

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.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2019 vp — U 85/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 8/2019 vp — U 85/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, valtiovarainministeriö
- avustava lakimies Hanna Oraheimo, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- vanhempi ekonomisti Lauri Vilmi, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finanssivalvonta
- Finanssiala ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnon TaVL 44/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Joulukuussa 2018 eurohuippukokous saavutti yhteisymmärryksen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen pääpiirteistä ja antoi euroryhmälle tehtävän jatkaa sen valmistelua. Euroryhmän 14.6.2019 hyväksymien suuntaviivojen mukaan välineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksille ja investoinneille ja edistää näin euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä. Tukea saadakseen jäsenvaltioiden on ehdotettava uudistus- ja investointipaketteja, jotka vastaavat euroalueen jäsenvaltioiden antamaa strategista ohjausta. Talousarviovälineeseen osallistuvat ne jäsenvaltiot, joiden valuuttana on euro, sekä ERM II -valuuttakurssimekanismiin osallistuvat valtiot vapaaehtoisuuden pohjalta. Talousarviovälineen on tarkoitus tulla osaksi unionin talousarviota. Talousarvioväline hyväksytään perussopimusten mukaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asiaankuuluvan komission ehdotuksen perusteella, jota täydennetään tarvittavilta osin.

Euroryhmä ei saavuttanut vielä kesäkuussa kaikilta osin yhteisymmärrystä välineen hallinnosta, rahoitusjärjestelyistä, varojen allokaatiosta, kansallisen rahoitusosuuden modulaatiosta eikä euroalueen ulkopuolisia maita koskevista ratkaisuista. Näistä avoimista kysymyksistä on tarkoitus saavuttaa euroryhmässä yhteisymmärrys lokakuussa. Lisäksi komissio antoi suuntaviivojen mukaisesti erillisen asetusehdotuksen (COM(2019) 354) talousarviovälineen hallinnoinnista euroalueen maiden kesken, josta on annettu valtioneuvoston kirjelmä (U 7/2019 vp).

Rahoitus

Euroalueen talousarviovälineen käytössä oleva rahoitus määräytyy euroryhmän hyväksymien suuntaviivojen mukaan osana monivuotisen rahoituskehityksen 2021—2027 (MFF) kokonaisuutta. Komissio on ehdottanut uudistusten tukivälineen suuruudeksi 22 mrd. euroa, josta euroalueen talousarviovälineen käyttöön on kaavailtu n. 17 mrd. euroa.

Esillä on ollut lisäksi budjettirahoituksen täydentäminen erillisellä valtiosopimuksella. Todennäköiseltä vaikuttaa tällä hetkellä vaihtoehto, jossa asetukseen kirjattaisiin kuitenkin vain erillinen säännös rahoituksen täydentämisestä valtiosopimuksella myöhemmässä vaiheessa. Valtiosopimuksessa vahvistetut jäsenvaltioiden lisärahoitusosuudet olisivat varainhoitoasetuksen 21(2)(a) artiklan mukaisia ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Lisärahoitusosuudet tulisivat komission määrittelemän jäsenvaltiokohtaisen enimmäistuen lisäksi ja ne käytettäisiin lisärahoitukseen osallistuvien jäsenvaltioiden hyväksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

Suomi on aiemmin pitänyt ongelmallisena unionin budjetin menojen kattamista rahoituskehyksen ulkopuolelta valtiosopimuksella ja katsonut, että tällainen järjestely ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU-budjetin vakiintuneiden menettelyjen kautta.

Maakohtainen jako-osuus

Euroryhmän hyväksymien suuntaviivojen mukaan talousarviovälineestä myönnettävän tuen maakohtaisen jako-osuuden (allokaation) on perustuttava läpinäkyvään menetelmään, jossa huomioidaan talousarviovälineen tavoitetta ja oikeusperustaa heijastavat muuttujat. Jäsenvaltion saaman tuen määrän tulisi olla hyväksyttävässä suhteessa kyseisen jäsenvaltion maksuosuuteen EU-budjettiin.

