

Alkuperäisartikkeli



Taluskuri ja byrokraattinen asiantuntijavalta: Eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpano ja merkitys Suomessa

Anna Elomäki, filosofian tohtori, yliopistotutkija, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto

Anni Marttinen, kauppatieteiden maisteri, ekonomisti, Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitto SAK

Abstrakti

Eurooppalainen ohjausjakso on EU:n talous- ja eurokriisin myötä kiristetyt talouspoliittiset ohjauksen keskeinen työkalu, joka on lisännyt EU-instituutioiden mahdollisuuksia puuttua jäsenmaiden talous- ja sosiaalipolitiikkaan. Ohjausjaksoa on kritisoitu taluskurin ja työehtoja heikentävien rakenneuudistusten priorisoinnista, sosiaalisten tavoitteiden alistamisesta taloutta koskeville tavoitteille sekä byrokraattisista ja teknokraattisista prosesseista, joissa demokraattisesti valituilla instituutioilla ja poliittisella keskustelulla on vain pieni rooli. Artikkelin tavoitteena on analysoida, miten ja millaisten mekanismien välityksellä eurooppalainen ohjausjakso vaikuttaa kansalliseen politiikkaan ja hallinnan prosesseihin Suomessa. Artikkelissä kysyy, mihin suuntaan ohjausjakso on ohjannut Suomen talous- ja sosiaalipolitiikkaa, millaisia valtakäsitteitä ohjausjakson kansallisiin prosesseihin liittyy ja mitkä ovat eri toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa Suomelle annettujen suositusten sisältöön. Analyysi perustuu ohjausjaksoon liittyvään asiakirja-aineistoon ja ohjausjakson keskeisten toimijoiden haastatteluihin.

Avainsanat: Eurooppalainen ohjausjakso, Euroopan unioni, talouspolitiikka, demokratia

<https://doi.org/10.51810/pt.99615>

Johdanto

Euroopan unionin (EU) talous- ja eurokriisin myötä kiristyneen talouspoliittisen ohjauksen on esitetty kaventaneen jäsenmaiden talouspoliittista liikkumatilaa sekä demokraattisten toimijoiden ja keskustelun roolia talouspolitiikassa niin EU- kuin jäsenmaatasolla (Bruff 2014; Crum ja Merlo 2020). Sen on nähty ajavan uusliberaalia politiikka-agendaa, joka korostaa talouskuria ja työmarkkinareformeja ja jossa sosiaalipoliittiset tavoitteet alistetaan taloudellisille päämäärille (Copeland 2020; Dawson 2018). Empiiristä tutkimusta uusien EU-sääntöjen ja prosessien vaikutuksista jäsenmaiden talouspolitiikan sisältöön, käytäntöihin ja toimijoihin on kuitenkin toistaiseksi vähän – etenkin Suomen kaltaisissa jäsenmaissa, joita ei ole pakotettu talouspoliittisiin uudistuksiin lainaa vastaan (ks. kuitenkin Tuominen 2019). Suomalainen tutkimus eurokriisistä ja EU:n talousohjauksen vahvistumisesta on analysoinut Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) valuvikoja (Holappa 2014) sekä avannut talouspolitiikan koordinaation muutoksia (Elomäki 2019; Henriksson ja Leino-Sandberg 2014; Tuominen 2015; 2019) ja sen ideologista ja teoreettista pohjaa (Miettinen 2017). Sekä tutkimuksellista että julkista keskustelua on herättänyt etenkin budjettikuriin velvoittava vuonna 2013 voimaan astunut finanssipoliittinen sopimus (Tuominen 2015). Vähemmälle huomiolle ovat jääneet hiljaisemmat mutta eivät välttämättä vähemmän merkittävät muutokset, kuten tämän artikkelin keskiössä oleva eurooppalainen ohjausjakso (*European Semester*).

Vuonna 2010 luodusta eurooppalaisesta ohjausjaksosta on tullut EU:n talouspoliittisen ohjauksen keskeinen väline, jonka kautta EU:n instituutioiden on mahdollista puuttua myös sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikan kaltaisille alueille, joilla EU:lla ei ole toimivaltaa. Tämän vuosittaisen prosessin aikana Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Eurooppa-neuvosto asettavat EU:lle talous- ja sosiaalipolitiikkaan liittyviä tavoitteita, valvovat kansallisen julkis- ja makrotalouden tasapainoa, antavat jäsenmaille politiikkasuosituksia ja tarkistavat euromaiden budjetit (Verdun ja Zeitlin 2018). Ohjausjakso on nähty keskeisenä mekanismina, jonka välityksellä uusliberaalia hyvinvointivaltion muutosta EU:ssa ajetaan (Copeland 2020, 4). Kyse ei ole vain politiikkasisällöistä vaan myös tiedon, ideoiden ja ymmärrysten liikkeistä EU-tason ja jäsenmaiden välillä (Cavaghan ja Elomäki 2020). Yhtäältä ohjausjakson uusliberalismin

voikin ymmärtää talouskuriin, hyvinvointivaltion purkamiseen, työmarkkina-aseman heikentämiseen ja markkinoiden edistämiseen liittyvänä politiikkana. Toisaalta kyse on taloudellistumista eli talouteen liittyviä päämääriä ja arvoja muille elämän osa-alueille levittävistä sekä talouden ja muun yhteiskunnan suhteita muokkaavasta uusliberaalista rationaalisuudesta (vrt. Brown 2015).

Tämä artikkeli tarkastelee eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpanoa Suomessa kansainvälisen ohjausjaksoa käsittelevän kirjallisuuden näkökulmasta. Keskitymme kahteen kirjallisuudessa esiin nostettuun ongelmaan. Ensimmäinen ongelmista on ohjausjakson talouskuriä ja työmarkkinauudistuksia korostava uusliberaali politiikka-agenda ja taloudellistunut ymmärrys sosiaalipolitiikasta ja sosiaalisista tavoitteista. Toinen ongelma puolestaan koskee ohjausjakson teknokraattisia prosesseja, joissa demokraattisilla instituutioilla on pieni rooli ja jotka hankaloittavat uusliberaalin agendan haastamista. Artikkelimme tavoite on analysoida, miten ja millaisten mekanismien välityksellä eurooppalainen ohjausjakso vaikuttaa kansalliseen politiikkaan ja hallinnan prosesseihin. Tavoitteemme on myös lisätä ymmärrystä EU:n talouspoliittisen ohjauksen merkityksestä Suomessa. Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat: Mihin suuntaan eurooppalainen ohjausjakso on ohjannut Suomen talous- ja sosiaalipolitiikkaa? Millaiset ovat ohjausjaksoon liittyvät valtahierarkiat ja käytännöt Suomessa, ja miten ne vaikuttavat talouspoliittisen päätöksenteon demokraattisuuteen? Millaisia kamppailuja Suomelle annettujen suositusten sisällöstä käydään, ja mitkä ovat eri toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa niihin? Analyysimme perustuu ohjausjakson vuosien 2011–2019 asiakirja-aineistoon ja ohjausjakson keskeisten toimijoiden haastatteluihin.

Analyysimme koostuu kolmesta osasta, jotka pureutuvat ohjausjakson sisältöihin ja prosesseihin sekä niiden suhteeseen. Ensimmäisessä osassa tarkastelemme Suomelle annettuja maakohtaisia suosituksia. Tämän jälkeen analysoimme ohjausjakson toimijoita ja käytäntöjä keskittyen talous- ja sosiaalipoliittisten toimijoiden väliseen hierarkiaan ja prosessien teknokraattisuuteen. Lopuksi analysoimme poliittisia kamppailuja ja mahdollisuuksia haastaa ohjausjakson sisällöt.

Eurooppalainen ohjausjakso: uusliberaalia politiikkaa teknokraattisessa paketissa?

Eurooppalainen ohjausjakso on tietopohjainen ohjaus- ja valvontajärjestelmä (Savage ja Howarth 2018), joka luotiin finanssi- ja talouskriisin jälkeen vahvistamaan ja syventämään EU:n finanssi- ja talouspoliittista koordinaatiota. Ohjausjakso yhdistää useita vanhoja ja uusia, enemmän ja vähemmän sitovia ohjausvälineitä. Näistä sanktioituimmat ovat jäsenmaiden finanssipolitiikkaa hallinnoiva vakaus- ja kasvusopimus ja sen julkisen talouden alijäämää ja julkista velkaa bruttokansantuotteeseen suhteuttavat säännöt, jotka luotiin 1990-luvulla rahaliiton rakentamisen yhteydessä. Myös vuonna 2011 luotuun makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyy sanktioita. Ohjausjaksoon on sisällytetty lisäksi EU:n työllisyys- ja sosiaalipolitiikalle ominainen pehmeä ohjaus, ja työllisyys- ja sosiaalipolitiikalle on annettu Eurooppa 2020 strategiassa ja sittemmin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa asetetut tavoitteet.

Vaikka ohjausjakso ei varsinaisesti siirrä valtaa kansalliselta tasolta EU-tasolle, vahvistamalla EU:n sääntöperustaista talouspoliittista koordinaatiota se on rajoittanut jäsenmaiden talouspoliittista päätöksentekoa ja avannut EU-instituutioille uusia mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenmaiden finanssi- ja talouspolitiikkaan (Crum ja Merlo 2020, 407; Verdun ja Zeitlin 2018, 138). Ohjausjakso on myös sallinut EU:n puuttua eläkkeiden ja terveystalouden kaltaisiin jäsenmaiden toimivaltaan kuuluviin teemoihin (Azzopardi-Muscat ym. 2015; Tkalec 2020).

Eurooppalainen ohjausjakso on tietopainotteinen prosessi, jossa eri toimijoiden tuottamaa tietoa liikkuu EU-tason ja jäsenmaiden välillä ja jossa etenkin budjettiin ja talouteen liittyvät tilastot ovat keskeisessä roolissa (Savage ja Howarth 2018). Euroopan komissio tarkkailee finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista ja arvioi jäsenmaiden taloudellista ja sosiaalista tilannetta erilaisista indikaattoreista koostuvia tulostauluja vasten. Jokaisesta jäsenmaasta vastaa eri pääosastojen virkhenkilöistä koostuva maadeski (*Country Desk*), jonka jäsenet tekevät syksyisin *fact finding missions* -nimellä tunnettuja matkoja jäsenmaihiin. Komission lähetystöihin sijoitetut ohjausjaksovirkaileijat (*European Semester Officer*) kanavoivat tietoa jäsenmaiden tapahtumista ja päivänpolitiikasta ja välittävät kansallisten sidosryhmien viestejä komissioon. Tämä tieto kootaan

yhteen maaraporteissa (*Country Reports*), jotka toimivat pohjana maakohtaisille suosituksille (*Country-Specific Recommendations, CSRs*). Myös jäsenmaat tuottavat erilaisia seuranta-asiakirjoja. Keväällä julkaistavat vakausohjelmat (*Stability Programmes*) käsittelevät finanssi- ja budjettipoliittikkaa, ja kansalliset uudistusohjelmat (*National Reform Programmes*) raportoivat rakenteellisista uudistuksista sekä Eurooppa 2020 strategian muun muassa työllisyyttä ja köyhyyttä käsittelevien tavoitteiden saavuttamisesta. Syksyisin euromaat toimittavat komissiolle alustavat talousarviosuunnitelmat.

Ohjauksen sisältöä ja prosesseja on 2010-luvulla uudistettu useaan otteeseen. Sosiaalista ulottuvuutta vahvistettiin Jean-Claude Junckerin komission aloittaessa vuonna 2014 (Zeitlin ja Vanhercke 2018) ja Ursula von der Leyenin komission myötä vuonna 2019. Ohjauksen tehokkuutta ja demokraattista oikeutusta on pyritty parantamaan lisäämällä vuoropuhelua kansallisten viranomaisten kanssa ja kehittämällä kansallista omistajuutta muun muassa osallistamalla työmarkkinajärjestöjä, kansalaisjärjestöjä ja parlamentteja (Crespy ja Schmidt 2017; Crespy ja Vanheuverwijn 2019).

Poliittisen talouden tutkijat ovat kritisoineet sekä ohjauksen sisältöjä että sen prosesseja. Nostamme seuraavaksi esiin kaksi usein kritiikissä toistuvasti mainittua ongelmaa. Ensimmäinen ongelmista käsittelee ohjauksen uusliberaaleja uudistuksia, kuten keskittymistä budjettikurin ja työn tarjonnan lisäämiseen, sekä sen taloudellistuneita ymmärryksiä sosiaalisista kysymyksistä. Toinen ongelma koskee teknokraattista asiantuntijavaltaa. Nämä kaksi ongelmaa muodostavat ohjauksen kansallista toimeenpanoa Suomessa käsittelevän analyysimme kehikon. Näemme, että ohjauksen sisällöt ja prosessit liittyvät tiiviisti toisiinsa ja että ohjauksen kansallisen merkityksen analyysi vaatii molempien näkökulmien huomioimista.

Politiikkaohjausta talouskurin ja työmarkkinauudistusten ehdoilla?

Ohjauksen on esitetty priorisoivan finanssi- ja talouspoliittisia tavoitteita tavalla, joka alistaa muut politiikkatavoitteet talouskurille ja kilpailukyvyille (Copeland ja Daly 2015, 150). Finanssipolitiikkaan liittyvät suositukset ovat olleet ohjauksessa keskeisessä roolissa (D’Erman ym. 2019, 202), ja nämä suositukset ovat liittyneet selvästi useammin julkisten menojen leikkaamiseen kuin lisäämiseen (Haas ym. 2020, 333–334). Lisäinvestointeja etenkin koulutukseen

ja infrastruktuuriin vaativat suositukset ovat ajan myötä lisääntyneet, mutta ne ovat keskittyneet muutamille jäsenmaille (emt. 333–336). EU:n velka- ja alijäämä sääntöihin ja niihin liittyviin sanktioihin sidottujen finanssi-poliittisten suositusten on pelätty johtavan julkisten palveluiden leikkauksiin ja heikentävän jäsenmaiden mahdollisuuksia tavoitella sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä päämääriä (Hacker 2019; Tkalec 2020). Talouskuri-vaatimuksia on täydennetty rakenneuudistuksiin liittyvillä suosituksilla, jotka ovat keskittyneet markkinoiden vapauttamiseen, työmarkkinoiden sääntelyn purkamiseen, palkkojen leikkaamiseen, kustannuskilpailukyvyyn kasvattamiseen ja julkisen hallinnon uudistuksiin (Crespy ja Vanheuverzwijn 2019; Jordan ym. 2020).

Ohjausjakson sisältö on vuosien myötä laajentunut sosiaalisiin investointeihin ja sosiaalisen suojelun vahvistamiseen (Crespy ja Vanheuverzwijn 2019; Hacker 2019; Zeitlin ja Vanhercke 2018). Monia jäsenmaita onkin suositeltu esimerkiksi suojelemaan haavoittuvia ryhmiä paremmin, parantamaan työttömien palveluita ja vahvistamaan varhaiskasvatusta. Sosiaalipolitiikka on kuitenkin ohjausjakson kehityksessä joutunut mukautumaan taloudellisiin tavoitteisiin. Mukaan mahtuvat lähinnä sellaiset sosiaaliset teemat, jotka sopivat taloudellisiin päämääriin (Hacker 2019). Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä teemoista korostuu naisten työllisyys (Chierгато 2020). Lisäksi talouteen liittyvät tavoitteet ja ideat muovaavat ymmärrystä sosiaalisista ongelmista ja kysymyksistä: kyse on lähinnä markkinoiden toiminnan, julkisen talouden ja ihmisten työmarkkinakelpoisuuden tukemisesta (Copeland ja Daly 2018, 1002; Dawson 2018, 206). Ohjausjakson sosiaalisen sisällön vahvistuminen ei ole vaikuttanut taloudellisiin tavoitteisiin vaan pikemminkin johtanut ristiriitoihin sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden välillä. Koska sosiaalisiin suosituksiin liittyy sanktioita selvästi harvemmin kuin kasvu- ja vakaus-sopimukseen pohjautuviin finanssipoliittisiin suosituksiin, on ristiriitojen arveltu johtavan sosiaalisten tavoitteiden sivuuttamiseen (Haas ym. 2020, 338; Crespy ja Vanheuverzwijn 2019, 107).

Ohjausjakso onkin nähty hyvinvointivaltion uusliberalisoitumisen väli-teenä (Copeland 2020, 4). Yhtäältä se edistää talouskuriin, julkisten palveluiden tehostamiseen sekä työmarkkinauudistuksiin liittyvää politiikka-agendaa. Toisaalta se muokkaa talouden ja yhteiskunnan välisiä suhteita ja sitoo EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja jäsenmaille suositellun sosiaalipolitiikan

yhä tiiviimmin kiinni taloudellisiin tavoitteisiin ja taloudellistuneisiin ymmärryksiin yksilöstä ja yhteiskunnasta.

Ohjausjakson sisältöjen suhdetta ja vaikutusta kansalliseen politiikkaan on tutkittu eri näkökulmista. Vertailevat tutkimukset ovat paljastaneet, että suositukset riippuvat jossain määrin jäsenmaiden asemasta EU:n poliittisessa taloudessa (D’Erman ym. 2019; Haas ym. 2020; Jordan ym. 2020). Suositusten kansallista toimeenpanoa käsittelevissä tutkimuksissa on puolestaan havaittu, että toimeenpanoaste on alhainen ja jäsenmaat toteuttavat harvoin etenkin verotukseen, velkaan ja julkisen talouden kestävyyyteen sekä työttömyys-etuuksiin liittyviä toimenpiteitä (Efstathiou ja Wolff 2018). Tämä on valtavirtaisessa tutkimuksessa nähty merkinä ohjausjakson tehottomuudesta (emt.). Ohjausjakson vaikutuksia on kuitenkin tärkeää pohtia laajemminkin kuin vain seuraamalla, toteuttaako jäsenmaa tietyn toimenpiteen, kuten eläkeiän noston. Sanktioituja finanssi- ja talouspoliittisia suosituksia painottava ohjausjakso voi vaikuttaa epäsuorasti ja ajan mittaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeisiin lopputulemiin, kuten eläkkeiden riittävyys takaamiseen (Tkalec 2020). Ohjausjakso voi myös vaikuttaa kansallista politiikkaa ohjaaviin ymmärryksiin, jos maakohtaisten suositusten ja niiden taustalla olevan analyysin taloudellistunut näkemys yksilöstä, sosiaalipoliitikasta ja työmarkkinoista (Copeland 2020) valuu kansalliseen päätöksentekoon.

Byrokraattisuus ja talousasiantuntijoiden valta

EU:n sääntöperustainen talouspoliittinen ohjaus on alusta lähtien ollut teknokraattista ja epäpolitisoitunutta (Bruff 2014). Ohjausjakson on nähty vahvistaneen EU:n talouspolitiikalle ominaista teknokraattista hallintaa ja asiantuntijavaltaa sekä siirtäneen valtaa demokraattisilta instituutioilta asiantuntijavetoiselle finanssibyrokratialle (Crum 2018; Vanheuverzwijn ja Crespy 2018).

Euroopan komissio käyttää ohjausjaksossa merkittävää poliittista valtaa suhteessa jäsenmaita edustavaan Euroopan unionin neuvostoon: se päättää politiikkatavoitteista, valvoo finanssipoliittisten sääntöjen ja makrotalouden tasapainon noudattamista ja luonnostelee maakohtaiset suositukset (van der Veer ja Haveland 2018). Komissio on merkittävä vallankäyttävä myös siksi, että EU:n talouspoliittiseen ohjaukseen liittyvä säännöillä ja numeroilla

hallitseminen on antanut tietä yhä tulkinnanvaraisemmille päätöksille esimerkiksi liiallisen alijäämän prosessin aloittamisesta (Schmidt 2016). Vaikka ministerineuvosto ja Eurooppa-neuvosto antavat poliittisen hyväksynnän maakohtaisille suosituksille ja sanktioille, EU:n neuvoston mahdollisuuksia muuttaa komission ehdotuksia on komission esityksestä kavennettu. Muutos edellyttää neuvoston enemmistöä. (Tkalec 2019.) Päätöksenteko on viranomaisvetoista myös ministerineuvostossa. Vaikka jäsenmaiden hallitusten edustajat tekevät lopulliset päätökset maakohtaisista suosituksista, valtaosa ohjausjaksoon liittyvistä keskusteluista käydään asiantuntijakomiteoissa, jotka koostuvat jäsenmaiden virkahenkilöistä (Maricut ja Puetter 2018).

Demokraattisesti valituilla toimijoilla, kuten Euroopan parlamentilla ja kansallisilla parlamenteilla, on ohjausjaksossa marginaalinen rooli. Yksi syy tähän on se, että Euroopan komissio on halunnut pitää ohjausjakson erillään kansallisesta politiikasta ja välttää sen ”vääränlaisen politisoitumisen” (Crespy ja Schmidt 2017, 108). Vaikka kansallisten parlamenttien osallistuminen on lisääntynyt, kyse on lähinnä informoinnista ja dialogista, joka ei vaikuta kansallisiin linjauksiin (Crum 2018, 275; Hallerberg ym. 2018). Kansallisten parlamenttien mahdollisuudet ja halukkuus vaikuttaa ohjausjaksoon poikkeavat myös selvästi toisistaan (Rasmussen 2018). Parlamenttien sivuuttaminen on tarkoittanut sitä, ettei ohjausjaksoa valvota demokraattisesti ja että paikkoja poliittiseen keskusteluun ohjausjaksosta on vähän. Myös ohjausjaksoa käsittelevä julkinen keskustelu on ollut vähäistä, eivätkä useimmat kansalaiset ole edes tietoisia ohjausjaksosta (Papadopoulos ja Piattoni 2019, 66).

Vanheuverzwijn ja Crespy (2018) ovat esittäneet, että ohjausjakson viranomaisvetoisuus ja parlamentaarisen valvonnan ja keskustelun puute ovat tehneet ohjausjaksosta byrokraattisen prosessin, joka on vahvistanut *europalaista hallinnollista tilaa*. Toisin sanoen ohjausjakso on edistänyt kansallisten hallintokoneistojen eurooppalaistumista sekä niiden välistä yhteistyötä ja verkostoitumista. Tämän hallinnollisen tilan keskiössä on Euroopan komissio, jolle kansallinen hallinto tarjoaa ohjausjakson aikana tietoa, mutta jonka näemyksiä se ei usein kyseenalaista. Sitä rakennetaan myös neuvoston komiteoissa, joissa kansallisten hallintokoneistojen edustajat keskustelevat maakohtaisista suosituksista. Tässä hallinnollisessa tilassa ei juuri ole tilaa poliittisia kysymyksiä, kuten talouskurin tarvetta tai rakenteellisten uudistusten luonnetta, käsitteleville konflikteille. Vanheuverzwijn ja Crespy (2018) kysyvätkin, missä

määrin ja millaisissa tilanteissa hallituksilla ja muilla poliittisilla toimijoilla on mahdollisuus haastaa komission analyysi ja suositukset.

Asiantuntijavalta on keskeinen osa ohjausjakson teknokraattisuutta (O'Dwyer 2019). Ohjausjaksossa valtaa käyttävät talouspoliittiset asiantuntijat, vaikkakin sosiaaliset toimijat ovat vuosien saatossa onnistuneet saamaan lisää vaikutusmahdollisuuksia (Maricut ja Puetter 2018; Zeitlin ja Vanhercke 2018). Komissiossa talouden ja rahoituksen pääosasto hallitsee prosessia. Vaikka työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolla on mahdollisuus vaikuttaa työllisyyttä ja sosiaalipoliittikkaa koskeviin muotoiluihin, talouspoliittiset toimijat tekevät lopulliset päätökset (Copeland ja Daly 2018; Zeitlin ja Vanhercke 2018). Myös neuvoston asiantuntijakomiteoiden välillä on vastaava hierarkia. Vaikka työllisyysasioiden komitea ja sosiaalisen suojelun komitea, jotka ovat työllisyys-, sosiaalipoliittikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston alaisia, ovat onnistuneet kasvattamaan vaikutusvaltaansa, talous- ja rahoitusasioiden neuvoston alaiset komiteat, kuten talouspoliittinen komitea ja talous- ja rahoituskomitea, toimivat portinvartijoina etenkin maakohtaisten suositusten suhteen. Kaikkein korkeimmassa asemassa on talous- ja rahoituskomitea, jonka jäsenet koostuvat valtiovarainministeriöiden johtavista virkahenkilöistä. (Maricut ja Puetter 2018.)

Talousasiantuntijuuden keskeisyys vahvistaa entisestään ohjausjakson epäpolitisovia piirteitä. Ohjausjaksolle keskeinen talousasiantuntijuus esittää itsensä ideologisten ja poliittisten näkemysten vastakohtana ja piilottaa omat arvolutautuneet lähtökohtansa ja intressinsä (esim. Bartl 2017). Kyse on korostetusti neutraalista ja teknisestä asiantuntemuksesta ja tiedontuotannosta, ei politiikasta – siitä huolimatta, että ohjausjakson piirissä annettavat suositukset alijäämien ja velan vähentämisestä ja rakenteellisista uudistuksista ovat äärimmäisen poliittisia ja kiistanalaisia. Asiantuntemuksen korostaminen legitimoii ohjausjakson puitteissa tehtäviä ennusteita ja arvioita sekä koko ohjausjaksoa (O'Dwyer 2019). Ohjausjaksolle tyypillinen asiantuntijavalta nojaa tietynlaiseen taloutta käsittelevään tietoon ja ideoihin, kuten ordoliberaaleihin ajatuksiin säännöistä markkinoiden perustana (Ryner 2015). Ohjausjaksossa priorisoituun valtavirtaiseen taloustieteelliseen tietoon liittyvät taustaoletukset vaikuttavat tapaan, jolla sosiaalisiksi ymmärretyistä kysymyksistä, kuten julkisista hoivapalveluista, ohjausjakson kehyksessä puhutaan (Cavaghan ja Elomäki 2020). Byrokraattisen ja hierarkkisen komission sisällä ei juuri ole tilaa

hallitsevan tiedon kyseenalaistamiselle (Bartl 2017, 164). Esimerkiksi komission omat sosiaaliset toimijat ovat joutuneet mukauttamaan argumenttinsa ja vaatimuksensa ohjausjakson hallitsevaan tietopohjaan (Copeland ja Daly 2018, 1012; Dawson 2018, 208).

Ohjausjakson uusliberaali politiikka-agenda ja taloudellistuneet ymmärrykset ovatkin yhteydessä poliittiset päättäjät sivuuttaviin teknokraattisiin prosesseihin ja talousasiantuntijuuden korostumiseen. Kun poliittinen keskustelu puuttuu, ohjausjakson sisältöjä ja niitä ohjaavaa asiantuntemusta ja tietoa on vaikea haastaa ulkoapäin.

Tutkimusmateriaali ja menetelmät

Analysoimme eurooppalaisen ohjausjakson sisältöjä ja prosesseja Suomessa vuosina 2011–2019. Tarkastelemme siis ajanjaksoa ohjausjakson synnystä Junckerin komission viimeiseen ohjausjaksoon saakka. Asiakirja-aineistomme (n=50) kattaa Suomen saamat maakohtaiset suositukset, niiden taustalla olevat asiakirjat, kuten maaraportit, vakaus- ja kasvusopimukseen sekä makrotasapainottomuuksiin liittyvät raportit, sekä kansalliset raportointiasiakirjat, kuten kansalliset uudistus- ja vakausohjelmat. Asiakirja-aineistoamme täydentää haastatteluaineisto, joka koostuu 12 puolistrukturoidusta haastattelusta. Haastattelut kohdistettiin keskeisille ohjausjaksotoimijoille, ja niistä kaksi on ryhmähaastatteluja. Haastatellut ovat Euroopan komission Suomen maadeskin jäseniä eri pääosastoilta, Suomen valtionhallinnon virka-henkilöitä eri ministeriöistä ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Haastattelut tehtiin vuosina 2018–2020, ja ne litteroitiin kahta taustahaastattelua lukuun ottamatta. Koska lupasimme haastatelluille täyden anonymiteetin, viittaamme haastatteluihin numeroin (esimerkiksi haastattelu 1 = H1, ryhmähaastattelu 1 = Rh1). Tarkoituksemme ei ole arvioida ohjausjakson kausaalisia vaikutuksia Suomen politiikkaan. Sen sijaan kvalitatiivinen, tulkitsemaan pyrkivä lähestymistapamme tarkastelee ohjausjakson toimeenpanoa sosiaalisena ja institutionaalisen prosessina, jossa poliittikkasivallit ja niiden ideologiset lähtökohdat ovat yhteydessä eritasoisin käytäntöihin ja toimijoiden välisiin valtasuhteisiin (vrt. LeGreco ja Tracy 2009).

Analysoimme ensin maakohtaisten suositusten sisältöjä temaattisen sisällön-analyysin keinoin ja keskitymme talouden ja sosiaalisten päämäärien väliseen

suhteeseen. Maakohtaiset suositukset ovat usein laajoja kokonaisuuksia, jotka kattavat useita uudistusehdotuksia (ks. esim. Haas ym. 2020). Vuosina 2011–2019 Suomi sai yhteensä 35 maakohtaista suositusta, jotka jaoimme 70 alasuositukseen. Tarkempaan analyysiin valitsimme sosiaalisia kysymyksiä, kuten työllisyyttä, palkkoja, sosiaalipolitiikkaa ja koulutusta, sivuavia alasuoituksia. Arvioimme suosituksia kahta kriteeriä vasten. Ensinnäkin tarkastelimme niiden poliittista suuntaa suhteessa julkiseen talouteen ja hyvinvointivaltioon ja arvioimme, ehdottivatko ne lisäpanostuksia vai heikennyksiä, esimerkiksi suhteessa palveluiden saatavuuteen ja laatuun tai etuuskien tasoon ja ehtoihin. Toiseksi analysoimme suositusten päämääriä ja niiden taustalla olevaa ajatusmaailmaa. Arvioimme, edistivätkö suositukset taloudellista vai sosiaalista rationaalisuutta. Taloudellinen rationaalisuus näkee elämän eri osa-alueet tuottavuuden, kilpailun ja työllisyyden kaltaisten taloudellisten päämäärien kautta, kun taas sosiaalinen rationaalisuus näkee sosiaaliset päämäärät itseisarvona. Suositusten kontekstia ja vastaanottoa tarkastelimme muiden EU-tason ja kansallisten asiakirjojen sekä haastattelujen avulla.

Tämän jälkeen analysoimme haastatteluaineistolla ohjausjakson prosesseja ja toimijoiden välisiä valtasuhteita. Analysoimme haastatteluja diskursiivisesti keskittyen tapaan, jolla haastatellut henkilöt rakentavat ja kehystävät ohjausjakson merkityksen, sisällöt ja käytännöt. Kiinnitämme feministisestä ja diskursiivisesta institutionalismista (esim. Waylen 2014) ammentaen erityistä huomiota ohjausjaksoon liittyviin virallisiin ja epävirallisiin normeihin, käytäntöihin ja prosesseihin, jotka priorisoivat tiettyjä toimijoita, toimintatapoja sekä tiedon muotoja ja marginalisoivat toisia. Prosessien analyysi jakautuu kahteen haastatteluista esiin nousevaan teemaan: taloudelliseen ja teknokraattiseen asiantuntijavaltaan sekä sisältöihin ja tietoon liittyviin kamppailuihin. Prosessien analyysi auttaa ymmärtämään tiettyjen politiikkasisältöjen korostumista, eri tahojen vaikutusmahdollisuuksia ja mahdollisuuksia muutokseen.

Maakohtaiset suositukset: talouskuria, rakenteellisia uudistuksia ja taloudellistuneita näkökulmia

Maaraporteissa ja maakohtaisten suositusten perusteluissa Suomen keskeisinä ongelmina nähtiin kautta 2010-luvun julkisen talouden tasapaino, väestön ikääntyminen ja siihen liittyvä eläke- ja hoivakustannusten kasvu, julkisten palveluiden tehottomuus, kilpailukykyä rapauttava työn tuottavuuden hidaskasvu sekä kilpailun puute tietyillä aloilla. Uudempana teemana mukaan tuli myös kansallisissa keskusteluissa yleistynyt ajatus työnteon kannustimisesta. Maaraporteissa kiinnitettiin enenevässä määrin huomiota sosiaalisiin ongelmiin, mutta maakohtaisten suositusten perusteluissa näistä mainittiin vain pääsy terveystalouden piiriin (vuosina 2018 ja 2019), yrittäjien heikko sosiaaliturva (vuonna 2018), hoivan epätasainen jakautuminen ja naisten pitkät perhevapaat (vuonna 2019).

Suomen saamat suositukset keskittyivät tunnistettujen ongelmien mukaisesti finanssi-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alueille, kuten taulukossa 1 (ks. s. 53) esitetään. Alasuosituksista osa liittyy useampaan politiikka-alueeseen. Kuten muissa EU-maissa (vrt. Haas ym. 2020, 333–334), myös Suomessa maakohtaiset suositukset liittyivät selvästi useammin julkisten menojen leikkaamiseen kuin lisäämiseen. EU suositteli Suomelle julkisen talouden sopeuttamista eli leikkauksia tai veronkiristyksiä vuosina 2011, 2015 ja 2016 ja velan vähentämistä vuosina 2014 ja 2016. Vuosina 2015–2016 finanssipoliittisia suosituksia vahvistettiin bruttokansantuotteeseen suhteutetuilla numeerisilla sopeuttamistavoitteilla. Alijäämien ja velan vähentämisen lisäksi Suomelle suositeltiin kestävyysvajeen säännöllistä mittaamista (vuosina 2012 ja 2013) sekä kuntatalouden – toisin sanoen sosiaali-, terveys- ja koulutusmenojen – kontrollointia (vuonna 2012). Vasta vuosina 2018 ja 2019 suositeltiin budjettikurin ohella julkisia investointeja.

46 eli kaksi kolmasosaa yhteensä 70 alasuosituksesta liittyi sosiaalisiin kysymyksiin, kuten työllisyyteen, palkkoihin, sosiaalipolitiikkaan ja koulutukseen. Nämä suositukset keskittyivät selvästi aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan ja sosiaali- ja terveystalouteihin, mutta Suomelle suositeltiin myös taitoihin ja elinikäiseen oppimiseen, eläkkeisiin, palkkoihin, työnteon kannustimiin ja ammatilliseen koulutukseen liittyviä toimenpiteitä (ks. taulukko 2, s. 53).

TAULUKKO 1. MAAKOHTAISTEN SUOSITUSTEN ALASUOSITUKSET VUOSINA 2011–2019
POLITIikka-ALOITTAIN.

Alasuosituksen politiikka-alue	Määrä
Työllisyys ja palkat	23
Budjetti/finanssipolitiikka	16
Sosiaalipolitiikka	16
Julkinen hallinto	7
Koulutus	7
Kilpailu	6
Pankkisektori, yksityiset varat	4
Yritysympäristö	4
Infrastruktuuri ja energia	3
Tutkimus ja innovaatio	2

TAULUKKO 2. MAAKOHTAISTEN SUOSITUSTEN SOSIAALISET ALASUOSITUKSET VUOSINA
2011–2019 TEEMOITTAIN.

Sosiaalisen alasuosituksen teema	Määrä
Aktiivinen työmarkkinapolitiikka	12
Sosiaali- ja terveyspalvelut	11
Taidot ja elinikäinen oppiminen	6
Eläkkeet	5
Palkat	4
Työnteon kannustimet	4
Ammatillinen koulutus	1

Sosiaalisia kysymyksiä sivuavien suositusten suunta oli vahvasti hyvinvointi-
valtion sosiaaliturvaa ja julkisia palveluja rapauttava. Vajaa puolet eli 20 näistä
liittyi suoraan tai välillisesti palveluiden, etuuksien tai palkkojen supistamiseen.
EU suositteli Suomelle tarkasteluajankohdan jokaisena vuonna sosiaali- ja
terveyspalveluiden uudistamista säästöjen saavuttamiseksi ja kustannustehok-
kuuden parantamiseksi, ja vuosina 2016–2019 suositusta korostettiin sisällyt-
tämällä se osaksi finanssipoliittista, kaikkein vahvimmin sanktioitua suositusta.

Myös sosiaaliturvaan ehdotettiin heikennyksiä. Esimerkiksi eläkkeitä koskevat suositukset liittyivät poikkeuksetta eläkeiän nostamiseen ja eläkkeiden sitomiseen eliniänodotteeseen. Kaikki palkkoja koskevat suositukset vaativat palkkojen sitomista tuottavuuteen. Kyseisten suositusten voi tulkita pyrkivän palkankorotuksien rajoittamiseen aloilla, joilla tuottavuuskehitys on eri syistä heikkoa, kuten naisvaltaisilla hoiva- ja palvelualoilla. Aiemmassa tutkimuksessa Suomi onkin nähty esimerkkinä maasta, jolle suositellaan työntekijöiden suojan heikentämistä (Haas ym. 2020).

Hyvinvointivaltion palveluiden parantamiseen liittyvät 13 suositusta käsitelivät lähes yksinomaan työllisyyspalveluita, työllistymistä edistävää koulutusta ja muita aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyviä teemoja. Laajempi sosiaalisten investointien näkökulma, joka on vahvistunut maakohtaisissa suosituksissa vuoden 2015 jälkeen (vrt. Crespy ja Vanheuverzwijn 2019), esimerkiksi investoinnit varhaiskasvatukseen, koulutukseen sekä työn ja perheen yhteensovittamiseen, puuttui kokonaan.

Suomen saamat sosiaaliset suositukset olivat tiukasti sidoksissa ohjausjaksolle tyypilliseen taloudellistuneeseen ymmärrykseen sosiaalisista ongelmista ja sosiaalipolitiikan alistamisesta taloudellisille päämäärille (vrt. Copeland 2020; Copeland ja Daly 2018). Sosiaali- ja terveyspalvelut kehystettiin suosituksissa ja niiden perusteluissa pääasiassa valtionalouden kestävyyyteen liittyviksi kysymyksiksi (vrt. Azzopardi-Muscat ym. 2015). Sosiaalietuuksia tarkasteltiin valtionalouden kestävyuden ja työnteon kannustimien näkökulmasta ja palkkoja lähestyttiin kustannuskilpailukyvyyn ehdoilla. Myös investointivetoiset suositukset työvoimapalveluista ja työelämätaidoista kehystettiin talouden logiikan kautta. Kyse oli tiettyjen ihmisryhmien – pitkäaikaistyöttömien, nuorten, iäkkäiden ja maahanmuuttajien – muokkaamisesta työmarkkinoiden tarpeisiin (vrt. Dawson 2018).

Ohjausjakson ”sosialisoituminen” eli sosiaalisten tavoitteiden ja toimenpiteiden näkyvyyden kasvaminen maakohtaisissa suosituksissa (Zeitlin ja Vanhercke 2018) ei ole johtanut merkittäviin muutoksiin Suomelle annettujen suositusten painopisteissä ja kehyksissä. Sosiaaliseen suojeluun, työntekijöiden suojaan tai sukupuolten tasa-arvon parantamiseen liittyviä suosituksia ei ole annettu siitä huolimatta, että vuonna 2017 hyväksytyn Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin seuranta on sisällytetty ohjausjaksoon vuodesta 2018 alkaen. Sosiaalisten tavoitteiden näkyvyys Suomea käsittelevissä asiakirjoissa

on kuitenkin lisääntynyt. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden saataavuuteen (vuosina 2018 ja 2019) liittyvät näkökulmat ovat nousseet tehokkuuteen ja kestävyyteen liittyvien näkökulmien rinnalle. Voi kuitenkin kysyä, mikä painoarvo sosiaalisilla tavoitteilla on vahvemmin sanktioitujen kustannuksiin liittyvien tavoitteiden rinnalla.

Kuten monissa muissakin jäsenmaissa (ks. Vanheuverzwijn ja Crespy 2018), Suomen maakohtaiset suositukset kiinnittyivät tiiviisti kansalliseen politiikkaan. Monet suosituksista sisältyivät 2010-luvun hallitusohjelmiin, esimerkiksi sote-uudistuksen, kuntauudistuksen ja vientivetoisen palkkamallin kautta. Myös monet haastatelluista korostivat hallitusohjelmien ja maakohtaisten suositusten yhdenmukaisuutta. Haastateltavien puheessa esiintyikin näkemys, ettei ohjausjaksolla ollut ohjaavaa vaikutusta vaan että ohjausjakso mukautui suomalaisen politiikkaan (H7; H8). Haastateltavien mukaan ainoat selvästi kansallisesta linjasta poikkeavat suositukset koskivat eläkeiän sitomista eliniän odotteeseen (H8; H9). Komission valvonnan ja suositusten merkitys kuitenkin kasvoi vuosina, jolloin Suomi ylitti kasvu- ja vakaussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerit (H7).

Ohjausjakson vaikutus ei kuitenkaan typisty maakohtaisiin suosituksiin ja niiden toimeenpanoon. Näemme, että ohjausjakson sisältöjen merkitys Suomessa liittyy suositusten ja niiden taustalla olevan analyysin yksipuoliseen, uusliberaalia politiikka-agendaa tukevaan lähestymistapaan. Vaikka monet komission suositukset kytkeytyvät hallitusohjelmiin, tarttuvat ne vain pieneen osaan hallitusten agendaan. Hallitusohjelmat ovat poliittisia kompromisseja, joissa julkisten menojen leikkausten ja työn tarjontaa ja kannustimia lisäävän politiikan ohella myös vahvistetaan tiettyjä palveluja tai etuuksia. Lisäksi maakohtaiset suositukset liittyivät usein poliittista erimielisyyttä aiheuttaviin uudistuksiin, kuten Suomessa sote-uudistukseen ja paikalliseen sopimiseen. Siten suositukset tukevat tiettyjä intressejä ja ideologioita, jotka ovat suomalaisessa politiikassa läsnä mutta eivät yksinomaan määritä politiikan agendaan. Ohjausjakson ohjaava vaikutus liittyy myös suositusten ja analyysin johdonmukaiseen tapaan nähdä ihmiset, työmarkkinat ja sosiaalipolitiikka talouden ja markkinoiden ehdoilla. Ohjausjakso normalisoi ja vahvistaa suomalaisessa poliittisessa keskustelussa näkyviä mutta ei välttämättä etusijalla olevia taloudellistuneita puhetapoja.

Käännämme seuraavaksi katseemme prosesseihin, joissa Suomelle annettava politiikkaohjaus muotoutuu ja joissa Suomen kannoista päätetään. Tarkastelemme ensin toimijoiden välisiä hierarkioita ja valtasuhteita ja analysoimme sen jälkeen ohjausjakson sisältöön liittyviä kamppailuja sekä muutoksen mahdollisuuksia.

Taloudellista ja teknokraattista asiantuntijavaltaa

Euroopan komissiossa Suomen tilanteen analyysiin ja maakohtaisten suositusten laatimiseen osallistuu virkahenkilöitä eri pääosastoilta. Tähän niin kutsuttuun ydinryhmään kuuluvat talousasioiden pääosasto, komission pääsihteeristö, työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto ja sisämarkkinoiden pääosasto (H1; Rh1; Rh2). Kuten aiemmassa kirjallisuudessa (Copeland 2020; Copeland ja Daly 2018) on tuotu esiin, valta on viime kädessä talouspoliittisilla toimijoilla. Suomen maaraaportteja laadittaessa talousasioiden pääosasto ”pitelee kynää” eli koostaa raportit muiden pääosastojen työpanosten pohjalta. Maakohtaisia suosituksia laadittaessa ylin valta siirtyy komission työn johdonmukaisuudesta vastaavalle pääsihteeristölle (H1; Rh1; Rh2). Komission työllisyys- ja sosiaalipoliittisten toimijoiden näkemykset eivät välttämättä päädy sellaisinaan lopullisiin raportteihin ja suosituksiin. Nämä toimijat kokivat kuitenkin saaneensa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista tukea pyrkimyksilleen tuoda sosiaalista ulottuvuutta mukaan Suomea koskeviin asiakirjoihin. Pilari ei ole siirtänyt maakohtaisten suositusten painopistettä sosiaalisia tavoitteita korostavampaan suuntaan, koska Suomi pärjää pilarin mittareilla hyvin verrattuna muihin maihin. Se on kuitenkin auttanut sosiaalipoliittisia toimijoita ajamaan näkemyksiään komission sisäisissä keskusteluissa ja tuonut sosiaaliset kysymykset näkyvämmiin mukaan Suomen maaraaportteihin. (Rh1.)

Myös Suomessa päävastuu ohjausjaksosta on talouspoliittisilla toimijoilla. Valtiovarainministeriö koordinoi kannanmuodostusta, esimerkiksi maakohtaisten suositusten suhteen, ja koostaa kansalliset asiakirjat (H7; H8; H9; H10). Kansallisten toimijoiden väliset valtasuhteet heijastavat neuvoston komiteoiden ja ohjausjakson ohjausvälineiden välisiä hierarkioita. Korkeimmalla hierarkiassa ovat finanssipoliittiset, vakaus- ja kasvusopimuksesta vastaavat toimijat: ohjausjakson vastaava virkamies on Suomen edustaja

talous- ja rahoituskomiteassa. Seuraavalla tasolla ovat niin ikään valtiovarainministeriöön sijoittuvat rakennepoliittiset toimijat, jotka edustavat Suomea talouspoliittisessa komiteassa ja vastaavat makrotaloudellisen epätasapainon prosessista. Tämän jälkeen tulevat työllisyyspoliittiset toimijat ja työllisyyskomitea. Sosiaalipoliittiset toimijat ja sosiaalisen suojelun komitea jäävät hierarkian pohjalle.

Finanssipoliittisten toimijoiden valta vaikutti siihen, miten ohjausjakson osa-alueita Suomessa arvotettiin. Haastatellut talouspoliittiset toimijat näkivät ohjausjakson ensisijaisesti finanssi- ja talouspoliittisen ohjauksen työkaluna ja kasvu- ja vakaussopimuksen sen tärkeimpänä elementtinä. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria ei pidetty tärkeänä. (H8; H10.) Osa haastatelluista toimijoista kyseenalaisti suoraan komission pyrkimykset vahvistaa ohjausjakson sosiaalista ulottuvuutta: “[O]n kyseenalaista voiko tätä sosiaalisten oikeuksien pilaria ajatella ohjausjakson elementtinä. Mun mielest se ei ole ohjausjakson elementti eikä sen pitä olla ohjausjakson elementti.” (H7.) Toiset suhtautuivat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistumiseen positiivisemmin mutta pelkäsivät sen johtavan ohjausjakson fokuksen katoamiseen (H8).

Sosiaalisten kysymysten heikko status näkyi ohjausjaksoon liittyvässä kansallisessa työssä. Valtiovarainministeriössä ei esimerkiksi perehdytty sosiaalisiin kysymyksiin liittyviin asiakirjoihin, kuten sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanoa seuraavaan sosiaali-indikaattorien tulostauluun (*Social Scoreboard*) (H10). Sosiaalisten oikeuksien pilaria ei mainittu vuosien 2018–2019 kansallisissa uudistusohjelmissa lainkaan. Haastateltujen mukaan sosiaalisten oikeuksien pilarilla ei myöskään ollut vaikutusta kansallisiin prosesseihin ja toimijoiden välisiin valtasuhteisiin (H7; H8; H9).

Poliittiset päättäjät hallituksessa ja eduskunnassa osallistuvat ohjausjaksoa koskeviin keskusteluihin ja päätöksiin vain harvoin. Yksi syy poliittisen keskustelun puutteeseen oli tiukka aikataulu, joka oli ongelma etenkin maakohtaisten suositusten tapauksessa. Koska komissio haluaa jäsenmailta vastauksen suositukseen parin työpäivän sisällä, käytännössä Suomen kannasta päättää pieni ryhmä virkahenkilöitä, usein sähköpostin välityksellä (H9). Ministereitä informoidaan suosituksista ja Suomen kannasta usein vasta jälkikäteen, eivätkä ministerit tai EU-ministerivaliokunta yleensä ole mukana kannanmuodostuksessa (H7). Toisaalta ministeritkään eivät ole olleet kiinnostuneita suosituksista – etenkin sen jälkeen, kun suositusten muuttaminen

ministerineuvostossa vaikeutui (H8). Poliittista keskustelua ohjausjaksosta käytiin lähinnä Suomen rikottua vakaus- ja kasvusopimusta (H7).

Eduskunnan vahva rooli Suomen EU-politiikassa on hälventänyt uhkakuvia EU:n talousohjaukseen liittyvästä demokraattisten toimijoiden sivuuttamisesta, ja eduskunta on myös nähty kansallisen vastarinnan paikkana (Tuominen 2019). Ohjausjaksossa eduskunta ei kuitenkaan ole ottanut näkyvää roolia. Eduskuntaa informoitiin Suomen vakaushjelmista ja kansallisista uudistusohjelmista sekä valtioneuvoston kannasta maakohtaisiin suosituksiin. Ohjausjaksoon liittyvistä kysymyksistä keskusteltiin – jos keskusteltiin – EU-asioista vastaavassa suuressa valiokunnassa. Valtionhallinnossa eduskunnan osallistuminen poliittiseen keskusteluun nähtiin vaikeana, sillä ohjausjaksoon liittyvien monimutkaisten sääntöjen ja prosessien ymmärtäminen vaatii usein vuosien pituista työskentelyä niiden parissa. Ohjausjakson sääntöjä ei välttämättä edes pyritty avaamaan kansanedustajille. (H10.) Poliittisen keskustelun puute ei kuitenkaan johtunut vain valtionhallinnon haluttomuudesta – eduskuntakaan ei asiakirjojen perusteella nähnyt keskustelulle tarvetta. Suuren valiokunnan mukaan tämä johtuu siitä, että ohjausjakson kansalliset asiakirjat perustuvat eduskunnan hyväksymiin kansallisen talouspolitiikan linjauksiin. Lisäksi komission ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi eivät ole sisältäneet kirjauksia, joiden vuoksi valtioneuvostoa pitäisi ohjeistaa. Eduskunta vaikuttaa jakavan virkahenkilöiden ymmärryksen ohjausjaksosta teknisenä, ei-tärkeänä prosessina: “Eurooppalainen ohjausjakso on suomalaisesta näkökulmasta ylimääräinen raportointisykli menettelyssä, jossa ratkaisevat päätökset tehdään kansallisessa julkisen talouden suunnitelmassa sekä kansallisessa talousarviossa.” (Eduskunta 2016, 3, 5.)

Haastatellut virkahenkilöt pyrkivät itse vetämään rajaa teknisen valmistelun ja poliittisten päätösten välille (H7; H8; H10). Käytännössä rajanveto on kuitenkin vaikeaa, sillä päätökset valmistellaan – ja joskus myös tehdään – sekä valtionhallinnossa että neuvostossa virkahenkilöiden kesken. Nämä päätökset eivät liity vain siihen, mitä mieltä Suomi on komission suosituksista tai mitä komissiolle lähetettäviin raportteihin kirjataan, vaan ohjausjakson sisältöön laajemmin. Jäsenmaiden virkahenkilöt käsittelevät neuvoston komiteoissa maakohtaisia suosituksia kokonaisuudessaan sekä myös vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Jo teknisellä tasolla virkamiehet käyvät politisoituneita keskusteluja: talous- ja rahoitusasioiden neuvostolle tyypillinen

blokkijako pohjoisen ja etelän maiden välillä näkyy jo komiteoissa. Poliittisuus teknisellä tasolla muodostuu haitaksi, kun esimerkiksi pohditaan vakaus- ja kasvusopimusten sääntöjä. Hyvä esimerkki on Italian vuoden 2018 alustavassa talousarvionsuunnitelmassa raportoima alijäämän merkittävä kasvu. Keskustelut siitä, joutuuko Italia vakaus- ja kasvusopimuksen rikkomisesta seuraavaan liiallisen jäämän menettelyyn, käytiin jo komiteoiden niin kutsutuissa tiiviissä kokoonpanoissa uteliaiden silmien ja korvien ulottumattomissa. Keskusteluja ei dokumentoitu. (H10.) Epävirallisten keskustelujen suuri rooli herättää kysymyksiä läpinäkyvyydestä. Haastattelujen perusteella valtiovarainministeriössä ollaan hyvin tarkkoja siitä, minkälaisia raportteja esimerkiksi neuvoston komiteoiden kokouksista tehdään ja mitä tietoa jaetaan (H10). Ei siis ole selvää, mikä osa ohjausjaksoon liittyvästä tiedosta päätyy lopulta poliittisten päättäjien tietoon.

Myös kansalaisjärjestöillä ja muilla sidosryhmillä oli ohjausjakson kansallisiin prosesseihin rajattu pääsy. Koska useimmat päätökset tehtiin epävirallisesti virkamiesten kesken, ohjausjaksosta keskusteltiin harvoin EU-jaostossa eli yhteistyöelimessä, jonka laajaan kokoonpanoon kuuluvat työmarkkinajärjestöt, eri kansalaisjärjestöt sekä muut sidosryhmät. Jaosto tarjoaa järjestöille ja muille intressitahoille väylän vaikuttaa Suomen EU-politiikkaan. (H4; H5; H8; H9.) Suomi on ollut yksi harvoja EU-maita, joissa työmarkkinajärjestöjä ei ole kunnolla sitoutettu ohjausjakson prosesseihin (Eurofound 2018, 11). Suomalaisilla työmarkkinajärjestöillä on kuitenkin vahva vaikuttamiskanava komissioon sekä suoraan että EU-tason työmarkkinaosapuolten kautta. Erityisesti Elinkeinoelämän keskusliitto ry oli suoraan yhteydessä komissioon ohjausjaksoon liittyvissä asioissa (Rh1). Euroopan komissio oli valtionhallintoa avoimempi kuulemaan myös kansalaisjärjestöjen näkemyksiä (H4; H5). Päätökset siitä, keitä komission Suomessa järjestämiin kuulemisiin ja tapahtumiin kutsuttiin, koettiin kuitenkin sattumanvaraisiksi (H5). Valtionhallinnossa sidosryhmien suoria yhteyksiä komissioon kritisoitiin: joidenkin toimijoiden tarjoama tieto Suomen tilanteesta nähtiin puolueellisena eikä komission uskottu pystyvän arvioimaan sen paikkansapitävyyttä (H9).

Ohjausjaksosta vastaavat virkahenkilöt eivät välttämättä nähneet kotimaisen poliittisen keskustelun vähäisyyttä ongelmana. Joidenkin mielestä se oli jopa suotavaa: “[K]yllähän se asiaan liittyvä kotimainen keskustelu on hyvin niukkaa ja sisällöltään muodollista. Ja siis osin se on se et me ollaan myöskin haluttu

pitää se sellaisena.” (H7.) Tätä perusteltiin sillä, että talouspoliittiset valinnat pitää pystyä perustelevaan kotimaisista lähtökohdista käsin. Ohjausjaksoon liittyvät demokratiaongelmat sijoitettiin EU-tasolle, komission kasvaneeseen poliittiseen vallankäyttöön ja pyrkimykseen ohjata jäsenmaiden demokraattista päätöksentekoa (H7). Teknokraattisuus rakentui siis ongelmaksi silloin, kun komission virkamiehet ohjasivat jäsenmaita, mutta ei silloin, kun virkamiehet kotimaassa pitivät lankoja käsissään. Komission valta nähtiin erityisen ongelmallisena tilanteissa, joissa ohjausjakso otti kantaa poliittisiksi ymmärrettyihin kysymyksiin, kuten eläkkeisiin, sosiaaliturvaan ja työmarkkinoiden sääntelyyn, joiden nähtiin kuuluvan poliittisen päätöksenteon ja kansallisen suvereniteetin piiriin (H7; H9). Huoli demokratiasta ja komission poliittisesta vallankäytöstä ei siten välttämättä ulottunut finanssipoliittisen ohjauksen mekanismeihin: vakaus- ja kasvusopimukseen liittyviä kysymyksiä ei nähty sosiaalisten kysymysten tapaan poliittisina ja poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvina asioina.

Kamppailuja tavoitteista ja tiedosta

Ohjausjakson sisältöjä ja käytäntöjä on vaikea haastaa poliittisesti jo siksi, että niihin liittyvät säännöt ovat monelle poliitikolle liian vaikeat ymmärtää eikä virkamiehistöllä ole suurta motivaatiota auttaa poliitikkoja ymmärtämään niitä. Vaikka ohjausjakson byrokraattisissa prosesseissa ei juuri ollut tilaa poliittiselle keskustelulle, olivat Suomea käsittelevä analyysi ja siihen linkittyvät suositukset kamppailujen tulos. Kamppailuja käytiin ennen kaikkea talous- ja sosiaalipoliittisten toimijoiden välillä sekä EU- että kansallisella tasolla. Näkemyseroja oli myös Suomen ja Euroopan komission välillä sekä neuvostossa jäsenmaiden kesken.

Euroopan komissiossa talousasioiden pääosasto ja työllisyys- ja sosiaali-asioiden pääosasto olivat usein erimielisiä Suomea käsittelevästä analyysistä ja Suomen maakohtaisista suosituksista. Maaraporttien muotoilut erimielisyyksiä aiheuttavista kysymyksistä, kuten paikallisesta sopimisesta, saattoivat olla tunteja kestäneiden keskustelujen tulos. Nämä konfliktit olivat usein luonteeltaan ideologisia ja liittyivät virkahenkilöiden omiin vakaumuksiin ja näkemyksiin. Esimerkki tällaisesta ideologisesta konfliktista oli keskustelu

ammattiyhdistysliikkeen asemasta yhteiskunnassa. (Rh1.) Komission sisäisissä kamppailuissa talouspoliittiset toimijat pystyivät pitkälti sanelemaan suositusten sisällön (H1; Rh1; Rh2). Työllisyys- ja sosiaalipoliittiset toimijat onnistuivat kuitenkin esimerkiksi heikentämään paikallista sopimista käsittelevän suosituksen tekstiä ja tuomaan keskusteluun uusia teemoja, kuten inhimillisen pääoman (Rh1).

Myös valtionhallinnossa talous- ja sosiaalipoliittisten toimijoiden välillä oli näkemuseroja. Valtiovarainministeriön virkahenkilöt olivat pääsääntöisesti yhtä mieltä komission suosituksista ja niiden taustalla olevasta analyysistä (H7; H8). Sosiaalipoliittiset toimijat suhtautuivat ohjausjakson sisältöihin kriittisemmin ja kyseenalaistivat esimerkiksi julkisten palveluiden tehokkuutta käsittelevien suositusten tietopohjan (H9). Näkemuserot eivät kuitenkaan useimpien haastateltavien mukaan aiheuttaneet merkittäviä konflikteja (H7; H8; H9). Kansallisella tasolla suositusten uusliberaalia linjaa haastoivat lähinnä kansalaisjärjestöt ja ammattiyhdistysliike. Järjestöt kritisoivat komission Suomea käsittelevää analyysia ja suosituksia sosiaalisten ongelmien sivuuttamisesta. Kritiikkiä sai myös kapea tapa hahmottaa todellisuutta, jossa ei ole tilaa talouden ja sosiaalisten kysymysten keskinäisriippuvuudelle. (H4; H5.) Järjestöille ohjausjakso näyttäytyi ensisijaisesti mahdollisuutena viedä niille tärkeitä teemoja EU:n kautta kansalliselle agendalle. Tämän vaikuttamistyön keskiössä oli myös laajempi paradigman muutos.

Ohjausjakson parissa työskentelevät sosiaalipoliittiset toimijat joutuivat sekä komissiossa että kansallisella tasolla muotoilemaan heille itselleen tärkeitä kysymykset talouden, työllisyyden ja rakenteellisten uudistusten kielelle tullakseen kuulluiksi (H1; H4; H5; H9; Rh1; vrt. Copeland ja Daly 2018). Myös ohjausjakson keskittyminen tilastolliseen, määrälliseen ja vertailukelpoiseen tietoon vaikutti siihen, miten ja millaisia sosiaalisia kysymyksiä oli mahdollista nostaa esiin. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden tai köyhyyden kaltaisten ongelmien taustasyihin perehtymiselle ei jäänyt tilaa ja oli vaikea puhua teemoista, joille ei ollut selkeitä mittareita (H9). Faktatieto, tilastot ja taloustieteellinen kieli olivat kuitenkin sosiaalisten toimijoiden strateginen väline (H1; H4; H5; H9; Rh1). Onnistumiset, esimerkiksi omien näkemysten saaminen maaraportteihin tai maakohtaisten suositusten perusteluihin, liittyivät usein asian tietyntylaiseen esittämiseen (H1; H4).

Sosiaalisten näkökulmien itseisarvon tai talouden raamiin sopimattomien kysymysten nostaminen esiin nähtiin vaikeana. Sosiaaliset toimijat kuvailivat ”syvää hiljaisuutta” (H9) tai ”tyhjää katsetta” (H1), jonka hegemonista ajattelua ja diskursseja haastavat kohtasivat. Osa toimijoista kuitenkin koki, että hegemonista ajattelua haastavien näkemysten esittäminen oli vuosien myötä helpottunut. Komission koettiin olevan aidosti kiinnostunut hyvinvointi-investointien tai talouspolitiikan sosiaalisten vaikutusten kaltaisista teemoista, joista puhuminen ohjausjakson prosesseissa oli vielä muutama vuosi sitten vaikeaa (H4; H5).

Johtuen maakohtaisten suositusten ja kansallisen poliittisen agendan yhteneväisyyksistä Suomen ja komission väliset erimielisyydet käsittelivät harvoin poliittisia tavoitteita. Kyse oli lähinnä maaraporteissa tai maakohtaisten suositusten johdannossa olevien, valtionhallinnon näkökulmasta virheellisten tietojen ja tulkintojen oikaisemisesta (H8; H9; Rh1; vrt. Vanheuverzwijn ja Crespy 2018, 14; Bekker 2020). Suurimman konfliktin aiheutti komission Suomelle vuosina 2011–2015 esittämä suositus, joka koski eläkeiän sitomista eliniän odotteeseen. Suosituksen nähtiin ymmärtävän Suomen eläkejärjestelmä väärin. Valtionhallinnon virkahenkilöt yrittivät huonolla menestyksellä selittää tilanteen komissiolle sekä suoraan että neuvoston komiteoissa. Neuvostossa Suomi sai määränemistön puolelleen ja onnistui muuttamaan suosituksen, mutta seuraavana vuonna komissio ehdotti jälleen samaa tekstiä. Suomen täytyi uudelleen taivutella muita jäsenmaita suosituksen muuttamiseksi. Tämä jatkui, kunnes Suomi hyväksyi eläkeuudistuksen. (H8; H9.) Yleensäkin komission näkemysten muuttamista kuvattiin hankalaksi: ”[E]i se komissio anna pilkustakaan periksi.” (H9.) Tämä vähensi valtionhallinnon halua haastaa komission esityksiä. Neuvoston määränemistön (55 % jäsenmaista ja 65 % asukkaista) rekrytoiminen maakohtaisten suositusten muuttamiseksi puolestaan koettiin työlääksi. Tästä johtuen pieniä asioita ei edes pyritty muuttamaan (H8; H9).

Ohjausjakson virkamiesvetoisuus ja sisältöjen yhtenevyys hallituksen agendan kanssa ovat tarkoittaneet sitä, ettei ohjausjakso ole Suomessa politisoitunut hallituspuolueiden kesken tai hallituksen ja opposition välillä – toisin kuin esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa, missä maakohtaiset suositukset ovat aiheuttaneet puoluepoliittisia konflikteja (Maatsch 2017). Ohjausjaksoon liittyvät kamppailut eivät siten ole Suomessa puoluepoliittisia vaan pikemminkin

eri kysymyksiin keskittyvien virkhenkilöiden välisiä. Näille konflikteille ominaista on, ettei niitä käydä poliittisiin ja arvoihin liittyvin argumentein vaan että ne keskittyivät tietopohjaan ja asiantuntijuuteen. Esimerkiksi paikallista sopimista käsittelevissä komission pääosastojen välisissä kiistoissa ei avoimesti puhuttu siitä, pitäisikö ammattiyhdistysliikkeellä olla enemmän vai vähemmän valtaa suhteessa nykytilanteeseen, vaan siitä, mitä eri tutkimukset sanovat paikallisen sopimisen hyödyistä (Rh1). Poliittisten kysymysten supistaminen tietoon ja sen tulkintaan heijastaa ohjausjakson teknokraattista ja tietopohjaista luonnetta.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa laajensimme EU:n talouspoliittisesta ohjauksesta Suomessa käytävää keskustelua tarkastelemalla eurooppalaista ohjausjaksoa, EU:n talouspoliittisen ohjauksen keskeistä mekanismia, ja sen kansallista toimeenpanoa. Avasimme ohjausjakson merkitystä ja sen keskeisiä sisältöihin ja prosesseihin liittyviä ongelmia kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Analysoimme lisäksi asiakirja- ja haastatteluaineistolla, mihin suuntaan Euroopan komissio Suomea ohjausjaksolla ohjaa, kuka käyttää vaikutusvaltaa ohjausjakson Suomeen liittyvissä prosesseissa ja miltä nämä prosessit vaikuttavat demokraattisen päätöksenteon näkökulmasta. Tarkoituksemme ei ollut analysoida ohjausjakson kausaalisia vaikutuksia vaan pohtia ohjausjaksoon liittyviä ajattelutapoja, hallinnan käytäntöjä ja valtasuhteita sekä niiden merkitystä kansallisessa päätöksenteossa.

Analyysimme osoitti, että ohjausjakson puitteissa Suomelle annetut politiikkasuositukset keskittyivät talouskuriin ja hyvinvointivaltion palveluita ja etuuksia heikentäviin uudistuksiin. Ne perustuivat johdonmukaiseen taloudellistuneeseen ajattelutapaan, jossa talouteen liittyvät päämäärät määrittävät muita elämän osa-alueita ja muokkaavat ihmisiä työmarkkinoiden tarpeisiin. Ehdotetut konkreettiset toimenpiteet mukailivat kuitenkin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta 2010-luvun hallitusohjelmia. Toimme myös esiin, kuinka ohjausjakson käytännöt ja niihin liittyvät toimijoiden ja tiedon hierarkiat muovasivat ohjausjakson sisältöjä, rajoittivat poliittista keskustelua ja vaikeuttivat vaihtoehtojen esittämistä. Ensinnäkin sekä komissiossa että

kansallisella tasolla merkittävintä valtaa käyttivät talouspoliittiset toimijat, mikä tarkoitti, että saadakseen äänensä kuuluviin sosiaalipoliittiset toimijat joutuivat mukauttamaan viestinsä talouden raamiin. Talouspoliittisten toimijoiden vahva valta työnsi sosiaaliset tavoitteet marginaaliin. Toiseksi sekä Suomea koskeva valvonta ja analyysi että kansallinen kannanmuodostus olivat byrokraattisia ja teknisiä prosesseja, joita ei edes haluttu avata poliittiselle ja julkiselle keskustelulle. Keskustelut käytiin ja päätökset tehtiin virkamiesvetoisesti, ja ministereille ja eduskunnalle tiedotettiin asioista usein rajatusti ja jälkikäteen.

Eurooppalaisen ohjausjakson tehokkuutta ja vaikuttavuutta on aiemmassa kirjallisuudessa usein käsitelty suhteessa suositusten toimeenpanoon. Analyysimme osoitti, että ohjausjakson merkitys ei typisty yksittäisiin reformeihin vaan kyse on myös ajattelu- ja toimintatavoista. Suomessa ohjausjakson sisällöllinen vaikutus liittyy tiettyjen politiikka-aloitteiden sijaan niiden taustalla olevaan johdonmukaiseen uusliberaaliin politiikka-agendaan ja taloudellistuneeseen ajattelutapaan, joka tukee tiettyjen toimijoiden, kuten ohjausjaksossa merkittävää valtaa käyttävän valtiovarainministeriön, näkemyksiä. Merkityksellisiä ovat myös ohjausjakson teknokraattiset, epädemokraattiset ja talousasiantuntijuutta priorisoivat käytännöt. Eurooppalaisen ohjausjakson kautta suomalaiset virkahenkilöt ovat osa eurooppalaista hallinnollista tilaa, jossa talouspoliittiset toimijat käyttävät merkittävää valtaa, sosiaalipolitiikka on alisteista talouspolitiikalle ja poliittisista ja kiistanalaisista asioista päättään viranomaisasiantuntijoiden kesken suljettujen ovien takana. Ohjausjakso näyttää vahvistaneen valtiovarainministeriön valtaa ja ohjanneen Suomen EU-politiikan valmistelua läpinäkymättömämpään ja teknokraattisempaan suuntaan.

Ohjausjakson poliittiseen suuntaan vaikuttaminen on vaikeaa, ja suunnanmuutokset ovat liittyneet komission puheenjohtajien tahtotilaan ja komissaarien tavoitteisiin. Selvä poliittinen suunnanmuutos näkyi myös komission nykyisen puheenjohtaja Ursula von der Leyenin poliittisissa suuntaviivoissa, jotka korostivat tarvetta uudistaa ohjausjaksoa sosiaaliset tavoitteet ja ilmaston rajoitteet huomioivaan suuntaan (von der Leyen 2019). Kestävän kehityksen teemoja ja sosiaalisia kysymyksiä onkin tuotu mukaan kaikkiin ohjausjakson sisältöihin, ja työmarkkinajärjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistamista ohjausjakson prosesseihin on kehitetty.

Koronakriisi on toinen ohjausjakson ja koko EU:n talouspoliittisen hallinnan suuntaan ja käytäntöihin vaikuttava tekijä. EU:n kriisin ajaksi hyllytettyjä taloussääntöjä (ks. Ronkainen 2021) on pyritty arvioimaan uudelleen jo ennen kriisiä, sillä niiden monimutkaisuus ja heikko toimeenpano ovat syöneet niiden uskottavuutta. Kriisi on myös nostanut keskiöön sosiaalisen hyvinvoinnin, perusturvan ja terveydenhuollon tärkeyden sekä tarpeen kytkeä talouspolitiikka sosiaalisiin tavoitteisiin. Samaan aikaan EU:n elpymisrahaston toimeenpanon sitominen ohjausjaksoon muuttaa ja mahdollisesti korostaa ohjausjakson merkitystä kansallisessa politiikassa. Jatkotutkimuksen kannalta kiinnostavaa olisikin tarkastella näiden muutosten vaikutuksia ohjausjakson sisältöihin ja prosesseihin ja sitä kautta kansalliseen politiikkaan.

Lähteet

- Azzopardi-Muscat, Natasha, Clemens, Timo, Stoner, Deborah ja Brand, Helmut. 2015. EU country specific recommendations for health systems in the European Semester process: Trends, discourse and predictors. *Health Policy*, 119:3, 375–383. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.01.007>
- Bartl, Marija. 2017. Contesting austerity: On the limits of EU knowledge governance. *Journal of Law and Society*, 44:1, 150–168. <http://dx.doi.org/10.1111/jols.12018>
- Bekker, Sonja. 2020. Hardening and softening of country specific recommendations in the European Semester. *West European Politics*, 44:1, 114–133. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1739407>
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. London: Zed Books.
- Bruff, Ian. 2014. The rise of authoritarian neoliberalism. *Rethinking Marxism*, 26:1, 113–129. <https://doi.org/10.1080/08935696.2013.843250>
- Cavaghan, Rosalind ja Elomäki, Anna. 2020. Explaining the limited socialization of the European Semester: Hidden assumptions about the economy. Paperi Maynoothin yliopiston konferenssissa Back to the Future? European Progressions and Retrogressions, 28.–30.10.2020.

- Chieregato, Elisa. 2020. Gender equality and the EU's economic governance: The strategic use of women's employment within labor market reforms in Italy. *Social Politics*, 28:3, 806–829. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaa012>
- Copeland, Paul. 2020. *Governance and the European social dimension: Politics, power and the social deficit in post-2010 EU*. London: Routledge.
- Copeland, Paul ja Daly, Mary. 2015. Social Europe: From “add-on” to “dependent-upon” in economic integration. Teoksessa Amy Crespy ja Georg Menz (toim.), *Social policy and the Euro crisis. Quo vadis social Europe*. London: Palgrave Macmillan, 140–160.
- Copeland, Paul ja Daly, Mary. 2018. The European Semester and EU social policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56:5, 1001–1018. <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>
- Crespy, Amandine ja Schmidt, Vivien A. 2017. The EU's economic governance in 2016. Beyond austerity. Teoksessa Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato ja Denis Bouget (toim.), *Social policy in the European Union. State of play 2017*. Brussels: ETUI, 99–114.
- Crespy, Amandine ja Vanheuverzwijn, Pierre. 2019. What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier of constructive ambiguity? *Comparative European Politics*, 17:1, 92–111. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0111-0>
- Crum, Ben. 2018. Parliamentary accountability in multilevel governance: What role for parliaments in post-crisis EU economic governance? *Journal of European Public Policy*, 25:2, 268–286. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363270>
- Crum, Ben ja Merlo, Stefano. 2020. Democratic legitimacy in the post-crisis EMU. *Journal of European Integration*, 42:3, 399–413. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1730347>
- Dawson, Mark. 2018. New governance and the displacement of social Europe: The case of the European Semester. *European Constitutional Law Review*, 14:1, 191–209. <https://doi.org/10.1017/S1574019618000081>
- D’Erman, Valerie, Haas, Jörg, Schulz, Daniel F. ja Verdun, Amy. 2019. Measuring economic reform recommendations under the European Semester: ‘One size fits all’ or tailoring to member states? *Journal of Contemporary European Research*, 15:2, 194–211. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.999>

- Eduskunta. 2016. Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/SuVL_1+2016.aspx [Luettu 25.3.2021]
- Efstathiou, Konstantinos ja Wolff, Guntram B. 2019. What drives national implementation of EU policy recommendations. Working paper. Bruegel. <https://www.bruegel.org/2019/04/what-drives-national-implementation-of-eu-policy-recommendations/> [Luettu 25.3.2021]
- Elomäki, Anna. 2019. Governing austerity: Governance reforms as facilitators of gendered austerity in Finland. *Australian Feminist Studies*, 34:100, 182–197. <https://doi.org/10.1080/08164649.2019.1644607>
- Eurofound. 2018. *Involvement of the national social partners in the European Semester 2017: Social dialogue practices*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/17656>
- Haas, Jörg S, D’Erman, Valerie J., Schulz, Daniel F. ja Verdun, Amy. 2020. Economic and fiscal policy coordination after the crisis: Is the European Semester promoting more or less state intervention? *Journal of European Integration*, 42:3, 327–344. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1730356>
- Hacker, Björn. 2019. *A European social semester? The European pillar of social rights in practice*. ETUI working paper 2019.05. Brussels: ETUI. <https://www.etui.org/publications/working-papers/a-european-social-semester> [Luettu 25.3.2021]
- Hallerberg, Mark, Marzinotto, Benedicta ja Wolff, Guntram B. 2018. Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester. *Journal of European Public Policy*, 25:2, 250–267. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363273>
- Henriksson, Marketta ja Leino-Sandberg, Päivi. 2014. Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 110:4, 521–548.
- Holappa, Lauri. 2014. EMU, kamppailu talouspolitiikan välineistä ja euron tulevaisuus. Teoksessa Juri Mykkänen ja Kari Paakkunainen (toim.), *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 156–184.

- Jordan, Jamie, Maccarrone, Vincenzo ja Erne, Roland. 2020. Towards a socialization of the EU's new economic governance regime? EU labour policy interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009–2019). *British Journal of Industrial Relations*, 59:1, 191–213. <https://doi.org/10.1111/bjir.12522>
- LeGreco, Marianne ja Tracy, Sarah J. 2009. Discourse tracing as qualitative practice. *Qualitative Inquiry*, 15:9, 1516–1543. <https://doi.org/10.1177%2F1077800409343064>
- Maatsch, Alexandra. 2017. Effectiveness of the European Semester: Explaining domestic consent and contestation. *Parliamentary Affairs*, 70:4, 691–709. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx021>
- Maricut, Adina ja Puetter, Uwe. 2018. Deciding on the European Semester: The European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. *Journal of European Public Policy*, 25:2, 193–211. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363271>
- Miettinen, Timo. 2017. Lain valta: ordoliberalismi ja eurooppalaisen talouskonstituution juuret. *Oikeus*, 46:2, 206–223.
- O'Dwyer, Muireann. 2019. Expertise in European economic governance: A feminist analysis. *Journal of Contemporary European Research*, 15:2, 162–178. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1007>
- Papadopoulos, Yannis ja Piattoni, Simona. 2019. The European Semester: Democratic weaknesses as limits to learning. *European Policy Analysis*, 5:1, 58–79. <https://doi.org/10.1002/epa2.1060>
- Rasmussen, Mette Buskjær. 2018. Accountability challenges in EU economic governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester. *Journal of European Integration*, 40:3, 341–357. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1451523>
- Ronkainen, Antti. 2021. Euroopan unionin talouspolitiikka koronavuonna jälkeen. *Poliittinen talous*, 9:1. <https://doi.org/10.51810/pt.v9i0.107273>
- Ryner, Magnus. 2015. Europe's ordoliberal iron cage: Critical political economy, the euro area crisis and its management. *Journal of European Public Policy*, 22:2, 275–294. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.995119>

- Savage, James D. ja Howarth, David. 2018. Enforcing the European Semester: The politics of asymmetric information in the excessive deficit and macroeconomic imbalance procedures. *Journal of European Public Policy*, 25:2, 212–230. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363268>
- Schmidt, Vivien A. 2016. Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: A discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission. *West European Politics*, 39:5, 1032–1052. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1186389>
- Tkalec, Igor. 2019. The Council’s amendments to the country-specific recommendations: More than just cosmetics? *Journal of Contemporary European Research*, 15:2, 212–227. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1001>
- Tkalec, Igor. 2020. Shaping the prospects for adequate pensions: the effect of policy guidelines under the European Semester. *Political Research Exchange*, 2:1. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1738898>
- Tuominen, Tomi. 2015. Budjettikurisopimus – kestävään talouteen pakottaminen oikeuden keinoin. *Poliittinen talous*, 3:1, 29–47. <https://journal.fi/poliittinalous/article/view/96137> [Luettu 25.3.2021]
- Tuominen, Tomi. 2019. Eurooppalainen vakauttajavaltio Suomessa. *Poliittinen talous*, 6–7:1. <https://journal.fi/poliittinalous/article/view/96121> [Luettu 25.3.2021]
- Vanheuverzwijn, Pierre ja Crespy, Amandine. 2018. Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union. *Public Administration*, 96:3, 578–593. <https://doi.org/10.1111/padm.12413>
- Veer, Reinout van der ja Haveland, Markus. 2018. Bread and butter or bread and circuses? Politicisation and the European Commission in the European Semester. *European Union Politics*, 19:3, 524–545. <https://doi.org/10.1177%2F1465116518769753>
- Verdun, Amy ja Zeitlin, Jonathan. 2018. Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25:2, 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Von der Leyen, Ursula. 2019. *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019–2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/018127>

- Waylen, Georgina. 2014. Informal institutions, institutional change and gender equality. *Political Research Quarterly*, 67:1, 212–223.
<https://doi.org/10.1177%2F1065912913510360>
- Zeitlin, Jonathan ja Vanhercke, Bart. 2018. Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25:2, 149–174.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>

Haastattelut

- H1 = Haastattelu 1. 9.11.2018.
H2 = (Tausta)haastattelu 2. 15.2.2019.
H3 = (Tausta)haastattelu 3. 13.3.2019.
H4 = Haastattelu 4. 14.3. 2019.
H5 = Haastattelu 5. 14.3.2019.
H6 = Haastattelu 6. 22.3.2019.
H7 = Haastattelu 7. 8.4.2019.
H8 = Haastattelu 8. 9.4.2019.
H9 = Haastattelu 9. 9.4.2019.
H10 = Haastattelu 10. 24.4.2020.
Rh1 = Ryhmähaastattelu 1. 21.2.2019.
Rh2 = Ryhmähaastattelu 2. 22.3.2019.

Refereed journal article



Budgetary discipline and power of experts: the implementation and significance of European Semester in Finland

Anna Elomäki, filosofian tohtori, yliopistotutkija, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto

Anni Marttinen, kauppatieteiden maisteri, ekonomisti, Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitto SAK

Abstract

As the key tool of the EU's post-crisis economic governance, the European Semester has increased the EU-institutions' possibilities to surveil and interfere in national economic and social policies. The European Semester has been criticized for budget discipline and neoliberal reforms, the subsuming of social goals to economic priorities and rationales as well as for technocratic processes, where democratic institutions and political debate matter little. This article analyzes how and through what mechanisms the European Semester influences policies and policy-making in Finland. It asks in what direction the Semester guides Finnish economic and social policies, what kind of power hierarchies shape the Semester's processes and what possibilities do different actors have to influence policy recommendations. The analysis is based on the Semester's documentary material and semi-structured interviews of the Semester's key actors.

Keywords: European Semester, European Union, economic governance, democracy

<https://doi.org/10.51810/pt.99615>