Valiokunnan lausunto TaVL 44/2018 vp– U 85/2018 vp

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa uudistusten tukiohjelmaa osaksi EU-budjetin otsaketta 2, yhteenkuuluvuus ja arvot, johon sisällytettäisiin uusi alaotsake talous- ja rahaliitto. Uudistusten tukiohjelman ehdotettu suuruus on yhteissummaltaan 22,18 miljardia euroa (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. euroa), josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille kannusteeksi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseen;

— teknisen tuen väline (0,75 mrd. euroa), jolla tarjotaan teknistä tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja
— lähentymisväline (1,92 mrd. euroa), jolla annetaan taloudellista ja teknistä tukea euroalueen ulkopuolisille EU-maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi, josta taloudellisen tuen osuus 1,77 mrd. euroa ja teknisen tuen osuus 0,14 mrd. euroa.

Uudistusten tukiohjelmalla pyritään vahvistamaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa tarjoamalla rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseksi sekä lisäämällä resursseja rakenneuudistusten tekniseen 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 epätasaisesta 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.

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.

Uudistusten toteuttamisen tukiväline poikkeaa laadullisesti unionin normaalista koheesiopolitiikasta. Unionin perinteinen koheesiorahoitus on aina edellytetty ohjattavan johonkin temaattiseen alueeseen, jonka on katsottu palvelevan taloudellista tai sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Rahoituksen myöntämiselle on asetettu ehtoja, joiden tarkoitus on varmistaa unionin varojen vaikuttavuus.

Komission ehdotuksessa uudistuksen toteuttamisen tukivälineeksi tällainen linkki käyttötarkoitukseen poistuisi. Välineestä maksettu tuki olisi muodoltaan suoraa budjettitukea, jonka käytölle ei asetettaisi rajoituksia. Rahojen käytön sijasta toimen varsinainen tavoite kääntyisi sen saamisen ehtona oleviin rakenneuudistuksiin. Tuen tarkoitus olisi toimia rahallisena kannusteena jäsenmaille toimeenpanna sellaisia kansallisessa toimivallassa olevia rakenneuudistuksia, joita unioni eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa on pitänyt suotavina.

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 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.

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 riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja. Uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävistä 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.

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 huomioiduiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voi-

sivat koskea esimerkiksi kilpailukyvyn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä.

Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn tausta. Nyt käsiteltävänä oleva lainsäädäntöehdotus on osa EMU:n kehittämisen kokonaisuutta, jossa se sijoittuu osaksi talous- ja finanssivakausunionin kehittämistä ja EU:n monivuotisten rahoituskehysten uudistamista. Talousvaliokunta on käsitellyt ehdotusta koheesiopolitiikan käytöstä jäsenvaltioiden rakenteellisten uudistusten tukemiseen jo aikaisemman valtioneuvoston kirjelmän käsittelyn yhteydessä (TaVL 13/2018 vp — U 6/2018 vp) ja tuolloin lausumaansa viitaten täydentää kantaansa seuraavin huomautuksin:

Kannustimet rakenneuudistuksiin. Ehdotuksen mukaan komissio arvioisi — jäsenvaltion hakemuksesta — rakennemuutoshankkeiden tukikelpoisuutta ja tällä mekanismilla palkitsisi harkintansa mukaan jäsenvaltioita uudistuksista. Huomionarvoista on, että rahoitustuki ei olisi kytköksissä uudistuksen tosiasiallisiin kustannuksiin.

Rahoituksen ehtona olisi hankkeen läpivieminen komission hyväksymän mukaisena; uudistukseen tehdyt muutokset — jos muutoksia olisi enemmän kuin yksi — laukaisisivat rahoituksen keskeytyksen ja takaisinperinnän. Ottaen huomioon kansalliset prosessit rakenneuudistusten säädösperustan valmistelussa on vaikea nähdä, kuinka tämäntyyppisiä uudistuksia olisi mahdollista tai edes tarkoituksenmukaistakaan viedä loppuun täysin muuttamattomina ja jättäen huomiotta valmistelun aikana kertyvät havainnot alkuperäisen, komission hyväksymän suunnitelman muutostarpeista. Jäsenvaltiot tulisivat komission ehtojen mukaan menetellessään sitoutuneiksi läpiviemään rakenneuudistuksia riippumatta siitä, miten valmistelun etenemisen aikana kertyvä tieto ja kokemus voisi mahdollisesti ohjata uudistusta tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

Määräaikojen ja suunnitelman sitovuuden tavoitteena on irrottaa rakennepoliittiset uudistukset kansallisesta poliittisesta syklistä, jotta voitaisiin varmistaa suunnitellun uudistuksen toteutuminen riippumatta poliittisten suhdanteiden muuttumisesta. Talousvaliokunta toteaa, että huomioiden rakennepoliittisten uudistusten taloudellinen ja poliittinen luonne ehdotuksen mukainen määräaikojen ja suunnitelman sitovuuden yhdistelmä näyttäisi olevan demokratian periaatteiden vastainen.

Valiokunta pitää tärkeinä komission pyrkimyksiä vauhdittaa jäsenvaltioiden rakenneuudistuksia, mutta korostaa, että uudistustoimien tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyy usein politiikan ja taloustieteen välimaastoon sijoittuvia kysymyksiä, joiden suhteen on vaikea nähdä, kuinka komissiolla voisi olla jäsenvaltioita paremmat edellytykset arviointiin. Tähän liittyy myös kysymys tällä mekanismilla rahoitetun uudistuksen vastuukysymyksistä.

Päätelmiä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu siitä, onko komission ehdotuksissa ylipäänsä kyse koheesio- vai talouspolitiikasta ja ylittääkö se unionille talouspolitii-

kan alalla perussopimuksissa annetun toimivallan; EU:lla ei ole talouspolitiikan alalla sellaista toimivaltaa, jolla se voisi varmistaa eurooppalaisten ohjausjakson puitteissa annettujen suositusten täytäntöönpanon, vaan näiden toteutuminen jää jäsenvaltioiden harkintaan. Nykyisellään komissio voi antaa vain suosituksia, mutta sillä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vauhdittaa jäsenvaltioita ryhtymään toimiin rakenteiden uudistamiseksi muutoin kuin liiallisen alijäämän menettelyn keinoin.

Koheesiopolitiikan kantavana ajatuksena on asettaa etusijalle ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä muihin jäsenvaltioihin nähden, perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon. Komission nyt tekemän ehdotuksen mukaan rahoitusta olisi tarkoitus jakaa jäsenvaltioille niiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä riippumatta, suhteessa niiden väestöosuuksiin. Tämä tarkoittaa, että merkittävimmät tukimäärät todennäköisimmin myönnettäisiin väkirikkaille euroalueen valtioille, kuten Saksa ja Ranska. Vaikka rakennepoliittisten uudistusten toteutuksen merkitys näissä valtioissa saattaa olla merkittävä myös euroalueen vakauden kannalta, merkitsisi uusi jakoperuste erkaantumista koheesiopolitiikan alkuperäisestä perusteesta.

Kaiken kaikkiaan tällä mekanismilla jäsenvaltioille syntyisi kannustin suunnitella uudistuksensa komission kriteeristön lähtökohdista kansallisten erityisolosuhteiden ja tarpeiden sijaan. Tämä merkitsisi tosiasiallista budjettivallan siirtoa jäsenvaltioilta komissiolle. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään huomiota myös siihen, että vaikka Suomi saisi osuutensa ohjelmasta täysimääräisenä, ohjelma kasvattaisi Suomen nettomaksuosuutta.

Edellä sanotun valossa talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen toimet neuvotteluissa pyrkivät ensisijaisesti komission ehdotuksen mukaisen muutoksen hylkäämiseen. Sikäli kun ehdotus kuitenkin etenisi jatkovalmisteluun, tulee Suomen vaikuttaa ehdotuksen sisällön liudentamiseen siten, että rahoitusta suunnataan alkuperäisiin koheesiopolitiikan periaatteisiin palaten, yleisesti sovellettavan BKTL-laskutavan mukaisesti. Lisäksi rahoituksen myöntämistä ja seurantaa tulisi kehittää niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun mahdollisine muutoksineen alkuperäisiin suunnitelmiin nähden.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 2.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik

jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller