder förstärkningen av sådana villkor som främjar effektiviteten av användningen av medel för program som delfinansieras ur Europas struktur- och investeringsfonder.

Statsrådet anser dock att förslaget om reformverktyget är problematiskt både med tanke på den rättsliga grunden och för den strukturpolitiska behörighetsfördelningen. Reformverktyget överför fokusområdet för det strukturpolitiska beslutsfattandet från utövarna av budget- och lagstiftningsmakt till kommissionen på ett sätt som kan äventyra det demokratiska ansvarssystemet.

Statsrådet anser att den rättsliga grundens tillräcklighet och behörighetsfrågor ska bedömas som en del av den fortsatta beredningen. Man bör sträva till att utveckla reformverktyget i en riktning, som tydligare hänför sig till kohesionspolitikens mål och baserar sig på att delvis ersätta kortsiktiga kostnader som de reformer som gynnar kohesionen de facto medför för medlemsstaten.

Instrumentet för tekniskt stöd

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till EU:s utveckling av instrumenten för tekniskt stöd. Genomfört på rätt sätt är det tekniska stödet ett kostnadseffektivt sätt att förbättra medlemsländernas administrativa kapacitet och på så sätt främja planeringen och genomförandet av strukturreformerna i medlemsstaterna. I dimensioneringen av programmet ska dock erfarenheter av dess resultat och effektivitet beaktas.

Konvergensmekanismen

Statsrådet anser att samma behörighetproblem hänför sig till det ekonomiska stöd för reformer som ingår i konvergensmekanismen som till reformstödsprogrammet. Statsrådet kan inte heller anse det vore uppenbart att det utöver instrumentet för tekniskt stöd som framförts ovan skulle behövas ett separat instrument för länder utanför euroområdet.

Statsrådet utformar sin slutliga ståndpunkt till kommissionens förslag som en del av den övergripande utvecklingen av den monetära unionen. Finland kan bidra till stabiliteten och verksamheten i EMU genom att arbeta för utvecklingen av den fleråriga budgetramen och unionsbudgeten så att eventuella specialbehov inom euroområdet skulle beaktas bättre än tidigare. I vissa fall kan det vara gynnsamt att i unionsbudgeten allokera bättre inriktad, sammanhållningsfrämjande, måttlig och tydligt avgränsad finansiering för euroområdets specialbehov. Dessa särskilda behov kunde anknyta till att bland annat främja konkurrenskraften och strukturreformerna eller minska arbetslösheten bland ungdomen.

Ställningstagande till den dimensionering av finansieringen som förslagen omfattar kommer att tas separat i samband med förhandlingarna om budgetramen.