Maakohtaisen jakoavaimen osalta eniten kannatusta on saanut suhteelliseen väestömäärään ja elintasoon (henkeä kohti laskettu BKT) sidottu jakoavain. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltiokohtainen elintaso vaikuttaisi käänteisesti tuen määrään, mikä vahvistaisi linkkiä välineen koheesio-oikeusperustaan. Tähän vaihtoehtoon yhdistettäisiin mahdollisesti prosenttiosuutena määriteltä vähimmäissaanto suhteessa jäsenvaltion EU-budjetin maksuosuuteen.

Kansallisen rahoitusosuuden pienentäminen poikkeusolosuhteissa

Euroryhmän hyväksymän asiakirjan mukaan uudistus- ja investointipakettien rahoitus koostuu unionin maksaman tuen lisäksi kansallisesta rahoitusosuudesta. Tällä on tarkoitus turvata hankkeen riittävä omistajuus kansallisella tasolla. Kansallisen yhteisrahoitusosuuden suuruus on edelleen avoin kysymys, mutta sen taso tulee olemaan 20—30 prosenttia. Euroryhmän hyväksymät suuntaviivat mahdollistavat myös kansallisen yhteisrahoitusosuuden pienentämisen (modulaation) tiettyjen ehtojen täytyessä. Modulaation olisi perustuttava etukäteen euroalueen maiden kanssa yhteisesti hyväksytyyn ennustettavaan ja läpinäkyvään menettelyyn.

Yhteisymmärrys on sittemmin saavutettu siitä, että kun ehdot modulaatiolle täyttyvät, kansallinen rahoitusosuus puolitetaan. Avoinna on vielä kuitenkin kysymys siitä, millä perusteella rahoitusosuuden puolitus käynnistyy. Todennäköisesti laukaisevana tekijänä olisi jonkinlaiset vakavat taloudelliset olosuhteet. Lisäksi avoinna on kysymys siitä, kompensoidaanko kansallisen rahoitusosuuden puolittumista jollain tavalla. Tällä hetkellä mahdolliselta näyttää, että kompensaatiota ei tapahtuisi.

Ratkaisut euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta

Euroryhmä totesi kesäkuussa, että euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka eivät osallistu instrumenttiin, olisi määriteltävä asianmukaiset erityisjärjestelyt, kun euroalueen talousarviovälineen rahoitusjärjestelyistä päätetään.

Vaikuttaa siltä, että tässä yhteydessä on kuitenkin painetta luoda kaksi erilaista järjestelyä, joista yksi koskisi euroalueen ulkopuolisia koheesiomaita ja toinen Ruotsia ja Tanskaa. Kesäkuun euroryhmän puitesovussa sovittiin kuitenkin ainoastaan siitä, että euroalueen ulkopuoliset maat saavat kollektiivisesti asianmukaisen erityisjärjestelyn.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

Euroalueen ulkopuolisten koheesiomaiden kohdalla hyvitys olisi toteutumassa niitä varten luotavan erillisen tuki-instrumentin muodossa. Alustavasti ”lähentymis- ja uudistusinstrumentiksi” nimetty tukiväline koskisi käytännössä kuutta jäsenvaltiota. Kyseinen instrumentti hyödyntäisi komission aiemmin uudistusten tukivälineelle (siltä osin kuin kyseiset varat olisi kohdennettu euroalueen ulkopuolisille maille) sekä lähentymisvälineelle ehdottamia varoja ja olisi näin ollen kokoluokaltaan noin 7 mrd. euroa. Sisällöllisesti uusi instrumentti muistuttaisi läheisesti komission alkuperäistä uudistusten tukivälinettä, eli sen kautta unioni palkitsisi kyseisiä jäsenvaltioita talousuudistuksista. Väline seuraisi siten logiikkaa, johon Suomi on aiemmissa kannoissa suhtautunut kriittisesti. Logiikkaa sovellettaisiin kuitenkin vain rajatusti eli maihin, jotka ovat euroalueen ulkopuolella ja jotka täyttävät koheesiopolitiikan kriteerit.

Ruotsi ja Tanska ylittävät lähentymis- ja uudistusinstrumentille sovellettavat tulorajat, joten niiden kompensatio ei voisi toteutua sen kautta. Nämä maat ovat kuitenkin pitäneet euroalueen talousarviovälineen hyväksymisen kannalta kynnyskysymyksenä sitä, ettei niiden tarvitse osallistua sen rahoitukseen. Komission kanssa käymiensä neuvottelujen perusteella nämä maat ovat nyt esittämässä, että kompensatio toteutettaisiin omien varojen päätökseen lisättävällä määräyksellä, jossa Ruotsin ja Tanskan maksuosuutta unionin budjetissa vähennettäisiin euroalueen talousarviovälineen koon mukaan. Oikeudellinen peruste tällaiselle poikkeukselle olisi se, että Ruotsi ja Tanska eivät osallistu euroalueen talousarviovälineen hallintoon eivätkä myöskään pääse hyötymään euroalueen ulkopuolisille koheesiomaille luotavasta välineestä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi edistää talousarviovälinettä koskevien asetusehdotuksien käsittelyä neuvoston puheenjohtajan roolissa. Suomi on ottanut talousarviovälineeseen kantaa osana EMU:n kehittämisen kokonaisuutta (E 80/2017 vp, EJ 26/2018 vp ja EJ 4/2019 vp) sekä valtioneuvoston kirjelmissä koskien uudistusten tukiohjelmia (U 85/2018 vp) ja talousarviovälineen ohjauskehystä (U 7/2019 vp). Suomi on myös ottanut kantaa EU:n budjetin rahoituksen järjestämiseen valtiosopimuksella investointien vakautusjärjestelyn käsittelyn yhteydessä (U 86/2018 vp).

Euroalueen talousarviovälinettä koskevien avoinna olevien kysymysten osalta esitetyt ratkaisut ovat Suomen hyväksyttävissä. Rahoituksen osalta lisärahoituksen perustuminen vapaaehtoiseen hallitusten väliseen sopimukseen on Suomen aiempien linjausten mukaista. Suomi muodostaa lopullisen kantansa osallistumiseen valtiosopimuksella täydennettävään rahoitukseen myöhemmässä vaiheessa. Maakohtaisen jako-osuuden osalta ratkaisun perustuessa väkiluvun lisäksi henkeä kohti laskettuun BKT:hen tämä vastaa paremmin asetuksen oikeusperustaa, mitä voidaan pitää Suomen aiempien kantojen mukaisena parannuksena. Suhdannemodulaation osalta kansallisen maksuosuuden puolittaminen vakavien taloudellisten olosuhteiden sattuessa on niin ikään hyväksyttävissä.

Suomi voi myös hyväksyä rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisen instrumentin euroalueen ulkopuolisten maiden osalta. Tukiväline kohdistuisi rajattuun joukkoon euroalueen ulkopuolisia maita, jolloin koheesiopolitiikkaa koskeva oikeusperusta olisi perustellumpi kuin alkuperäisessä uudistusten tukiohjelmassa. Näiden jäsenvaltioiden osalta myönnettävän tuen pääasiallisena tarkoituksena voidaan pitää taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

Esillä olleeseen Ruotsin ja Tanskan esittämään mahdolliseen hyvitysjärjestelyyn otetaan kantaa myöhemmin osana monivuotista rahoituskehystä koskevaa kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistusten tukiohjelman keskeinen sisältö ja tavoitteet. Valtioneuvoston kirjelmässä kuvatun tukiohjelman pääasiallinen tavoite on jäsenvaltioiden talous-, rakenne- ja sosiaalipoliittisen päätöksenteon ohjaaminen vauhdittamaan rakenteellisia uudistuksia ja niihin liittyviä julkisia investointeja. Taustalla on tarve luoda instrumentti, jota voitaisiin käyttää suhdanteiden tasaamiseen euroalueella ja erityisesti sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden oma finanssipolitiikka ei tähän pysty.

Vaikka edellä kuvatut tavoitteet ovat laajalti kannatettuja, ehdotus on herättänyt jäsenvaltioiden keskuudessa myös kriittisiä kantoja: instrumentin on nähty luovan jäsenmaiden välille taloudellista yhteisvastuuta tavalla, jonka myötä kannustimet vastuulliseen julkistalouden hoitoon heikenevät.

Talousvaliokunta on käsitellyt ehdotusta sen varhaisemmassa vaiheessa vuonna 2018 (TaVL 44/2018 vp), suhtautuen komission esityksen varsin kriittisesti ja pitänyt tärkeänä, että Suomen toimet neuvotteluissa pyrkivät ensisijaisesti komission ehdotuksen hylkäämiseen. Nyt käsillä olevassa jatkokirjeessä todetaan, että Suomi on neuvoston puheenjohtajana joutunut toimimaan pitkälti riippumatta sen omasta varauksellisesta suhtautumisesta hankkeeseen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotus kuitenkin on muuttunut olennaisilta osin, minkä johdosta valiokunta katsoo voivansa suhtautua ehdotukseen aikaisempaa myönteisemmin seuraavin, molempia jatkokirjelmiä (UJ 7/2019 vp ja UJ 8/2019 vp) koskevin huomautuksin.

Ehdotukseen tehdyt muutokset. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa oli ongelmallista, että tukea ehdotettiin voitavan maksaa kannustimena riippumatta rahoitettavan uudistuksen kustannuksista. Kysymyksessä oli siten suora budjettituki, joka ei ollut sidoksissa koheesiopolitiikan tavoitteisiin eikä tuettujen uudistusten tosiasiallisiin kustannuksiin.

Uuden ehdotuksen mukaan tukea voitaisiin maksaa vain todellisten kustannusten perusteella. Lisäksi vaadittaisiin kansallinen rahoitusosuus (25 %). Erityisesti kansallisen rahoitusosuuden voidaan arvioida vaikuttavan eräänlaisena suodattimena siihen, minkälaisia hankkeita esitetään tuettaviksi. Talousvaliokunta pitää näitä muutoksia oikeaan suuntaan ohjaavina.

Alkuperäisen ehdotuksen ongelmana nähtiin myös sen haasteet päätöksenteon demokraattiselle hyväksyttävyydelle. Rahoitusta saavien uudistusten sisältöä olisi ollut luvallista muuttaa vain yhden kerran, ja aika uudistuksen toteuttamiselle olisi ollut rajattu (3 vuotta). Lisäksi tuki olisi ollut mahdollista periä takaisin eräin ehdoin. Uuden ehdotuksen mukaan uudistushanketta olisi mahdollista muuttaa niin monta kertaa kuin katsotaan perustelluksi; sanktio- ja kannustinvaikutus tulee uudessa ajattelussa siitä, että jos hankkeessa ei edetä, rahoitus voidaan keskeyttää tai lopettaa. Tässäkin suhteessa ehdotuksen voidaan katsoa kehittyneen tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

Koheesiopolitiikan kantavana ajatuksena on asettaa etusijalle ne maat tai alueet, joiden kehitys on jäljessä asukasta kohden lasketulla bruttokansantulolla (BKTL) mitattuna. Tästä poiketen komis-

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

sion alkuperäisessä ehdotuksessa rahoitusta oli tarkoitus jakaa jäsenvaltioille käyttäen kriteerinä niiden taloudellisen aseman tai kehityksen sijaan niiden suhteellista väestöosuutta. Uudessa kompromississa väkiluvun rinnalle lisättäisiin kriteeriksi BKTL. Uusi jakoperuste suosisi siten aiempaa enemmän alhaisen tulotason maita ja olisi siten aiempaa yhdensuuntaisempi koheesiopolitiikan perusperiaatteiden kanssa.

Kaiken kaikkiaan talousvaliokunta pitää edellä kuvattuja muutoksia tervetulleina edistysaskelina ehdotuksen kehittämisessä. Näistä parannuksista huolimatta ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen elementtejä muun muassa rahoitukseen ja säädösperustaan liittyen, jotka herättävät huolia.

Rahoitus. Talousarvioväline on tarkoitus rahoittaa unionin budjetista osana monivuotisia rahoituskehyksiä, jolloin niitä koskevaan päätöksentekoon ja rahoitukseen osallistuvat kaikki — myös euroalueen ulkopuoliset — maat. Koska välineistä on tarkoitus sopia osana rahoituskehysneuvotteluja, ratkaisun on oltava hyväksyttävä myös euroalueen ulkopuolisten maiden näkökulmasta. Tämän vuoksi niitä varten luodaan erillinen lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline. Koska Ruotsi ja Tanska eivät korkean tulotasonsa vuoksi hyötyisi välineestä, ne saisivat vielä erillisen kompensaaion.

Vaikka kokonaisuutena tarkasteltuna ehdotus on myös rahoitusmekanismin osalta parantunut, ongelmat eivät ole täysin poistuneet. Varauksellisuutta aiheuttaa muun muassa koko ohjelmaa läpileikkaavasti kysymys komission määräysvallan kasvamisesta jäsenvaltioiden talouspoliittisiin valintoihin tavalla, joka ei ole perussopimusten valossa täysin kiistaton. Lisäksi komission arviot eri maille ehdotettujen rakenneuudistusten ja investointihankkeiden hyödyllisyydestä perustuvat väistämättä taloudellisia seikkoja koskevien käsitysten ohella myös poliittiseen näkemykseen siitä, millaiseen lopputulemaan jäsenvaltion tulisi pyrkiä. Tällöin voisi muodostua jännite toissijaisuusperiaatteen kanssa. Komission suorittamaa hankkeiden arviointia varjostanee myös kysymys siitä, kuinka komissiolla voisi olla riittävää substanssiasiantuntemusta näiden arvioiden tekemiseen.

Taloudellisesti vähäinen, mutta periaatteellisesti merkittävä. Liittyen edellä kuvattuun huoleen, joka koskee komission toimivallan liukumista asioihin, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden suvereniteetin alaan, talousvaliokunta muistuttaa, että EU-oikeudessa ainoastaan EU-tuomioistuinella on toimivalta arvioida lopullisesti oikeusperustan soveltuvuutta. Säädöksen oikeudellisen perustan on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin. Pelkkä neuvoston käytäntö ei voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle. Käytäntö ei siten voi myöskään luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määrittäessä asianmukaista oikeudellista perustaa.

Ottaen huomioon edellä sanottu nyt käsillä oleva ehdotus voi mahdollisesti muodostaa merkittävän periaatteellisen päänavauksen koheesiopolitiikan käytölle tilanteissa, joissa perussopimusmuutoksia ei ole suunnitteilla ja talouspolitiikan toimivalta on todettu liian kevyeksi. Vaikka ohjelman pieni koko (22 miljardia euroa, josta 17 miljardia euroa talousarviovälineelle) keventää sen painoarvoa, on euromääräistä vaikutusta suurempi merkitys sillä periaatteellisella päätöksentekoon ja toimivaltasuhteisiin liittyvällä muutoksella, johon ehdotus voisi johtaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2019 vp

Vaikutukset Suomessa. Suomen näkökulmasta punnittavaksi tulee, onko kansallinen etumme puoltaa kirjelmän mukaisen uudistusten tukiohjelman luomista, kun on todennäköistä, että Suomi olisi järjestelmässä nettomaksajan asemassa: onko nettomaksuosuus hyväksyttävä panostus, jos uusi väline auttaisi eurooppalaisten rakenneuudistusten ja investointien toteuttamisessa. Tässä arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös, että Suomi on nykyisten sitoumustensa myötä mukana erilaisia yhteisvastuun muotoja toteuttavissa järjestelyissä, joiden puitteissa on selvää, että kriisien ennaltaehkäisy on edullisempaa kuin niiden hoitaminen.

Mikäli uusi tukimuoto parantaisi koko maanosan kilpailukykyä ja resilienssiä, jäsenmaiden suhdannekehitys voisi yhdenmukaistua ja yhteinen rahapolitiikka soveltua nykyistä kitkattomammin eri eurovaltioiden kansallisiin olosuhteisiin, voisi myös Suomi hyötyä koko talousalueen suotuisasta kehityksestä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 26.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Olli Immonen ps
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller