

U 85/2018 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2018 tekemä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
3.9.2018

EU/2018/1174

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UUDISTUSTEN TUKIOHJELMAN PERUSTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 31.5.2018 ehdotuksen asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta COM(2018) 391 osana tulevaa monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021—27. Ehdotuksen taustalla on komission antama EMU:n kehittämistä koskeva tiedonanto COM(2017) 821 final, joka sisälsi tulevaan rahoituskehykseen liittyviä uusia elementtejä, sekä tarkentava tiedonanto COM(2018) 98. Lisäksi komissio antoi ehdotuksen uudistuksen tukivälineen pilottivaiheesta ja teknisen avun rahoituksen lisäämisestä vuosina 2018—2020 COM(2017) 826.

Komissio ehdottaa uudistusten tukiohjelmaa osaksi EU-budjetin otsaketta 2, yhteenkuuluvuus ja arvot, johon sisällytettäisiin uusi alaotsake talous- ja rahaliitto. Uudistusten tukiohjelman ehdotettu suuruus on yhteisummaltaan € 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 kannusteeksi 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 € 1,77 mrd ja
 - Teknisen tuen osuus € 0,14 mrd.

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 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.

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 koheesiopoliitikasta. 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.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Yleinen kuvaus 1—7 artiklat

Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus perustaa uudistusten tukiohjelma (jäljempänä ohjelma) talousarviovuosiksi 2021—2027 (1 artikla).

Ohjelma muodostuu kolmesta erillisestä ja toisiaan täydentävästä välineestä jotka ovat (3 artikla);

- Uudistusten toteuttamisen tukiväline, josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltujen rakenneuudistusten toteuttamiseksi;
- Teknisen tuen väline, jolla tarjotaan teknistä tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja
- Lähentymisväline, jolla annetaan taloudellista ja teknistä tukea euroalueen ulkopuolisille maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi.

Ohjelman tavoitteena on edistää jäsenmaissa kansallisten rakenteellisten uudistusten toteuttamista, joilla pyritään vahvistamaan talouskasvua ja tukemaan taloudellisten ja sosiaalisten ra-

kenteiden kestävyyttä sekä edistämään yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuuskasvua ja työllisyyttä (4 artikla) sekä lisäämään hallinnollisia valmiuksia instituutioiden, hallinnon, talous- ja sosiaalisektorin vahvistamiseksi.

Kullekin tukivälineelle on määritelty erityistavoitteet. Uudistusten toteuttamisen tukivälineen tavoitteena on rakenneuudistusten läpivieminen. Toteutusta seurataan uudistussitoumuksissa asetettujen konkreettisten välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisella, joiden perusteella tukea maksetaan. Teknisen tuen välineen tavoitteena on tukea kansallisia viranomaisia uudistusten suunnittelussa, kehittämisessä ja toteuttamisessa parantamalla hallinnollista kapasiteettia hyvien käytänteiden vaihdon, menettelytapojen ja tehokkaan henkilöstöhallinnon kautta. Lähentymisvälinettä koskevat edellä mainitut tavoitteet, joiden avulla pyritään edistämään toimenpiteitä yhteisvaluutan käyttöönottamiseksi. (5 artikla)

Ohjelmaa voidaan soveltaa laaja-alaisesti eri yhteiskunnan alojen kehittämiseen ja rakenneuudistuksiin liittyen muun muassa julkiseen varain- ja omaisuuden hoitoon, institutionaalsiin ja hallinnollisiin uudistuksiin, yritysten toimintaympäristöön, rahoitussektoriin, hyödyke-, palvelu-, ja työmarkkinoihin, koulutukseen, kestäväan kehitykseen, kansaterveyteen ja sosiaalipalveluihin (6 artikla).

