

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän U 85/2018 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2018 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 10/2018 vp
- talousvaliokunta TaVL 44/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Lisäksi valiokunta on saanut asiasta kirjallisen lausunnon osana EU:n rahoituskehysneuvotteluja (2021—2027) koskevien asioiden U 45/2018 vp ja E 29/2018 vp käsittelyä:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- yliopistotutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 31.5.2018 ehdotuksen asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta COM(2018) 391. Ehdotus liittyy kiinteästi tulevan EU:n monivuotisen rahoituskehityksen valmisteluun ja on jatkoa komission tiedonannolle EU:n uusista talousarviovälineistä Euroopan talous- ja rahaliiton syventämiseksi (COM(2017) 822).

Komissio ehdottaa uudistusten tukiohjelmalla osaksi EU-budjetin otsaketta 2, yhteenkuuluvuus ja arvot, johon sisällytettäisiin uusi alaotsake talous- ja rahaliitto. Uudistusten tukiohjelman ehdotettu suuruus on yhteissummaltaan € 22,18 miljardia (kaikki summat vuoden 2018 kiintein hinnoin) rahoituskehyskaudelle 2021-2027, ja se koostuu kolmesta eri elementistä, joiden ehdotettu rahoitus jakautuu seuraavasti:

- Uudistusten toteuttamisen tukiväline (€ 19,52 mrd), josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille kannusteen eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseen;
- Teknisen tuen väline (€ 0,75 mrd), jolla tarjotaan teknistä tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja
- Lähentymisväline (€ 1,92 mrd), jolla annetaan taloudellista ja teknistä tukea euroalueen ulkopuolisille EU-maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi, josta taloudellisen tuen osuus on € 1,77 mrd ja teknisen tuen osuus € 0,14 mrd.

Komission mukaan uudistusten tukiohjelmalla pyritään vahvistamaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa tarjoamalla rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseksi sekä lisäämällä resursseja rakenneuudistusten tekniiseen apuun. Rakenneuudistuksilla tarkoitetaan pääasiassa työ- tai hyödykemarkkinoiden sääntelyyn, sosiaaliturvaan, hallintoon tai verotukseen liittyviä uudistuksia. Lisäksi euroalueen ulkopuolisille maille tarjotaan erillinen tuki maiden euroalueeseen liittymistä edistävien uudistusten läpiviemiseksi. Tukiohjelman taustalla on huoli rakenneuudistusten hitaasta ja epätasaista etenemisestä jäsenmaissa, johon eurooppalainen ohjausjakso ei komission näkemyksen mukaan tällä hetkellä luo riittävästi kannustimia. Kansallisesti uudistusten läpivientiin voi liittyä lyhyen aikavälin negatiivisia taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia kustannuksia, kun taas hyödyt näkyvät pidemmällä aikavälillä.

Komissio esittää, että ohjelman tavoitteena on edistää rakenteellisia uudistuksia jäsenmaissa ja sitä kautta vahvistaa talouskasvua, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyttä sekä edistää yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuutta ja työllisyyttä. Ohjelmalla pyritään myös lisäämään hallinnollisia valmiuksia sekä vahvistamaan instituutioita. Hyvin kohdennettujen rakenneuudistusten nähdään vauhdittavan jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista lähentymistä, ja siten vahvistavan Euroopan talous- ja rahaliittoa.

Ehdotuksen mukaan jäsenmaat valitsevat uudistukset, joille ne hakevat rahallista tai teknistä tukea. Jäsenvaltio voisi myös päättää olla hakematta tukea, jolloin sille varattu osuus vapautuisi muiden jäsenvaltioiden käyttöön. Uudistusten edellytetään kytkeytyvän eurooppalaisessa ohjausjaksossa esille nousseisiin uudistustarpeisiin. Lähentymisvälineen yhteydessä uudistusten tulee

Valiokunnan lausunto SuVL 8/2018 vp

edistää euron käyttöönottoa euroalueen ulkopuolisissa maissa. Komissio arvioisi tapauskohtaisesti sen, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset asetuksen tavoitteet, sekä määrittäisi niiden toteuttamisesta maksettavan tuen määrän. Komission tehtävänä olisi myös varmistaa, ettei uudistuksia peruta viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta ja tarvittaessa periä maksettu tuki takaisin.

Ehdotuksella olisi kaksi oikeusperustaa, SEUT 175 artiklan 3 kohta sekä SEUT 197 artiklan 2 kohta. Koheesiopolitiikkaan liittyvän SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan ottaa käyttöön rakennerrahastojen ulkopuolisia tarpeellisia erityistoimia. Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvän SEUT 197 artiklan 2 kohdan mukaan EU voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta EU-oikeuden täytäntöönpanossa. Molemmissa oikeusperustoissa viitataan tavallisen lainsäätämismenettelyn soveltamiseen.

Valtioneuvoston kanta

Uudistusten toteuttamisen tukiväline. Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto kannattaa ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin uudistusten toteuttamisen tukivälinettä koskevaa ehdotusta ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Tukiväline siirtäisi rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan riittävyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmistelua. Uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävästä uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen.

