

EUS Kivistö Jarkko(VM), Oraheimo
Hanna(VM), Saarenheimo
Tuomas(VM), Henriksson
Marketta(VM)

04.11.2019

Asia

Uudistusten ja investointien tukiohjelma: euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline, lähentymis- ja uudistusväline (euroalueen ulkopuolisille maille), teknisen tuen väline

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 85/2018 vp, UJ 7/2019 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Osana talous- ja rahaliiton kehittämistä ja jatkona tiedonannolle uusista talousarviovälineistä unionin kehykseen vakaan euroalueen tueksi (COM(2017) 822) komissio antoi 31.5.2018 kaksi asetusehdotusta välineiksi, joilla pyritäisiin edistämään rakenteellisia uudistuksia sekä vakauttamaan euroalueen maiden julkisia investointeja suhdannevaihteluissa. Nämä ehdotukset olivat komission vastaus erityisesti Ranskan suunnalta tulleisiin vaatimuksiin euroalueen budjetin luomisesta. Valtioneuvosto antoi ehdotuksista eduskunnalle U-kirjelmät (U 85/2018 vp uudistusten tukiohjelmasta ja U86/2018 vp investointien vakautusjärjestelystä) syksyllä 2018.

Kumpikaan asetusehdotus ei antamisensa jälkeen edennyt neuvostossa lainsäädäntöneuvotteluihin ennen lokakuuta 2019. Poliittiset keskustelut euroalueen budjetista jatkuivat kuitenkin euroryhmässä ja eurohuippukokouksessa uudelta pohjalta. Komission asetusehdotukset olivat yksi tärkeä lähtökohta näille keskusteluille, mutta niiden rinnalla tärkeä rooli oli myös Ranskan ja Saksan yhteisehdotuksilla sekä ns. Hansa-ryhmän kannanotoilla. Keskustelujen edetessä ei ollut selvää, tultaisiinko mahdollinen poliittinen yhteisymmärrys kirjaamaan säädöstekstiksi muokkaamalla jompaakumpaa olemassa olevaa komission asetusehdotusta vai annettaisiinko kokonaan uusi ehdotus. Keskustelujen eteneminen on tuotu eduskunnan käsiteltäväksi niiden euroryhmän kokousten ja eurohuippukokousten yhteydessä, joissa asia on ollut esillä (EJ 26/2018 vp sekä EJ 4/2019 vp). Näistä jälkimmäisessä valtioneuvosto antoi 10.6.2019 eduskunnalle selvityksen valmistelun tilanteesta ennen kesäkuun euroryhmän kokousta ja eurohuippukokousta. Euroryhmä pääsi kokouksessaan 13.6.2019 yhteisymmärrykseen euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen pääpiirteistä ja siitä, että tämä väline tulisi korvaamaan aiemmat eurobudjettia koskevat asetusehdotukset. Samassa yhteydessä vahvistui myös kuva siitä, että tarkoituksenmukaisin ja jäsenvaltioiden piirissä laajinta kannatusta nauttiva tapa pukea talousarvioväline säädöstekstiksi olisi muokata komission ehdotusta uudistusten tukiohjelmaksi.

Kesäkuun yhteisymmärryksen ulkopuolelle jäi tiettyjä rahoitukseen, jako-osuuksiin, kansallisiin rahoitusosuuksiin ja välineen hallinnointiin liittyviä asioita, joiden käsittelyä jatkettiin euroryhmän piirissä. Kun lisäksi välinettä koskevat säädökset oli määrä kirjata komission, uudistusten tukiohjelmasta koskevaan asetusehdotukseen, valtioneuvosto antoi näistä raportin eduskunnalle U-jatkokirjelmällä 4.10.2019 (UJ 7/2019 vp – U 85/2019 vp).

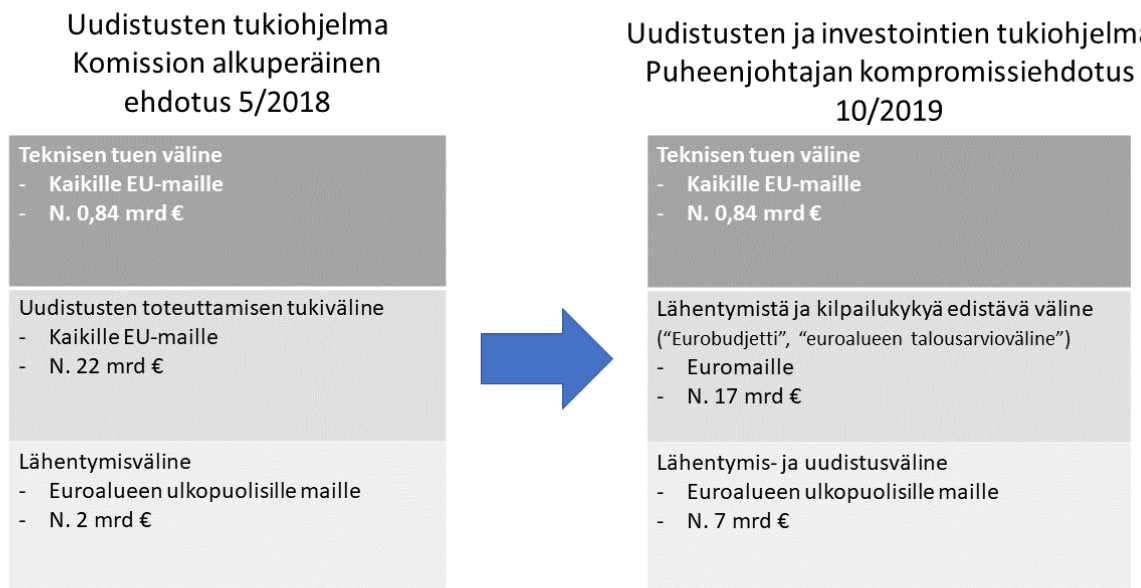
Euroryhmä saavutti 9.10.2019 sovun euroalueen talousarviovälineen auki olevista asioista. Samassa kokouksessa euroryhmä saavutti myös yhteisymmärryksen euroalueen ulkopuolisille maille luotavan lähentymis- ja uudistusvälineen pääpiirteistä. Tämän poliittisen yhteisymmärryksen tuloksena pääsi varsinainen lainsäädäntötyö neuvoston työryhmässä käynnistymään lokakuun 2019 jälkipuoliskolla.

Euroryhmän yhteisymmärryksen mukaisesti Suomi on puheenjohtajana yhdessä EU:n neuvoston sihteeristön ja komission kanssa muokannut uudistusten tukiohjelmasta annetusta asetusehdotuksesta puheenjohtajan nimissä annetun kompromissiehdotuksen *uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi*. Kompromissiehdotukseen sisältyy poliittisen yhteisymmärryksen mukaisesti kaksi uutta välinettä, euroalueen maille kohdistettu *lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä väline* sekä euroalueen ulkopuolisille maille suunnattu *lähentymis- ja uudistusväline*, sekä jo vanhaan ehdotukseen sisältynyt teknisen tuen väline. Nämä kaksi uutta välinettä korvaavat uudistusten tukiohjelmaan aiemmin sisältyneet uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähentymisvälineen.

Uudistusten tukiohjelman lisäksi kokonaisuuteen liittyy erillinen asetusehdotus (COM(2019) 354) euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehiksestä, jolla on tarkoitus säätää euroalueen jäsenvaltioiden piiriin rajoittuvista hallinnollisista menettelyistä talousarviovälineen käytön yhteydessä. Valtioneuvosto antoi tästä asetusehdotuksesta eduskunnalle U-kirjelmän (U 7/2019 vp) 12.9.2019. Sen osalta lainsäädäntöneuvottelut alkavat marraskuussa 2019.

Komission toinen, investointien vakautusohjelmasta annettu asetusehdotus (U 86/2018 vp) ei näillä näkymin tule etenemään. Sen käsittelyn yhteydessä muodostetut Suomen kannat ovat kuitenkin relevantteja siltä osin, kuin ne koskevat unionin budjetin rahoittamista erillisellä valtiosopimuksella.

Perustuslakivaliokunta edellytti kannanotossaan 25.10.2019 valtioneuvoston selostavan valiokunnalle ajantasaisesti ja kattavasti nyt käsillä olevan asetusehdotuksen käsittelyn nykyisen vaiheen ja erityisesti sen, mitkä kohdat ovat alkuperäisen kirjelmän jälkeen muuttuneet, miten Suomen ajamat näkökohdat ovat edenneet ja mitkä kysymykset ovat vielä auki. Valtioneuvoston selvityksessä tuli erityisesti kiinnittää huomiota



asetusehdotuksen arviointiin perustuslain kannalta. Nyt annettavan kirjelmän tarkoituksena on vastata tähän pyyntöön. Samalla siinä kuvataan käsittelytilannetta varsinaisten lainsäädäntöneuvottelujen alkaessa.

Suomen kantojen edistämisen näkökulmasta merkittävää on, että kesäkuun euroryhmän jälkeen säädestekstien valmistelu ja lainsäädäntötyön johtaminen siirtyi Suomen vastuulle. Hankkeen vahva poliittinen merkitys ja sen liityntä monivuotisiin rahoituskehyksiin on tehnyt välttämättömäksi edistää hanketta ripeästi. Suomi on siten puheenjohtajana joutunut tekemään valintoja pitkälti riippumatta sen omasta varauksellisesta suhtautumisesta hankkeeseen.

Suomen kanta

Alkuperäistä uudistusten tukiohjelmaa koskevassa kannassaan valtioneuvosto suhtautui periaatteessa myönteisesti tavoitteeseen tukea koheesiopolitiikan keinoin EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia ja vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson toimivuutta. Valtioneuvosto piti kuitenkin komission uudistusten toteuttamisen tukivälinettä sekä lähentymisvälinettä koskevia ehdotuksia ongelmallisina sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Rakennemuutosten edistäminen rahallisin kannustein siirtäisi rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto katsoi, että oikeusperustan riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja ja että uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistäviin uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen.

Eduskunta (SuVL 8/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, VaVL 10/2018 vp, TaVL 44/2018 vp) yhtyi valtioneuvoston kantaan. Eduskunta katsoi lisäksi, että esitykset uudistusten toteuttamisen tukivälineestä ja lähentymisvälineestä tulee esitetyssä muodossaan hylätä (SuVL 8/2018 vp). Jos kuitenkin niiden osalta halutaan neuvotteluissa edetä, tulisi eduskunnan mukaan niiden säännöksiä muokata valtioneuvoston kannan mukaisesti niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja rahoitus kytketään selkeämmin toimista koituvien tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen. Talousvaliokunta arvioi erityisesti, että rahoituksen myöntämistä ja seurantaan olisi kehitettävä niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun sekä niitä koskevat muutokset (TaVL 44/2018 vp).

Investointien vakautusjärjestelyä koskevan käsittelyn yhteydessä eduskunta yhtyi valtioneuvoston varaukselliseen kantaan liittyen välineen rahoittamiseen erillisen valtiosopimuksen kautta. Eduskunnan mukaan unionin koheesiopolitiikan rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Jatkokirjeessä UJ 7/2019 valtioneuvosto on valmis hyväksymään lisärahoituksen perustumisen vapaaehtoiseen hallitusten väliseen sopimukseen. Omaan osallistumiseensa valtiosopimuksella täydennettävään rahoitukseen Suomi muodostaa kannan myöhemmässä vaiheessa. Valtioneuvosto katsoi myös, että Suomi voi 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 perustellusti pitää taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä.

Pääasiallinen sisältö

Suunnitteilla oleva uudistusten ja investointien tukiohjelma on osa viime vuosien talous- ja rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta. Ohjelman tavoitteena on tukea lähentymistä ja kilpailukykyä EU-jäsenmaissa vauhdittamalla tarpeellisia rakenteellisia uudistuksia ja niihin liittyviä julkisia investointeja sekä tarjoamalla teknistä tukea uudistusten läpiviemiseen. Ohjelman ehdotettu oikeusperusta on sama kuin komission alkuperäisessä uudistusten tukiohjelmassa, eli koheesiopolitiikan oikeusperusta SEUT 175(3) artikla. Asetusehdotus koostuu kolmesta osasta: lähentymistä ja kilpailukykyä edistävästä välineestä (euroalueen talousarvioväline), lähentymis- ja uudistusvälineestä (euroalueen ulkopuolisille maille) sekä teknisen tuen välineestä.

Alla kuvataan kompromissiasetusehdotuksen sisältöä sekä temaattisesti että artiklakohtaisesti. Relevanteissa kohdissa arvioidaan uuden tekstin suhdetta eduskunnan aiemmissa kannanotoissaan esille nostamiin ongelmakohtiin.

Lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä väline (euroalueen talousarvioväline)

Välineen käytön maakohtainen raja

Talousarvioväline on tarkoitettu euroalueen jäsenmaiden käyttöön, sekä ERM II -valuuttakurssimekanismiin osallistuville maille vapaaehtoisuuden pohjalta. Jos ERM II -mekanismiin kuuluva maa päättää hyödyntää mahdollisuutta liittyä lähentymistä ja kilpailukykyä edistävään välineeseen, se menettää samalla mahdollisuuden osallistua euroalueen ulkopuolisille maille suunnattuun lähentymis- ja uudistusvälineeseen.

Eduskunnan esittämät epäilyt ehdotuksen suhteesta koheesio-oikeusperustaan eivät ole täysin poistuneet. Erityisesti välineen käytön rajaus euroalueen maihin ei ole koheesiopoliitiikan näkökulmasta ilmeinen. Esityksen pääasiallinen tavoite näyttää myös edelleen olevan jäsenvaltioiden talous-, rakenne- ja sosiaalipoliittisen päätöksenteon ohjaaminen, eikä kytkentä unionin koheesioon ole selvä. Neuvoston oikeuspalvelu on korostanut, että tukikelpoisuuden arviointikriteerien tulisi olla koheesion ja lähentymisen päämääriä tukevia. Ehdotuksen sisältöä on muokattu tähän suuntaan, ja oikeusperustaan liittyvät ongelmat vaikuttaisivat siten vähentyneen.

Tukirahoituksen käyttötarkoitus

Välineestä rahoitettaisiin pääsääntöisesti rakenteellisten uudistusten ja julkisten investointien kokonaisuuksia, joilla tähdätään euroalueen lähentymisen ja kilpailukykyyn parantamiseen. Jäsenmaiden ehdotusten tulisi heijastaa euroryhmän ohjauksen mukaisia euroalueen strategisia painopisteitä. Välineestä myönnettävä suora rahallinen tuki perustuisi ehdotettujen hankkeiden kustannusarvioille. Kansallinen rahoitusosuus vaadittaisiin, ja tämä osuus voisi vaihdella säännönmukaisen ja läpinäkyvän menettelyn kautta ja euroalueen jäsenvaltioiden myötävaikutuksella.

Eduskunta piti ongelmallisena sitä, että komission ehdotuksessa tukea voitiin maksaa puhtaana kannustimena poliittisten vaikeuksien voittamiseksi. Tämän nähtiin siirtävän rakennepoliittista toimivaltaa budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voi vaarantaa demokraattisen vastuuvollisuuden. Kompromissiesityksessä tämä piirre on poistunut, ja tukea voidaan maksaa perinteisen koheesiopoliitiikan tavoin vain todellisten kustannusten perusteella. Tältä osin asetusehdotuksen voidaan katsoa lähentyneen merkittävästi Suomen kantoja.

Hankkeiden arviointi

Komissio arvioi ehdotetut uudistus- ja investointipaketit annettujen kriteerien pohjalta. Euroryhmä ja sen työtä valmistelevat komiteat keskustelevalle ehdotuksista ja komissio tekee rahoituspäätökset. Myönnetyn rahoituksen maksatus riippuu uudistusten ja investointien toteutuksesta ja tarkistuspisteiden saavuttamisesta. Rahoitus on lisäksi saman makrotaloudellisen ehdollisuuden piirissä siten, kun siitä säädetään EU:n rahastoja koskevissa yhteisissä säännöksissä. Jos hankkeiden toteutuksessa ei edetä suunnitellusti, rahoitus voidaan keskeyttää tai lopettaa. Jäsenmaat raportoivat hankkeiden etenemisestä säännöllisesti osana eurooppalaista ohjausjaksoa.

Yksi alkuperäisen ehdotuksen kansallista omistajuutta ja sitä kautta demokraattista vastuuvollisuutta heikentävä piirre oli mahdollisuus periä tuki takaisin, jos maa viiden vuoden sisällä (esim. vaalien jälkeen

uuden hallituksen toimesta) peruu tuen kohteena olleen uudistuksen. Kompromissiehdotuksesta mahdollisuus takaisinperintään on poistettu. Komissio ei siten voisi rahallisten kannusteiden avulla ehkäistä lyhytaikaisen parlamentaarisen enemmistön tuella voimaan saatetun uudistuksen perumista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että komissio joutuu uudistuspaketteja arvioidessaan huomioimaan, missä määrin uudistuksella on vahva ja (vaalienkin yli) kestävä tuki kansallisella tasolla.

Kompromissiehdotuksesta on myös poistettu komission alkuperäisessä ehdotuksessa ollut rajoitus, jonka mukaan rakenneuudistuksia sai niiden kansallisen käsittelyn aikana muuttaa vain yhden kerran. Talousvaliokunta piti tätä ongelmallisena hyvän lainsäädäntöprosessin näkökulmasta. Kompromissiehdotuksessa uudistusta voidaan muuttaa niin monta kertaa kuin se on perusteltua. Tässä suhteessa asetusehdotuksen voidaan katsoa selvästi parantuneen.

Välineen rahoitus

Talousarvioväline rahoitetaan unionin budjetista ja rahoituksen koosta sovitaan osana monivuotisia rahoituskehyksiä koskevia neuvotteluita. Neuvotteluissa välineelle ohjattavan rahoituksen lähtökohtana on euromaiden osuus siitä 22 mrd. euron määrästä, jota komissio ehdotti alkuperäisessä ehdotuksessaan uudistusten tukiohjelman käyttöön. Tämä tarkoittaisi noin 17 mrd. euroa vuosiksi 2021–2027. Rahoitusta voitaisiin vapaaehtoiselta pohjalta täydentää valtiosopimuksella, josta keskustelut jatkuvat syksyllä euroryhmätyöryhmässä. Talousarviovälineen käyttöä ohjaavassa asetuksessa säädetään tällaisen ulkopuolisen täydentävän rahoituksen mahdollisuudesta.

Suomi on suhtautunut varauksellisesti mahdollisuuteen rahoittaa välinettä rahoituskehysten ulkopuolelta valtiosopimuksella. Asetusehdotuksessa valtiosopimusperusteisen rahoituksen mahdollistava säädös on kuitenkin muotoiltu niin, että sen toiminta ei edellytä kaikkien euromaiden kattavaa mukanaoloa. Valtiosopimukseen liittymistä voidaan siksi pitää aidosti vapaaehtoisena sekä oikeudellisesta että poliittisesta näkökulmasta, eikä se siten näyttäisi kyseenalaistavan Suomen budjettisuvereniteettia.

Maakohtainen jako-osuus ja sen vaihtelu

Talousarviovälineen kokonaisbudjetti allokoidaan jäsenmaiden suhteellisen väestömäärän ja käänteisen BKT/asukas-mittarin perusteella siten, että kullekin jäsenmaalle lähtökohtaisesti allokoitu osuus on vähintään 70 % sen laskennallisesta välineen rahoituksen maksuosuudesta. Euroryhmän yhteisymmärryksen mukaan enintään 20 % välineen budjetista voidaan niin päätettäessä käyttää joustavammin perustein, jotta voidaan reagoida maakohtaisiin haasteisiin rahoittamalla erityisen kunnianhimoisia uudistusten ja investointien kokonaisuuksia. Tämä mahdollisuus joustavaan käyttöön on toistaiseksi sangen täsmentymätön. Se, tullaanko sitä lopulta hyödyntämään ja jos, niin missä määrin ja missä muodossa, ratkaistaan osana asetusneuvotteluja.

Rahoitettavissa hankkeissa vaaditaan 25 prosentin kansallinen rahoitusosuus. Jos maa kohtaisi vakaus- ja kasvusopimuksen määrittämällä tavalla vakavia taloudellisia olosuhteita, tämä kansallinen rahoitusosuus voitaisiin puolittaa. Komission arvio siitä, ovatko taloudelliset olosuhteet vakavat, on laadittava läpinäkyvällä ja ennakoitavalla tavalla euroryhmän keskustelujen jälkeen. Kompromissiehdotuksen mukaan päätös vakavien taloudellisten olosuhteiden olemassaolosta tehdään neuvostossa.

Eduskunta edellytti, että ehdotuksen pääasialliset tavoitteet ja keinot liitetään selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa rahan jakoperusteena oli pelkästään väkiluku. Uusi allokatioperuste lisää tämän rinnalle henkeä kohden lasketun BKT:n. Vaikka yksittäisen maan saantiosuudelle säädetty 70 % alaraja jonkin verran tasoittaa varojen uudelleenjakoa, uusi jakoperuste suosii silti aiempaa enemmän alhaisen tulotason maita ja on siten paremmin linjassa koheesiopolitiikan tavoitteiden kanssa.

Lähentymis- ja uudistusväline (euroalueen ulkopuolisille maille)

Koska euroalueen talousarvioväline rahoitettaisiin unionin budjetista ja siitä koituisi siten kustannuksia myös euroalueen ulkopuolisille maille, keskusteltiin euroryhmässä myös niistä järjestelyistä, joilla näiden maiden taloudelliset edut huomioitaisiin. Keskusteluissa muodostui yhteisymmärrys, että euroalueen ulkopuolisille EU-jäsenmaille luodaan erillinen lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline, joka olisi kokoluokaltaan sellainen, että se tarjoaisi riittävän kompensaation. Sovittiin myös, että vaihtoehtoisena ratkaisuna luotaisiin rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä näille maille järjestely, jonka kautta niille hyvitetään summa, joka vastaa niiden osuutta euroalueen instrumentin kustannuksista. Neuvotteluissa yhteisymmärrys oli, että kuusi euroalueeseen kuulumatonta koheesiomaata käyttäisivät tätä erillistä välinettä, kun taas Ruotsi ja Tanska, jotka eivät korkean tulotasonsa takia hyötyisi välineestä, saisivat rahallisen kompensaation.

Uudistusten ja investointien tukiohjelman muokattu asetusehdotus

Ehdotus sisältää euroalueen talousarviovälineen käyttöä ohjaavat artikkelit, euroalueen ulkopuolisten EU-jäsenmaiden lähentymis- ja uudistusvälineen artikkelit sekä kaikille EU-jäsenmaille suunnatun teknisen tuen välineen artikkelit. Vastaavasti alkuperäisestä asetustekstistä poistuvat uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen sekä lähentymisvälineeseen liittyvät artikkelit.

Seuraavassa kuvataan asetustekstiä sellaisena kuin se on Suomen käsittelyyn tuomissa ehdotuksissa 17.7.2019 (tekninen tuki), 18.10.2019 (euroalueen talousarvioväline) ja 24.10.2019 (lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline). Jotkin jäsenmaat ovat esittäneet euroalueen talousarviovälineen selvempää profiloimista erottamalla se omaksi asetukseksi. Tällainen päätös muuttaisi alla kuvattua asetusehdotuksen rakennetta.

I luku: Yleiset säännökset

Asetusehdotuksen ensimmäisessä luvussa säädetään ohjelman kaikkia välineitä koskevista määritelmistä, tavoitteista, käyttöalasta, budjetista, sekä makrotaloudellisesta ehdollisuudesta.

4 artiklassa asetetaan ohjelman tavoitteet. Ohjelma pyrkii edistämään yleisellä tasolla taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota sekä parantamaan hallinnollisia valmiuksia uudistuksiin jäsenmaissa. Erityisesti sillä tavoitellaan taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysvahvistamista edistämällä lähentymistä ja kilpailukykyä, tuottavuutta, työllisyyttä ja kasvua. Tavoitteita edistetään artiklan 5 mukaisesti kolmella eri välineellä, joita ovat: 1) euroalueen talousarvioväline, 2) lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline sekä 3) teknisen tuen väline, jolla tuetaan kansallisia viranomaisia rakenteellisten uudistusten suunnittelussa, valmistelussa ja käyttöönotossa.

6 artiklassa määritellään ohjelman käyttöala, joka kattaa laajasti julkisen vallankäytön piiriin kuuluvat osa-alueet.

7a artiklassa liitetään ohjelman välineiden käyttö jäsenmaiden harjoittamaan taloudenpitoon. Välineitä koskevat rakennerahastojen yhteiset säännökset (15(7) artikla), joiden perusteella neuvosto voi keskeyttää rahoituksen tai käynnistää sen uudelleen.

1a luku: Lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline

7b artiklassa rajoitetaan talousarviovälineen käyttö euroalueen jäsenmaiden ja vapaaehtoisuuden pohjalta ERM II –valuuttakurssimekanismiin osallistuvien maiden piiriin.

7c artiklassa säädetään rahoituskelpoisista uudistus- ja investointipaketeista. Uudistusten ja julkisten investointien kokonaisuuden tulee sisältää toimia politiikka-alueilta, jotka liittyvät loogisesti toisiinsa. Paketilla edistetään euroalueen strategisia tavoitteita ja maakohtaisten suositusten toteuttamista.

7d artiklassa todetaan, että komissio täytäntöön panee talousarviovälineen varainhoitoasetuksen mukaisesti.

7e artiklassa säädetään mahdollisuudesta täydentää välineen rahoitusta ulkopuolisin varoin varainhoitoasetuksen mukaisesti. Lisäksi todetaan, että täydentävää rahoitusta käytetään siihen osallistuvien jäsenmaiden hyväksi.

7f artiklassa määritetään välineestä saatava enimmäisrahoitusosuus jäsenmaata kohden. Artiklassa viitataan sovittuun allokatiomenetelmään ja lisäksi jako-osuudet esitetään numeerisesti asetuksen liitteessä. Artiklan toisessa momentissa todetaan, että tällainen suurin mahdollinen kontribuutio on käytettävissä kokonaan tai osittain jakomenettelyn kaikissa vaiheissa. Alkuperäisessä liitteessä enimmäisrahoitusosuus on suhteutettu ensimmäisessä vaiheessa jaettavaan rahoituksen kokonaismäärään.

7g artiklassa kuvataan talousarviovälineen kontribuutioiden jakomenettely. Prosessi olisi kaksivaiheinen siten, että ensimmäisessä 20 kuukautta kestävässä vaiheessa jaettaisiin puolet välineen koko budjetista. Tässä vaiheessa kukin jäsenmaa voisi saada ehdotuksestaan riippuen joko koko enimmäisrahoitusosuutensa tai osan siitä. Seuraavassa vaiheessa jaettaisiin toinen puolikas välineen budjetista sekä ensimmäisessä vaiheessa jakamatta jäänyt osuus. Tässä vaiheessa komissio voi järjestää yhden tai useampia rahoituksen hakukierroksia riippuen siitä, kuinka pitkään rahoitus riittää. Komissiolta saadun tiedon perusteella tässä toisessa vaiheessa rahoituspäätökset tehdään laadullisin perustein. Toistaiseksi on avoinna, kuinka euroryhmän asiakirjassa mainittu joustavasti maakohtaisiin haasteisiin vastaava enintään 20 prosentin osuus budjetista jaettaisiin.

7h artiklassa säädetään mahdollisuudesta rahoittaa toteutettavia investointeja muistakin unionin ohjelmista. Samoja kustannuksia ei kuitenkaan voida korvata eri välineistä.

7i artiklassa kuvataan uudistus- ja investointipaketin ehdotusten muoto- ja sisältövaatimuksia. Ehdotukset muodostavat kansallisen uudistusohjelman liitteen, mutta eivät ole sidottuja uudistusohjelman aikatauluun. Ehdotukset tulee perustella huolellisesti, erityisesti toteutettavien uudistusten ja investointien vaikutus lähentymiseen ja kilpailukykyyn, sekä selvittää niiden yhteensopivuus euroalueen strategisten tavoitteiden ja asianmukaisten maakohtaisten suositusten kanssa. Toteutettavien rakenteellisten uudistusten luonne ja merkitys on esitettävä, kuten myös odotettavissa olevat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset jäsenmaissa, mahdolliset heijastusvaikutukset muihin jäsen maihin sekä vaikutus koheesion edistämiseen. Ehdotuksessa pitää esittää tarkistuspisteet, tavoitteet ja aikataulu uudistusten läpivientiin kolmessa vuodessa, sekä investointeihin seitsemän vuoden

aikana. Investointihankkeet tulee esitellä ehdotuksessa kustannusarvioineen. Myös uudistusten ja investointien välinen yhteys tulee perustella ehdotuksessa.

7j artikla kuvaa ehdotettujen uudistus- ja investointipakettien arviointiprosessia ja -perusteita. Komissio arvioi ehdotusten luonnetta, merkitystä ja johdonmukaisuutta artiklassa esitetyn kriteeristön perusteella. Euroryhmällä on mahdollisuus keskustella komission arvioista.

7k artikla käsittelee komission päätöstä myöntää rahoitusta ehdotetuille uudistus- ja investointipaketeille. Komissio tekee rahoituspäätöksen neljän kuukauden sisällä ehdotuksen jättämisestä. Päätöksessä huomioidaan mahdollinen kansallisen yhteisrahoitusosuuden puolittamisesta 7l artiklan perusteella tehty päätös. Jos ehdotus täyttää 7j artiklan kriteerit tyydyttävästi ja hankkeen kustannusarvio kansallisen rahoitusosuuden vähentämisen jälkeen on suurempi tai yhtä suuri kuin 7f artiklan perusteella asetettu enimmäisrahoitusosuus, komissio myöntää jäsenmaalle tämän enimmäisrahoitusosuuden. Jos nettokustannus on tätä pienempi, rahoitus on yhtä suuri kuin kustannusarvio vähennettynä kansallisella osuudella. Siinä tapauksessa, että ehdotus ei täytä asetettuja kriteerejä tyydyttävästi, sille ei myönnetä rahoitusta. Päätöksessä yksilöidään tarkistuspisteet, joiden saavuttamisen perusteella rahoitus maksetaan erissä.

7l artiklassa säädetään kansallisesta yhteisrahoitusosuudesta ja sen puolittamisen edellyttämistä toimista. Puolittamisen mahdollistavat olosuhteet tullaan määrittelemään vastaavasti kuin vakaus- ja kasvusopimuksessa on määritelty vakavan taloudellisen taantuman käsite, joka vallitsee, kun kokonaistuotannon kasvun ennustetaan olevan negatiivinen, tai kun kasvu on ollut pitkään potentiaaliaan hitaampaa jäsenmaassa. Arvio tehdään pääsääntöisesti komission kevätennusteen perusteella, ja neuvosto vahvistaa päätöksen puolittamisesta.

7m artiklan perusteella jäsenmaa voi täydentää ja korjata hyväksyttyä suunnitelmaansa, jos sen alkuperäiset tavoitteet ja tarkistuspisteet eivät näytä toteutuvan. Komissio voi tällöin tehdä uuden päätöksen rahoituksesta.

7n artikla määrää maksujen sitomisesta tarkistuspisteisiin ja tavoitteisiin, sekä maksujen keskeytyksestä tai lopettamisesta siinä tapauksessa, ettei uudistuksissa ja investoinneissa edetä suunnitellulla tavalla. Jäsenmaan vastuulla on ilmoittaa tarkistuspisteiden saavuttamisesta maksuerän saamiseksi. Artikla määrittelee aikarajat, joiden puitteissa tilanne voidaan korjata. Jos jäsenmaa ei ole edennyt hankkeissaan kahdeksaan kuukauteen maksujen keskeyttämisestä, komissio voi päättää rahoituksen lopettamisesta.

7o artiklassa ohjeistetaan jäsenvaltioita raportoimaan edistymisestä rahoitettavissa hankkeissa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä kansallisten uudistusohjelmien kautta.

7p artikla velvoittaa komission raportoimaan uudistus- ja investointipaketteja koskevista rahoituspäätöksistä Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

II luku: Lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline

Euroalueen ulkopuolisia, sen keskimääräistä elintasoja kiinnittäviä EU-maita varten ehdotetaan lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline, joka noudattaa pitkälle

komission alkuperäistä ehdotusta uudistusten toteuttamisen tukivälineestä ja lähentymisvälineestä, eikä sitä siksi kuvata tässä artiklakohtaisesti.

Uudessa ehdotuksessa on neljä merkittävämpää eroa komission alkuperäiseen uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen. Ensinnäkin sen käyttö on rajattu niihin euroalueen jäsenmaihiin, joiden tulotaso alittaa unionin keskiarvon. Toiseksi rahoituksen jakoperusteissa huomioidaan väkiluvun lisäksi myös tulotaso. Toisin kuin euroalueen välineen kohdalla, lähentymis- ja uudistusvälineen jakoperusteisiin ei sisälly rajaa minimisaannolle. Kolmanneksi kompromissiehdotuksesta on poistunut alkuperäisessä ehdotuksessa ollut rajoite, jonka mukaan jäsenvaltio voi muuttaa alkuperäistä uudistusehdotustaan vain yhden kerran. Uudessa tekstissä ei muutosten lukumäärää rajoiteta. Neljäntenä muutoksena uudesta tekstistä on poistunut aiempi pykälä, joka mahdollisti maksetun tuen takaisin perimisen, jos uudistus perutaan viiden vuoden sisällä.

Monet niistä epäilyistä, joita eduskunta esitti komission alkuperäisen ehdotuksen uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälinettä kohtaan, ovat edelleen relevantteja lähentymis- ja uudistusvälineen kohdalla. Yllä kuvatut muutokset vähentävät kuitenkin ehdotuksen ongelmallisuutta.

Välineen käytön rajaaminen tulotasoltaan unionin keskiarvon alapuolella olevien maiden käyttöön tekee siitä paremmin koheesiopolitiikan oikeusperustaan soveltuvan. Koheesiotavoitteen mukaista on myös se, että uudessa ehdotuksessa maakohtainen allokatio riippuu myös kunkin maan tulotasosta, eli vähemmän kehittyneet maat saavat suhteessa suuremman osuuden tuesta.

Uudistuksiin tehtävien muutosten määrää koskevan rajoituksen poistaminen mahdollistaa paremman lainsäädäntöprosessin. Tuen takaisinperinnän mahdollisuuden poistaminen alleviivaa tarvetta varmistaa uudistusten kansallinen omistajuus.

Myönteisenä piirteenä voidaan pitää myös sitä, että lähentymis- ja uudistusvälineen käyttö on rajattu euron ulkopuolisiin maihin, ja siten sen käyttö vähenee maiden liittyessä euroalueeseen ja siirtyessä sen myötä euroalueen maille tarkoitetun välineen piiriin.

III luku: Teknisen tuen väline

Teknisen tuen väline on kaikkien EU-jäsenmaiden käytettävissä. Sen tarkoituksena on tukea kansallisia viranomaisia rakenteellisten uudistuksien suunnittelussa, valmistelussa ja käyttöönotossa. Välineeseen ei ole tullut merkittäviä sisällöllisiä muutoksia verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen, josta raportoititiin kirjelmällä U 85/2018 vp, eikä sitä siksi kuvata tässä artiklakohtaisesti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Uudistusten ja investointien tukiohjelman oikeusperustana on SEUT 175(3), SEUT 197(2) sekä SEUT 322(1)(a) artikla, ja siitä säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Euroalueen talousarviovälineen ohjauskehyksestä säädetään

erikseen SEUT 136 artiklan perusteella, ja siitä säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä euroalueen maiden kesken.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin budjettikomitea ja talous- ja rahoitusasioiden komitea ovat valmistelleet raportin uudistusten tukiohjelmasta 23.11.2018. Talousarviovälinettä ei käsitellä tässä vaiheessa Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston (EU1) kirjallinen käsittely 4.-6.11.2019.

EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan suuri valiokunta ovat käsitelleet asiaa osana euroryhmän kokousten valmistelua.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt komission aiempia ehdotuksia euroalueen talousarviovälineiksi valtioneuvoston selvitysten U 85/2018 vp sekä U 86/2018 vp perusteella. Ehdotuksesta uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot: TaVL 44/2018 vp, VaVL 10/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, SuVL 8/2018 vp. Valtioneuvoston jatkoselvitys UJ 7/2019 vp on annettu 4.10.2019 ja sen käsittely on eduskunnassa kesken.

Talousarviovälineen ohjauskehiksestä annetusta asetusehdotuksesta on annettu eduskunnalle valtioneuvoston selvitys U 7/2019 vp. Ehdotuksesta on suuren valiokunnan lausunto SuVL 1/2019 vp.

Ehdotuksesta investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta (U 86/2018 vp) on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot: TaVL 45/2018 vp, VaVL 11/2018 vp, PeVL 38/2018 vp, SuVL 9/2018 vp.

Eduskunta on käsitellyt EMU:n kehittämistä horisontaalisesti valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 80/2017 vp ja E-jatkokirjeen EJ 26/2018 perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot PeVL 55/2017 vp, TaVL 54/2017, VaVL 5/2017 ja SuVL 9/2017 vp. Lisäksi valtioneuvosto on antanut euroalueen talousarviovälineen valmistelun tilanteesta päivityksen E-jatkokirjeessä EJ 4/2019 vp.

Eduskunta on myös käsitellyt Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 115/2017 vp perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot TaVL 7/2018 vp, TrVL 5/2018 vp, PeVL 13/2018 vp, VaVL 4/2018 vp sekä SuVL 2/2018 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Euroalueen talousarviovälinettä koskeva asetusta olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä aiheutuisi suoria muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön.

Jos välineen rahoituksen tueksi solmittaisiin erillinen valtiosopimus, sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että Suomen täysivaltaisuus ja

eduskunnan budjettivalta turvataan kaikissa olosuhteissa ja että Suomi ei joudu EU-lainsäädännön nojalla poliittisesti tai tosiasiallisesti sitoutetuksi liittymään valtiosopimukseen vastoin Suomen nimenomaista tahtoa.

Asetuksella ei ole vaikutuksia Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Asetus vaikuttaa taloudellisesti sekä suoraan kansalliseen budjettiin maksujen ja tulojen kautta, että epäsuorasti toteutettujen uudistusten ja investointien onnistuessa edistämään EU-jäsenmaiden koheesiota, lähentymistä ja kilpailukykyä.

Uudistusten ja investointien tukiohjelman koko 25 mrd. euron budjettiin Suomen laskennallinen maksuosuus olisi yhteensä 500 milj. euroa EU:n rahoituskehyksissä 2021–2027. Ohjelman budjetti jakautuu tämän hetken arvion mukaan siten, että euroalueen talousarviovälineen budjetti olisi noin 17 mrd. euroa, lähentymis- ja uudistusvälineen budjetti 7,16 mrd. euroa ja teknisen tuen välineen 840 milj. euroa.

Jos euroalueen talousarviovälineen kooksi sovitaan 17 mrd. euroa vuosiksi 2021–2027, valittujen jakokriteerien mukaan Suomen suurin mahdollinen saanto välineestä olisi 238 milj. euroa. Vastaavasti Suomen laskennallinen maksuosuus 17 mrd. euron budjettiin on 340 milj. euroa. Laskennallinen saanto perustuu kuitenkin oletukseen, että Suomi tekee laadulliset kriteerit täyttävät ehdotukset uudistus- ja investointipaketeista. Laskelmassa on lisäksi oletettu, että Suomi hyötyy myös joustavammin perustein jaettavasta 20 prosentin osuudesta kokonaisbudjetista.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Talousarviovälineen käsittely liittyy tiiviisti neuvotteluihin unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027. Neuvotteluissa määritetään koko ohjelman budjetin koko sekä sen jako eri välineille.

Asiakirjat

COM(2018) 391, COM(2018) 387, COM(2019) 354

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö, p. 02955 30350
 Finanssineuvos Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö, p. 0295530441
 Erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, valtiovarainministeriö, p. 050 462 5932
 Avustava lakimies Hanna Oraheimo, VM/EUS, p. 02955 30467

EUTORI-tunnus

EU/2018/1174

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