Ohjelman toteuttamiseen on ehdotettu varattavan € 22,18 miljardia (vuoden 2018 kiintein hinnoin) rahoituskehyskaudelle 2021—2027. Uudistusten toteuttamisen tukiväline (€ 19,52 mrd); ja teknisen tuen välineen rahoitusosuus (€ 0,75mrd) on kaikkien jäsenmaiden käytössä, kun taas lähentymisvälineen (€ 1,92 mrd) tukeen ovat oikeutettuja eurojäsenyyttä suunnittelevat euroalueen ulkopuoliset EU-maat. Lähentymisvälineen tuki on jaettu taloudellisen tuen osioon (€ 1,77 mrd) ja tekniseen tukeen (€ 0,14mrd) (7 artikla). Lisäksi ohjelman vaikutusta ilmastotavoitteeseen seurataan. Tavoitteena on allokoida kaikista EU:n ohjelmista 25 prosenttia ilmastotavoitteiden tukemiseen.

2.2 Uudistusten toteuttamisen tukiväline, 8—17 artiklat

Uudistusten toteuttamisen tukivälineen kautta voidaan tukea eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä esille nousseiden rakenneuudistusten toteuttamista ja siten vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson vaikuttavuutta (8 artikla).

Maakohtainen tuen enimmäismäärä rahoituskehyskaudella määräytyy maiden väestöosuuksien mukaan (9 artikla), jolloin Suomen osuudeksi tulisi 1,24 % tukisummasta eli 242 miljoonaa euroa koko rahoituskehyskaudelle 2021—2027. Ohjelmarahat on tarkoitus laittaa haettavaksi vaiheittain niin, että puolet tukisummasta eli noin € 10mrd on haettavana ohjelman ensimmäisen 20 kuukauden aikana. Toisessa vaiheessa, joka kestää ohjelmajakson loppuun saakka, olisi tarkoitus jakaa jaksoittain loppuosa määrärahoista sekä peruuntuneista uudistushankkeista palautuvat varaukset (10 artikla).

Jäsenvaltioiden tulee itse esittää komissiolle tuen kohteeksi soveltuvia rakenneuudistuksia kansallisen uudistusohjelman liitteenä. Uudistusten tulee kuitenkin vastata eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuihin maakohtaisiin suosituksiin tai muihin ohjausjakson yhteydessä esille nousseisiin haasteisiin. Jäsenvaltion tulee perustella uudistukset arvioimalla niiden luonne ja merkitys suhteessa ohjausjaksolla määriteltyihin haasteisiin. Perusteluissa tulee esittää uudistuksen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, mahdolliset liitännäiset toimet, uudistuksen investointikustannukset ja niihin liittyvät EU-tuet, uudistukseen liittyvät järjestelyt, uudistuksen tavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit sekä muut tarvittavat tiedot. Uudistuksen toteuttamiseen on aikaa kolme vuotta, minä aikana komissio seuraa etenemistä valittujen indikaattorien pohjalta eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä (11 artikla).

Komissio arvioi ehdotuksia yhteistyössä jäsenvaltion kanssa, ja talouspoliittinen komitea voi antaa näkemyksensä ehdotetuista uudistuksista. Komissio päättää tuen jakamisesta arvioiden tapauskohtaisesti (i) ehdotetun uudistuksen tehokkuutta ohjausjakson yhteydessä esiin nousseisiin haasteisiin vastaamisessa (ii) uudistuspaketin kokonaisvaltaisuutta, (iii) uudistuksen vaikutuksia maan talouden suoritus- ja häiriönsietokykyyn ja (iv) uudistuksen vaikutusten pysyvyyttä ja sitä, (v) voidaanko jäsenmaiden asettamilla välitavoitteilla ja tavoitteilla toteuttaa uudistus kolmen vuoden aikana (11 artikla).

Edellä mainittujen kriteerien perusteella komissio määrittää uudistukselle maksettavan tuen määrän. Jos ehdotettu uudistus täyttää kokonaan yllä mainitut kriteerit, uudistussitoumuksen katsotaan olevan ”suuri”, jolloin maksettavat tuki on koko maakohtaisen osuuden suuruinen. Mikäli ehdotus uudistussitoumuksiksi täyttää kriteerit tyydyttävästi, sen katsotaan olevan ”merkittävä”, jolloin myönnetään puolet enimmäisrahoitusosuudesta. Mikäli kriteerit eivät täyty tyydyttävästi, jäsenvaltiolle ei myönnetä rahoitusosuutta. Tuen suuruus ei siis riipu uudistuksen suorista kustannuksista, vaan sen arvioidusta vaikuttavuudesta. Maat voivat hakea tukea useaan uudistukseen, kunnes niille varattu rahoitusosuus täyttyy. Komission on annettava päätös rahoituksesta viimeistään neljän kuukauden kuluessa hakemuksen lähettämisestä (12 artikla).

Mikäli jäsenmaa ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi pysty toteuttamaan uudistusta, tulee sen esittää komissiolle tuetun uudistuksen muuttamista tai korvaamista toisella uudistuksella, jonka aiheellisuuden komissio arvioi. Uudistusta voi muuttaa yhden kerran. (13 artikla)

Jäsenmaan tulee raportoida uudistusten etenemisestä kansallisessa uudistusohjelmassa (14 artikla). Tuki voidaan maksaa jäsenvaltiolle, kun uudistuksille määritellyt tavoiteindikaattorit ovat täyttyneet (15 artikla). Lisäksi jäsenvaltio sitoutuu pitämään uudistuksen voimassa ainakin viisi vuotta, jotta uudistusten pysyvyys voidaan varmistaa. Mikäli jäsenvaltio toimii tämän vastaisesti, voidaan tuki periä takaisin (16 artikla). Komissio antaa jäsenmaiden uudistussitoumukset tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle ilman aiheetonta viivytyksiä sekä tiedottaa uudistussitoumuksista asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella (17 artikla).

2.3 Teknisen tuen väline, 18—23 artiklat

Teknisen tuen välineen avulla pyritään jakamaan hyviä käytänteitä maiden välillä ja parantamaan jäsenmaiden institutionaalista ja hallinnollista kapasiteettia rakenneuudistusten läpiviemiseksi. Teknisen tuen väline on jatkoa jo olemassa olevalle rakenneuudistusten tukiohjelmalle (SRSP), joka on ollut kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä vuodesta 2017 alkaen ja sopeutusohjelmien yhteydessä jo tätä ennen.

Jäsenvaltio voi hakea teknistä apua laaja-alaisesti eri julkisen sektorin toimintoihin, joilla pystytään parantamaan rakenneuudistusten suunnittelua ja toteutusta. Tekninen apu voi koskea mm. ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä, uudistusstrategioiden suunnittelua, lainsäädännöllisten tai hallinnollisten uudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa. (18 artikla)

Jäsenmaan tulee itse esittää teknisen avun tukipyyntö. Komission arvioi tukipyyntöjen kii-reellisuuden, laajuuden, erityistarpeiden, indikaattorien ja maan hallinnollisten valmiuksien perusteella. Komission yhdessä jäsenmaan kanssa sopii tuen painopistealan ja arvioidun kokonaisrahoitusosuuden, jotka vahvistetaan tukisuunnitelmassa (19 artikla).

Teknisen tuen yhteistyö- ja tukisuunnitelmia koskevien tietojen antaminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle määritellään 20 artiklassa. 21 artiklassa todetaan, että jäsenmaat voivat

myös täydentää teknisen tuen välineen rahoitusta vapaaehtoisella lisärahoitusosuudella. 22 artiklassa määritellään täydentävä rahoitus.

Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä työohjelmat teknisen tuen välineen toteuttamiseksi ja vahvistaa teknisen tuen antamisen toimenpiteet (23 artikla).

2.4 Lähentymisväline, 24—32 artiklat

Lähentymisväline on euroalueen ulkopuolisille EU-maille suunnattu lisätuki euroon liittymisen kannalta oleellisten rakenneuudistusten vauhdittamiseksi. Tuki muodostuu rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisesta suorasta tuesta uudistusten kannustamiseksi (€ 1,77 mrd) sekä teknisestä avusta (€ 0,14 mrd) (24 ja 25 artiklat). Tuki ei kuitenkaan korvaa kahta edellä mainittua välinettä vaan tulee niiden päälle ja on suunnattu erityisesti euroon liittymisen kannalta keskeisiin uudistuksiin. Ohjelman odotetaan vauhdittavan lähentymisprosessia jäsenvaltioissa ja edistävän näin lähestymisperusteiden täyttämistä ja euroalueen häiriönsietokykyä kokonaisuutena.

Lähentymisvälineestä annettava tuki on kohdennettu euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka ovat toteuttaneet todistettavia toimenpiteitä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi sovitussa aikataulussa ja toimittaneet näistä toimista virallisen kirjeen komissiolle. Lisäksi maan on sitouduttava euroalueeseen liittymiseen sovitun kohtuullisen ajan kuluessa. Tuen enimmäisrahoitusosuus määräytyy väestön mukaan tukikelpoisten jäsenmaiden keskuudessa (26 artikla). Tuen ehdot vastaavat uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja teknisen tuen välineen ehtoja, minkä lisäksi lähentymisvälineellä tuettavilla rakenneuudistuksilla tulee olla merkitystä maan euroalueeseen osallistumisen valmistelussa (27 artikla).

Komissio tekee päätöksen tuen maksamisesta ottaen huomioon uudistusten relevanssin eurojäsenyyden kannalta ja jäsenmaan sitoutumisen euron käyttöön ottoon uskottavan aikataulun puitteissa. Muut rahoituksen kriteerit vastaavat uudistusten toteuttamisen tukivälineen ehtoja (28 artikla).

Uudistuksia, joihin on myönnetty tukea uudistuksen toteuttamisen tukivälineestä, ei rahoiteta lähentymisvälineellä (29 artikla).

Teknisen tuen osalta voidaan rahoittaa hankkeita, jotka auttavat jäsenvaltion euroalueeseen liittymisen valmistelussa (30 artikla). Jäsenmaan tulee toimittaa pyyntö teknisestä tuesta, jonka pohjalta komissio tekee päätöksen tuesta teknisen tuen kriteerien vastaavalla tavalla (31 artikla). Lähentymisvälineen teknisen tuen toteuttamisen ehdot ovat yhteneväiset teknisen tuen välineen kanssa (32 artikla).

3 Ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset

3.1 Lainsäädännölliset vaikutukset ja suhde perustuslakiin

Asetusehdotus olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä aiheutuisi suoria muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön. Ehdotus on kuitenkin tarkoitettu vaikuttamaan jäsenvaltioiden päätöksiin kansalliseen toimivaltaan kuuluvissa rakennepoliittisissa päätöksissä, joten sillä voisi olla vaikutusta siihen tapaan, jolla tämän alan lainsäädäntöä myös Suomessa laaditaan. Muodolliseen päätöksentekovaltaan ehdotus ei vaikuttaisi, mutta uudistuksen oman tarkoituksenmukaisuuden lisäksi lainsäätäjät joutuisi päätöksenteossaan huomioimaan sen toteuttamisen (tai toteuttamatta jättämisen) vaikutukset tukivälineen kautta unionilta saatavan

rahoituksen määrään. Tällä olisi vaikutusta kotimaisen poliittisen harkinnan ja mahdollisesti myös asiasta käytävän julkisen keskustelun luonteeseen.

Vaikutuksia kotimaiseen päätöksentekoon olisi myös ehdotetulla säännöksellä, jonka mukaan maksettu tuki voidaan periä takaisin, mikäli maa viiden vuoden sisällä peruu rakenneuudistuksen, johon se on saanut tukea uudistusten toteuttamisen tukivälineestä. Tätä kautta tukiväline sitoisi uutta hallitusta ja eduskuntaa edeltäjänsä toteuttamiin toimiin tai vähintäänkin lisäisi niiden muuttamisesta seuraavia kustannuksia, ja siten se saattaisi vähentää vaalitulosten vaikutusta talouspolitiikan sisältöön.

Talouspolitiikan sisällön johdonmukaistaminen ja irtaannuttaminen poliittisesta syklistä on toki pohjimmiltaan ohjelman tarkoitus. Unionin ja erityisesti komission kasvava rooli sen määrittämisessä, mikä on suotava rakenneuudistus ja minkälaiset toimet katsotaan rakenneuudistuksen perumiseksi, sekä rakenneuudistuksiin liittyvien taloudellisten kannustimien asettamisessa voi kuitenkin heikentää Suomen (ja yleisesti jäsenvaltioiden) demokraattisen vastuujärjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa.

Ehdotetussa suuruudessa uudistusten toteuttamisen tukivälineen kotimaista päätöksentekoa ohjaava tosiasiallinen vaikutus jäisi todennäköisesti pienehköksi. Ehdotuksella on kuitenkin ennakkotapauksen luonteista periaatteellista merkitystä. Jos ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksytään, ohjelman kokoa voitaisiin jatkossa kasvattaa tarpeen mukaan halutun ohjaavan vaikutuksen saavuttamiseksi.

Joiltain osin tukivälineen ehdotettu toimeenpanotapa vaikuttaa epärealistisen jäykältä. Ehdotuksen mukaan sen jälkeen, kun toteutettavasta rakenneuudistuksesta on sovittu komission kanssa, sen sisältöä saa muuttaa korkeintaan yhden kerran. Merkittävät rakenneuudistukset ovat kuitenkin tyypillisesti monimutkaisia kokonaisuuksia, joiden sisältöä joudutaan valmisteluvaiheen kuluessa muokkaamaan moneen kertaan mm. lausuntopalautteen perusteella tai eduskuntakäsittelyn aikana. Riski tuen saamisen vaikeutumisesta saattaisi nostaa kynnystä tällaisten muokkausten tekemiseen.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Tukiohjelman tavoitteena on edistää rakenneuudistusten toimeenpanoa ja siten vahvistaa maiden talouskasvua sekä maiden kykyä sopeutua talouden heilahteluihin. Tämän odotetaan tukevan koko EU:n taloudellista kestävyyttä. Uudistuksen vaikutukset riippuvat kuitenkin maiden valitsemista ja komission hyväksymistä uudistuksista sekä niiden toimeenpanosta.

Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka paljon tukiohjelman avulla pystytään kannustamaan uudistuksiin, joita jäsenmaat eivät toimeenpanisi kansallista intresseistä ilman tukivälinettä. Komission esityksessä todetaan, että taloudellisten kannustinten osalta on hyvin tärkeää, että ohjelmasta rahoitettavat uudistukset yksilöidään osana nykyistä talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa, jotta voidaan varmistaa tuen täydentävyys ja välttää tuen antaminen uudistuksille, jotka olisi toteutettu joka tapauksessa. Ei ole kuitenkaan selvää, toteutuuko tämä rajaamalla uudistukset ohjausjaksossa esitettyihin uudistuksiin. Vaarana on, että maat ehdottavat tuen kohteeksi uudistuksia, joita ne ovat toteuttamassa joka tapauksessa, jolloin tuen tarpeellisuus on kyseenalaista.

Teknisen tuen osalta sopeutusohjelmien yhteydessä annetun teknisen tuen on nähty jälkikäteisarvioiden perusteella parantaneen maiden hallinnollista kapasiteettiä uudistusten läpiviemiseksi. Kaikille EU-maille suunnattu teknisen tuen väline (SRSP) on ollut käytössä vasta vuodesta 2017, joten sen vaikuttavuudesta ei ole saatavilla vielä arvioita. Teknisen tuen ky-

syntä on ollut kuitenkin laajaa jäsenvaltioiden keskuudessa. Suomen verohallinnolle on myönnetty v. 2018 teknisen avun rahoitusta 190 000 euroa yhteisöveron verovajeen laskennan kehittämiseen.

Suomen olisi mahdollista saada uudistuksen toteuttamisen tukivälineestä tukea väestön suhteessa, joka vastaa 1,24% osuutta 19,52 miljardin euron budjetista eli kokonaistuen enimmäismäärä olisi näin 242 milj. euroa. Teknisen tuen välineen varoja ei ole allokoitu maittain, vaan ne jaetaan tarpeen mukaan ottaen huomioon tukea hakevien ongelmien kiireellisyys, laajuus ja vakavuus. Lähentymisvälineestä tukea voivat hakea vain EMU:n ulkopuoliset EU-maat.

Suomi osallistuisi uudistusten tukiohjelman rahoitukseen yhtäläisesti osana EU-budjetin rahoitusta. Suomen maksuosuus EU-budjetin rahoituksesta asettunee tulevalle kaudella korkeammaksi kuin uudistusten tukivälineen väestöpainojen mukaan määräytyvä maksimaalinen tukiosuus (1,24 %). Uudistusten tukiohjelman perustaminen siten kasvattaisi Suomen nettomaksuosuutta, vaikka Suomi saisi täysimääräisesti sille allokoitun osan uudistusten tukivälineestä.

4 Oikeudellinen perusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

4.1 Oikeusperusta

Ehdotuksella on kaksi oikeusperustaa, SEUT 175 artiklan 3 kohta sekä SEUT 197 artiklan 2 kohta. Koheesiopolitiikkaan liittyvän SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan ottaa käyttöön rakennerahastojen ulkopuolisia tarpeellisia erityistoimia. Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvän SEUT 197 artiklan 2 kohdan mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta unionin oikeuden täytäntöönpanossa. Molemmissa oikeusperustoissa viitataan tavallisen lainsäätämismenettelyn soveltamiseen. Niiden nojalla annettuja toimia sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Lähtökohtaisesti unionin säädökset annetaan EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhden oikeusperustan nojalla. Tämän määrittämisessä keskeinen on toimen pääasiallinen tavoite ja sisältö (kts esim. asia C-178/03, 41 kohta). Jos kuitenkin säädöksellä on kaksi selvästi erillistä tavoitetta, joista kumpikaan ei ole toiselle alisteinen oikeuskäytännössä määritellyllä tavalla, voidaan poikkeuksellisesti käyttää kahta oikeusperustaa, mikäli ne ovat menettelyllisesti yhteensopivia.

Ehdotus ei erittele, miltä osin kumpikin oikeusperusta on relevantti, mutta sisällön perusteella on ilmeistä, että oikeusperustoista SEUT 175 artiklan 3 kohta liittyy uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen ja SEUT 197 artiklan 2 kohta teknisen tuen välineeseen. Lähentymisväline, jossa on elementtejä sekä rahoitustuesta että teknisestä tuesta, liittyy sisältönsä ja tavoitteidensa näkökulmasta molempiin ehdotettuihin oikeusperustoihin. Oikeusperustojen poikkeukselliselle yhdistämiselle ehdotetun säädöksen antamisessa ei vaikuttaisi olevan estettä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta.

Ehdotettujen oikeusperustojen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että ehdotuksen pääasialliset tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi ehdotetut keinot liittyvät niissä määriteltyihin unionin tavoitteisiin ja tehtäviin. Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että ehdotettu oikeusperusta liittyy uudistusten toteuttamisen tukivälineen (ja lähentymisvälineen rahoituksellisen tuen) osaksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä, eikä näille toimille ole esitetty talouspolitiikan alaan kuuluvaa toimivaltaperustetta. Vaikka rakenneuudistukset voivat toki myös edistää taloudellista ja sosiaalista koheesiota, on kyseenalaista, voiko tätä pitää tukivälineen

pääasiallisena tarkoituksena. Ehdotuksen perusteluiden ja ehdotusta edeltäneen poliittisen ja akateemisen keskustelun perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että tukivälineen pääasiallinen tarkoitus on talous- ja rahaliiton syventäminen ja erityisesti rakenneuudistusten edistäminen, jotka kuuluvat talouspolitiikan ja osin sosiaalipolitiikan toimialaan. Sikäli kun säädöksellä ylipäänsä olisi vaikutusta koheesioon, vaikutus on toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille.

Oikeusperustan valinnalla on suuri merkitys toimivallan luonteen näkökulmasta. Siinä missä koheesiopolitiikka kuuluu SEUT 4 artiklan mukaan jaettuun toimivaltaan ja antaa siten unionille vahvoja välineitä toimia, talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat SEUT 5 artiklan nojalla pääosin kansalliseen toimivaltaan. Unionilla on rajattu toimivalta valvoa finanssipolitiikan vastuullisuutta, mutta muilta osin unionin valtuudet talouspolitiikan alueella rajoittuvat talouspolitiikan koordinaatioon ja ei-sitoviin suosituksiin. Perussopimuksissa ei ole talouspolitiikan alueella sellaista oikeusperustaa, joka mahdollistaisi ehdotetun kaltaisen tukivälineen luomisen.

Jos ehdotettu oikeusperusta ja sen taustalla oleva oikeudellinen logiikka hyväksytään, se tarkoittaa, että unioni voi tavanomaista lainsäädäntömenettelyä noudattaen antaa komissiolle valtuuksia ohjata jäsenvaltioita rahallisin kannustein käytännössä kaikilla kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueilla eli toimissa, jotka kuuluvat kansallisen poliittisen toimivallan ytimeen. Tämä voisi yleistyessään kaventaa periaatteellisesti merkittävällä tavalla kansallisen toimivallan luonnetta. EU:n budjettirahoitusta ei aiemmin ole käytetty tällaiseen tarkoitukseen, joten kyseessä olisi merkittävä periaatteellinen askel myös tästä näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan valintaan liittyy periaatteellisia ja unionin tulevan kehityksen kannalta merkittäviäkin 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 riittävyyttä tulee arvioida jatkovalmisteluissa. Jos kuitenkin uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälineen rahoituksellista tukea koskevia ehdotuksia muokattaisiin niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin, ja rahoitus kytkettäisiin selkeämmin toimista koituvien tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen, oikeusperustaa voitaisiin pitää asianmukaisena.

Teknisen tuen välineen sekä lähentymisvälineen teknisen tuen elementin osalta oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

4.2 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan.

Toissijaisuusperiaatteen täyttyminen tulee arvioitavaksi vain, jos ehdotettu toimi kuuluu unionin toimivaltaan. Siten jos uudistusten toteuttamisen tukivälineen katsotaan ylittävän unionin toimivallan, toissijaisuusperiaatteen täyttyminen ei tule arvioitavaksi. Jos kuitenkin tukiväline katsotaan oikeusperustan ja toimivallan näkökulmasta hyväksyttäväksi, se ei vaikuta ongelmalliselta toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä taloudellisten kannusteiden asettaminen rakenneuudistusten tueksi on toimi, joka edellyttää ulkopuolista rahoittajaa, eivätkä jäsenvaltiot pysty sitä omilla toimillaan saavuttamaan.

Teknisen tuen väline voidaan katsoa toissijaisuusperiaatteen mukaiseksi, sillä teknistä tukea ei voi toteuttaa yksittäisen jäsenvaltion tasolla.

Lähentymisväline voidaan niin ikään katsoa toissijaisuusperiaatteen mukaiseksi, kuitenkin sen rahoitustukielementin osalta samoin varauksin, jotka mainittiin yllä uudistusten toteuttamisen tukivälineen yhteydessä.

5 Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 a §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Ehdotuksesta on keskusteltu EU1-jaostossa 19 kesäkuuta 2018.

Ehdotus ja siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty valtioneuvoston MFF-johtoryhmässä 21 päivänä elokuuta 2018 ja EU-ministerivaliokunnassa 5 päivänä syyskuuta 2018 ja raha-asiainvaliokunnassa 13 päivänä syyskuuta 2018.

EU-tasolla ehdotuksesta keskustellaan EU:n talouspoliittisessa komiteassa 27 päivänä elokuuta 2018, minkä jälkeen ehdotuksen on määrä edetä neuvoston työryhmän käsiteltäväksi.

Ehdotus on ensimmäisen kerran ECOFIN-neuvoston asialistalla sen epävirallisessa kokouksessa 7 päivänä syyskuuta 2018.

7 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 jä-

senmaissa. 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 rahoituskehityksen 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 voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyvyn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä.

Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.