Teknisen tuen väline. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti EU:n teknisen tuen välineiden kehittämiseen. Tekninen tuki on oikein toteutettuna kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa jäsenmaissa. Ohjelman mitoituksessa tulee kuitenkin huomioida kokemukset sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Lähentymisväline. Valtioneuvosto katsoo, että lähentymisvälineeseen sisältyvään uudistusten rahalliseen tukeen liittyy samoja toimivaltaongelmia kuin uudistuksen toteuttamisen tukiohjelmaan. Valtioneuvosto ei myöskään pidä ilmeisenä, että euroalueen ulkopuolisille maille tarvitaan edellä esitetyn teknisen tuen välineen lisäksi erillinen väline.

Rahoituskehyksen muu kehittäminen. Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotuksiin osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta. Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehyksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioituiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen, sekä sel-

Valiokunnan lausunto SuVL 8/2018 vp

keästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyvn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä. Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Oikeusperusta. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan valintaan liittyy periaatteellisia ja EU:n tulevan kehityksen kannalta merkittäviä kysymyksiä. Ehdotus siirtäisi tosiasiallista päätöksentekovaltaa talous- ja rakennepolitiikan aloilla jäsenvaltiolta komissiolle tavalla, jonka yhdenmukaisuus SEUT 175 artiklan 3 kohdan tavoitteiden kanssa on kyseenalainen. Siten ehdotettua oikeusperustaa voidaan pitää ongelmallisena, ja sen riittävyttä tulee arvioida jatkovalmisteluissa. Jos uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälineen rahoituksellista tukea koskevat ehdotukset halutaan antaa koheesiopolitiikkaa koskevan oikeusperustan nojalla, niiden sisältöä tulisi muokata niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät koheesiopolitiikan tavoitteisiin. Teknisen tuen välineen sekä lähentymisvälineen teknisen tuen elementin osalta oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja tarkoituksenmukaisuus

Komissio ehdottaa uutta n. 22 mrd. euron tukiohjelmaa osaksi tulevan EU:n monivuotisen rahoituskehysten (2021—2027) koheesiopolitiikkaa koskevaa otsaketta (otsake 2, yhteenkuuluvuus ja arvot), johon sisällytettäisiin uusi alaotsake talous- ja rahaliitto. Ehdotuksen taustalla on komission antama Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämistä koskeva tiedonanto EU:n uusista talousarviovälineistä.¹ Komission mukaan ohjelman tavoitteena on edistää rakenteellisia uudistuksia jäsenmaissa ja sitä kautta vahvistaa talouskasvua, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyttä sekä edistää yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuutta ja työllisyyttä. Tukiohjelmasta tarjottaisiin taloudellista ja teknistä tukea kaikille jäsenvaltioille erityisesti eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyjen maakohtaisten suositusten toimeenpanoon tarjoamalla rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseksi. Uudistusten toteuttamisen tukivälineen koko olisi 19,52 mrd. euroa ja teknisen tuen välineen 0,75 mrd. euroa. Ohjelmaan sisältyisi myös nk. lähentymisväline, josta tarjottaisiin tukea jäsenvaltioille, jotka valmistautuvat euron käyttöönottoon, ja jonka koko olisi 1,92 mrd. euroa.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti esityksen tavoitteisiin tukea koheesiopolitiikan keinoin EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia ja vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson toimivuutta. Valiokunta on aikaisemmissa yhteyksissä (SuVL 9/2017 vp, SuVL 2/2018 vp) arvioinut, että rahoituskehystä ja EU:n vuosibudjettia kehittämällä voitaisiin huomioida euroalueen erityistarpeita, jotka koskevat esimerkiksi nuorisotyöttömyyden vähentämistä sekä kilpailukyvn ja rakenneuudistusten edistämistä.

Valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien (VaVL 10/2018 vp, TaVL 44/2018 vp) tavoin suuri valiokunta suhtautuu kuitenkin kriittisesti uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvä-

¹ COM(2017) 821

Valiokunnan lausunto SuVL 8/2018 vp

linettä koskeviin esityksiin. Valiokunta arvioi, etteivät ne ole nykymuodossaan tarkoituksenmukaisia ja niitä on pidettävä ongelmallisina sekä rakennepoliittisen toimivallanjaon että oikeusperustan näkökulmasta. Myös perustuslakivaliokunta suhtautuu tukiohjelmaa koskevaan ehdotukseen epäillen, vaikkei ehdotus merkitse sen arvion mukaan suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen (PeVL 37/2018 vp).

Suuri valiokunta katsoo, että jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia voidaan ehdotettuja keinoja tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin tukea vahvistamalla koheesiorahoituksen ehdollisuutta ja varojen käytön vaikuttavuutta sekä suuntaamalla koheesiovaroja tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Asiantuntijakuulemisissa on myös esitetty arvioita siitä, että esitetyn kaltainen keskitetympi ohjaus voi johtaa kasvumallien yksipuolistumiseen sen sijaan, että EU:ssa tuettaisiin erilaisia kansallisia malleja ja tuotantorakenteiden monimuotoisuutta ja tätä kautta EU:n kasvupotentiaalia ja kriisinsietokykyä.

Ehdotuksen vaikutukset rakennepoliittiseen toimivaltaan

Suuri valiokunta uudistaa kantansa siitä, ettei se tue sellaisia EMU:n kehittämiseksi esitettyjä ratkaisumalleja, jotka perustuvat lisääntyvään yhteisvastuuseen tai johtavat jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin ja nykyistä syvempään talouspolitiikan keskitettyyn ohjaamiseen (SuVL 9/2017 vp, SuVL 2/2018 vp).

Kuten perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2018 vp) ja valitovarainvaliokunta (VaVL 10/2018 vp) toteavat, tuen tarkoitus olisi toimia rahallisena kannusteena jäsenmaille toimeenpanna sellaisia kansallisessa toimivallassa olevia rakenneuudistuksia, joita eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa on pidetty suotavina. Ehdotuksien hyväksyminen merkitsisi käytännössä sitä, että komissio arvioisi tapauskohtaisesti, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset maakohtaisten suositusten tavoitteet. Komissio päättäisi myös rahoituksesta, ja sen tehtävänä olisi varmistaa, ettei uudistuksia peruta viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta tai ettei niihin tehdä mainittavia muutoksia. Tarvittaessa komissio voisi periä maksetun tuen takaisin. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että esitetyn kaltainen keskitetyn ohjauksen malli siirtäisi talouspoliittista valtaa kansallisesta poliittisesta päätöksenteosta komissiolle. Valiokunta katsoo, että tällainen toimivallan siirto saattaisi heikentää demokraattisen vastuujärjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa.

Suuri valiokunta pitää esityksen merkitystä periaatteellisena. Vaikka tukivälineen ohjausvaikutus jäisi sen nykyisessä koossa (22 mrd) todennäköisesti maltilliseksi, sen kokoa voitaisiin vastaisuudessa kasvattaa niin, että komission rooli rakenneuudistusten valinnassa kasvaisi edelleen.

Suuri valiokunta painottaa, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. EU-tason järjestelyillä ei ole mahdollista korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (SuVL 2/2018 vp). Valiokunta katsoo, että rakenneuudistuksista tulee voida jatkossakin käydä perusteellista kansallisen tason poliittista keskustelua ja niiden toteuttamisessa tulee voida tehdä toistuvinkin korjausliikkeitä parhaan mahdollisen lopputuloksen löytämiseksi. Tällöin jäsenvaltio myös suorimmin kantaa vastuun, mikäli se laiminlyö taloutensa rakenteiden uudistamisen.

Valiokunnan lausunto SuVL 8/2018 vp

Ehdotuksen oikeusperusta

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että esitetyssä muodossaan tukivälineiden yhtymäkohdat koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja vakiintuneisiin varainjakoperiaatteisiin eivät ole ilmeiset. Ehdotuksen mukaan tukivälineestä maksettu tuki olisi muodoltaan suoraa budjettitukea, joka ei olisi kytköksissä koheesiopolitiikan yleisiin tavoitteisiin tai uudistusten todellisiin kustannuksiin, ja se jaettaisiin jäsenvaltioille suhteessa niiden väestösuuksiin, riippumatta maiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä (ks. VaVL 10/2018 vp, TaVL 44/2018 vp). Asiantuntijakuulemisissa onkin arvioitu, että ehdotuksen koheesiopolitiikkaa koskevat tavoitteet ovat alisteisia ehdotuksen talouspoliittisille tavoitteille.

Valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää ehdotettua oikeusperustaa (SEUT 175 artiklan 3 kohta) ongelmallisena ja edellyttää, että oikeusperustan valintaan liittyvät epäilykset selvitetään huolellisesti. Kuten perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2018 vp) toteaa, esitettyyn oikeusperustaan liittyy periaatteellisia ja EU:n kehityksen kannalta merkittäviä kysymyksiä, koska talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja EU:n jaettuun toimivaltaan.

Ehdotuksen jatkovalmistelu

Edellä esitettyyn viitaten suuri valiokunta katsoo, että esitykset uudistusten toteuttamisen tukivälineestä ja lähentymisvälineestä tulee esitetyssä muodossaan hylätä. Esitykselle teknisen tukivälineen kehittämisestä ei sen sijaan ole edellä mainittuja esteitä, ja esitys on tältä osin lähtökohtaisesti hyväksyttävissä. Valiokunta katsoo, että esitetyn kaltainen tekninen tuki on oikein toteutettuna kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa jäsenmaissa.

Mikäli uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähentymisvälineen osalta halutaan neuvotteluissa edetä, niiden säännöksiä on muokattava edellä esitetyt reunaehdot huomioiden niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja rahoitus kytketään selkeämmin toimista koituvien tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen. Talousvaliokunta arvioi myös, että rahoituksen myöntämistä ja seuranta olisi kehitettävä niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun ja niitä koskevat muutokset (TaVL 44/2018 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvon kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 8/2018 vp

Helsingissä 28.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Juha Pylväs kesk
varajäsen Juha Rehula kesk
varajäsen Maria Tolppanen sd
varajäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto