

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelystä, siihen liittyvä komission ehdotus valtiosopimukseksi sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
3.9.2018

EU/2018/1171

KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN INVESTOINTIEN VAKAUTUSJÄRJESTELYN PERUSTAMISESTA SEKÄ VALTIOSOPIMUKSEKSI VAKAUTUSTUKIRAHASTON RAHOITUSOSUUKSIEN SIIRTÄMISESTÄ

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 31.5.2018 ehdotuksen Euroopan investointien vakautusjärjestelystä. Asetusehdotus oli osa vuoden 2020 jälkeistä EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevia ehdotuksia ja jatkoa komission 6.12.2017 antamalle tiedonannolle unionin uusista talousarviovälineistä. Uudet talousarviovälineet ovat osa aloitepakettia Euroopan talous- ja rahaliiton syventämiseksi. Ehdotukseen liittyy myös luonnos vakautusjärjestelyyn osallistuvien jäsenvaltioiden väliseksi valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä.

Komissio esittää vakautusjärjestelyn tavoitteeksi investointien tason turvaamisen jäsenmaassa, johon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Komissio perustelee ehdotustaan 2000-luvun talouskriisillä, jossa osa jäsenvaltioista ei enää saanut rahoitusta markkinoilta ja leikkasi erityisesti investointimenojaan, minkä komissio näkee kasvattaneen maiden välisiä taloudellisia eroja ja heikentäneen yhteenkuuluvuutta. Esitetty järjestely on kooltaan pieni, 30 mrd. euroa, mutta esitys on komission mukaan nähtävä ensiaskeleena prosessissa, joka tähtää ajan mittaan vapaaehtoisen vakuutusmekanismin perustamiseen makrotalouden vakauttamista varten. Järjestelyn piiriin kuuluisivat euroalueeseen ja valuuttakurssimekanismi ERM II:en osallistuvat jäsenvaltiot.

Esityksen mukaan vakautusjärjestelystä maksettavaan tukeen olisi oikeutettu maa, jonka työttömyys on korkea ja nousussa. Tuki olisi muodoltaan EU:n myöntämä laina, jonka Unioni rahoittaisi EU-budjetin takaamalla liikkeeseenlaskulla tai ottamalla lainaa rahoituslaitoksilta. Järjestelyyn kuuluisi myös korkotuki, joka rahoitettaisiin osallistuvilta jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen kautta (ts. EU-budjetin ulkopuolella) kerättävillä maksuilla. Maksujen koko riippuisi keskuspankeille kertyvästä rahoitustulosta, joka voi vuosittain vaihdella merkittävästikin. Maksut ohjattaisiin uuteen valtiosopimuksella perustettavaan vakautustukirahastoon, jonka tulot ohjattaisiin EU:n budjettiin korkotuen maksamista varten. Korkotuki kattaisi kaikki jäsenvaltioille lainoista aiheutuneet korkokustannukset. Esityksen osana on mainittu mahdollisuus kasvattaa järjestelyn kapasiteettia niin, että vakautustukirahastosta katettaisiin korkokustannuksia, jotka liittyvät Euroopan vakausmekanismin (EVM) tai sen oikeudellisen seuraajan myöntämiin lainoihin julkisia investointeja varten.

Myönnettävää lainaa ei suoraan korvamerkittäisi investointeihin, mutta sen enimmäismäärä laskettaisiin julkisten investointimenojen perusteella. Vakautusjärjestelystä tukea saavan jäsenvaltion on tehtävä lainan suuruinen tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona sille myönnetään vakautusjärjestelystä laina. Jos komissio katsoo, että ehtoa ei ole noudatettu, se voi vaatia ennen aikaista takaisinmaksua joko osittain tai kokonaan ja evätä jäsenmaalta korkotuen. Ehtona olisi lisäksi unionin talous- ja finanssipolitiikan valvontakehyksen mukaisien päätösten ja suositusten noudattaminen.

2 Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Euroopan investointien vakautusjärjestely

Komissio ehdottaa, että euroalueen jäsenvaltioille ja niille euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka osallistuvat valuuttakurssimekanismiin (ERM II), myönnettäisiin EU:n talousarvion takaamaa lainaa tukikelpoisiin julkisiin investointeihin sekä korkotukea jäsenvaltioiden rahastoimista maksuista. Tavoitteena on vaimentaa laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä ja vahvistaa yhteenkuuluvuutta.

Artiklakohtainen sisältö

Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustaminen (1—2 artikla)

Ehdotetun asetuksen 1 artiklassa säädetään Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta. Vakautusjärjestelystä myönnettävä rahoitustuki on muodoltaan lainaa ja korkotukea julkisiin investointeihin jäsenvaltioille, joihin kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Tukea voidaan myöntää jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro, ja muille jäsenvaltioille, jotka osallistuvat SEUT 140 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valuuttakurssimekanismiin (ERM II).

Ehdot tuen myöntämiselle vakautusjärjestelystä (3—5 artikla)

Ehdotetun asetuksen 3 artiklassa määritellään tukikelpoisuuden perusteet. Tuen myöntämisen ehtona on, että jäsenvaltion ei kahden edellisen vuoden aikana ole katsottu rikkoneen unionin talouspolitiikan sääntöjä eikä se ole unionin tai EVM:n rahoittamassa makrotalouden sopeutusohjelmassa. Artiklassa 4 määritellään kaksi aktivointiperustetta, joiden täytyessä samanaikaisesti katsotaan, että jäsenvaltioon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö:

- a) tukea hakevan jäsenvaltion neljännesvuosittainen kansallinen työttömyysaste on ylittänyt 60 tuen hakemista edeltäneen vuosineljänneksen keskimääräisen työttömyysasteen;
- b) neljännesvuosittainen kansallinen työttömyysaste on noussut yli prosenttiyksikön verrattuna edellisen vuoden vastaavalla vuosineljänneksellä tilastoituun työttömyysasteeseen.

Asetuksen 5 artiklan mukaan tukea saavan jäsenvaltion on tehtävä tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona laina myönnetään, sekä säilytettävä kansalliset julkiset investoinnit viiden edellisen vuoden keskiarvon tasossa, jollei komissio totea, että kyseinen julkisten investointien taso on kestävä ja määritä säilytettävää investointien tasoa. Lisäksi artiklassa säädetään, että lainan maksamista seuraavana vuonna komissio todentaa investointien tasoa koskevan edellytyksen täyttymisen. Jos komissio katsoo, että ehtoa ei ole noudatettu, se voi vaatia ennen aikaista takaisinmaksua joko osittain tai kokonaan ja evätä jäsenmaalta korkotuen.

Menettely tuen myöntämiseksi vakautusjärjestelystä ja myönnettävän tuen muoto (6—10 artikla)

Asetuksen 6 artiklassa säädetään, että tukikelpoisuusperusteet täyttävä jäsenvaltio voi hakea komissiolta tukea vakautusjärjestelystä kerran vuodessa. Komissio määrää myönnettävän tuen määrän, laina-ajan, hinnoittelun ja korkotuen voimassaoloajan. Lainojen pääoman enimmäismäärä on 30 miljardia euroa (7 artikla). Myönnettävän lainan määrä on korkeintaan 30 prosenttia käytettävissä olevista varoista (8 artikla). Korkotuen määrä on lähtökohtaisesti 100% lainan korkokustannuksista, mutta komissio voi tarpeen mukaan muuttaa prosenttiosuutta (9

artikla). Ehdotuksen 10 artiklassa määrätään EVM:n tai sen oikeudellisen seuraajan mahdollisuudesta osallistua tuen myöntämiseen, jos EVM:n päätöksentekuelimet tulevaisuudessa sellaisen päätöksen tekevät.

Tukien maksamista ja täytäntöönpanoa koskevat menettelysäännöt (11—16 artikla)

Ehdotetun asetuksen 11—16 artikloissa säädetään lainan maksamiseen ja siihen liittyvän rahoituksen hankintaan liittyvistä menettelyistä sekä tilintarkastustuomioistuimen ja petostentorjuntaviraston toimivaltuuksista.

Vakautustukirahaston perustaminen ja käyttö (17—19 artikla)

Vakautustukirahaston tulot koostuvat euroalueen jäsenvaltioiden kansallisista rahoitusosuuksista, rahaston varojen sijoittamisesta saatavista tuotoista sekä jäsenvaltioilta mahdollisesti takaisinperittävistä korkotuista (17 artikla). Vakautustukirahaston varojen käyttö rajataan korkotukien maksamiseen ja korkeintaan 30 prosenttiin rahaston käytettävissä olevista varoista (18 artikla). Komissio valtuutetaan antamaan delegoituja säädöksiä vakautustukirahaston yksityiskohtaisten sääntöjen ja rahaston sijoitusstrategian yleisten periaatteiden vahvistamiseksi (19 artikla).

2.2 Ehdotus valtiosopimukseksi vakautustukirahaston maksuosuuksien siirtämisestä

Komissio on laatinut ehdotuksensa tueksi luonnoksen valtiosopimukseksi, jolla jäsenvaltiot sitoutuvat vuosittain täydentämään vakautustukirahastoa, joka rahoittaa investointien vakautusjärjestelyn tukiluotoille myönnettävää korkotukea. Sopimus liittyy sisällöllisesti kiinteästi komission tekemään asetusehdotukseen sekä EU:n toimielimiin. Se rinnastuu valtioneuvoston näkemyksen mukaan sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin ja siinä on täten kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta (vrt. PeVL 1/2014 vp).

Luonnoksessa säädetään, että euroalueeseen kuuluvat sopimusosapuolet siirtävät vuosittain vakautustukirahastoon summan, joka vastaa 6 prosenttia maan osuudesta Euroopan keskuspankin perussäännön mukaisesti laskettavasta rahoitustulosta edellisellä vuonna. Valuuttakursimekanismi ERM II:een kuuluvat jäsenvaltiot siirtävät summan, jonka vastaa samaa osuutta maan bruttokansantuotteesta kuin mitä euroalueen jäsenet keskimäärin maksavat. (3 artikla)

Maksuosuudet liitetään unionin budjettiin asetuksen 17(3) artiklan mukaisesti. Sopimusosapuoli, jolle komissio on myöntänyt tukea investointien vakautusjärjestelystä, on vapautettu maksun siirrosta. Vapautuksen saavat myös EVM:n tukiohjelmassa tai unionin maksutaseapuhjelmassa olevat jäsenvaltiot. (4 artikla)

Mahdolliset kiistat valtiosopimuksen tulkinnasta ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuin, jonka päätös on sitova. (9 artikla)

3 Oikeusperusta ja toimivalta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 175 artiklan 3 kohta, joka mahdollistaa rakennerahastojen ulkopuoliset erityistoimet taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ehdotukset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja niitä sovelletaan koko EU:n alueella.

Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että investointien vakautusjärjestely tasaa suurien epäsymmetristen sokkien vaikutusta jäsenvaltioiden talouteen ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tämä voi joissain tapauksissa pitää paikkansa, mutta se ei itsessään perustele SEUT 175(3) artiklan käyttöä oikeusperustana. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperustan määrää sen pääasiallinen tavoite ja sisältö (esim. asia C-178/03, 42 kohta). Oikeusperustan valinnan kannalta merkittävän pääasiallisen tavoitteensa lisäksi toimella saattaa olla muitakin vaikutuksia, mutta ne eivät ole ratkaisevia oikeusperustan valinnan kannalta (esim. asia C-370/12, 56 kohta).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on kyseenalaista, voiko yhteenkuuluvuuden edistämistä pitää investointien vakautusjärjestelyn pääasiallisena tarkoituksena. Asetusehdotuksen perustelujen ja ehdotusta edeltäneen poliittisen ja akateemisen keskustelun¹ perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että sen tosiasiallinen tarkoitus on rahaliiton syventäminen ja jäsenvaltioiden talouksien vakauttaminen. Täten sen pääasiallinen tavoite liittyisi talouspolitiikan alaan. Tätä vaikutelmaa vahvistaa myös ehdotukseen sisältyvä ehdollisuus, joka kohdistuu talouspolitiikan sääntökehikon noudattamiseen. Sikäli kun vakautusjärjestely edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, vaikutus on toissijainen ja alistainen talouspoliittisille tavoitteille, eikä sen siksi tulisi olla ratkaiseva oikeusperustan valinnan kannalta.

Kysymys oikeusperustasta on merkityksellinen, sillä koheesiopolitiikka kuuluu jaettuun toimivaltaan, jolla jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä vain siltä osin kuin alalla ei ole unionisääntelyä. Talouspolitiikka taas on SEUT 5 artiklan mukaan pääosin kansallisessa toimivallassa ja unionin toimivalta rajoittuu lähinnä koordinaatioon. Perussopimukset eivät kuitenkaan sisällä talouspolitiikan alalla sellaista oikeusperustaa, joka mahdollistaisi ehdotetun kaltaisen järjestelyn luomisen.

Vakautusjärjestelyn voidaan kuitenkin katsoa liittyvän unionin tavoitteisiin siten kuin niistä määrätään SEU 3 artiklassa, erityisesti tavoitteeseen pyrkiä ”Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus”. Tällöin mahdollista voisi olla antaa ehdotus SEUT 352 artiklan nojalla. Kyseistä oikeusperustaa voidaan soveltaa tilanteessa jossa ”jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista.”

Huomioiden, että ehdotettua oikeusperustaa sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa, investointien tukiohjelman soveltamisalan rajaaminen ehdotetulla tavalla euroalueeseen ja ERM II-maihin edellyttää niin ikään oikeudellista arviointia. Rajausta on poikkeuksellinen, sillä koheesiorahoitusta ei ole aiemmin kohdennettu tällaisten perusteiden mukaisesti. Mikäli tavoitteena on luoda järjestelyjä, joihin kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu, ensisijaisena keinona perussopimuksen mukaan voidaan pitää SEU 20 artiklan mukaista tiiviimpää yhteistyötä. Tällöin vakautusjärjestelyyn osallistuminen olisi vapaaehtoista ja samalla avoin kaikille jäsenvaltioille.

Investointien vakautusjärjestely poikkeaa unionin tavanomaisesta koheesiopolitiikasta myös rahoituksensa osalta. Koheesiopolitiikka on tähän asti rahoitettu unionin budjetista rahoituskehyksen puitteissa. Unionin varoista päätetään SEUT 311 artiklan mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä, jonka jäsenvaltiot hyväksyvät valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Investointien vakautusjärjestelyn korkotukeen käytettävät varat on tästä poiketen määrä kerätä EU-budjettiin rahoituskehyksen ulkopuolelta valtiosopimuksen nojalla. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolella, missä määrin (määräenemmistöllä annettavassa)

¹ Ehdotusta koskevassa komission lehdistötiedotteessa viitataan mm. viiden presidentin raporttiin sekä komission pohdinta-asiakirjaan rahaliiton syventämisestä.

unionin asetuksessa on mahdollista asettaa jäsenvaltioille uusia tosiasiallisia rahoitusvelvoitteita suhteessa EU-budjettiin. Kun asetus on hyväksytty, sen toimeenpantavuus on käytännössä sidottu siihen, että valtiosopimus tulee voimaan. Siten vaikka valtiosopimus hyväksytään yksimielisesti, sen ulkopuolelle jättäytyminen olisi poliittisesti vaikeaa.

Unionin toiminnan rahoittaminen erillisillä valtiosopimuksilla saattaa myös johtaa unionin rahoituksen sirpaloitumiseen. Tällaiset järjestelyt jäisivät rahoituskehysneuvotteluihin liittyvän unionin menojen kokonaiskontrollin ulkopuolelle, mikä olisi omiaan heikentämään jäsenvaltioiden edellytyksiä kontrolloida unionin rahankäyttöä.

Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan valintaan ja toimen rahoitukseen sisältyy periaatteellisesti ja unionin tulevan kehityksen kannalta merkittäviäkin kysymyksiä. Ehdotus laajentaisi koheesio politiikkaa koskevan oikeusperustan tulkintaa tavalla, jonka asianmukaisuutta tulee jatkovalmistelussa arvioida huolellisesti. Toimen rahoituksen osalta valtioneuvosto katsoo, että unionin toiminta tulee rahoittaa unionin budjetista ja rahoituskehysneuvottelujen puitteissa, eikä sen rinnalle tule luoda unionin oikeudellisen kehikön ulkopuolisia rahastoja.

4 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Suhdannevaihteluihin liittyvä rahoituksen saatavuuden riskien jakaminen on toimi, jota jäsenvaltio ei voi omin toimin saavuttaa, joten investointien vakautusjärjestely voidaan katsoa yhteensopivaksi toissijaisuusperiaatteen kanssa.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan EU ei toiminnassaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission perusteluissa keskeinen oletus on, että jäsenmaa ei halua tai voi saada markkinaehtoista lainaa. Koska Euroopan vakausmekanismi (EVM) on perustettu juuri tällaista tilannetta varten, olisi ehdotettu Euroopan investointien vakautusjärjestely tavoitteiltaan osittain päällekkäinen EVM:n kanssa, kuitenkin ilman EVM:iin liittyvää ehdollisuutta. Valtioneuvosto pitää ehdotuksen yhdenmukaisuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa tältä osin kyseenalaisena.

5 Ehdotuksen taloudelliset ja lainsäädännölliset vaikutukset

Vakautusjärjestelyn tavoitteet ja niiden saavuttaminen esitetyin keinoin

Komissio esittää vakautusjärjestelylle useita tavoitteita euroalueella: taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen, finanssipolitiikan myötäsyklisyyden vähentäminen, investointien tukeminen, finanssikriisin estäminen ja jäsenvaltioiden suhdannevaihteluiden synkronointi. Taustalla on erityisesti ajatus siitä, että kansallisen rahapolitiikan puuttuessa kansallinen finanssipolitiikka ei riitä siihen, että euroalueen jäsenmaa selviytyisi omin keinoin laajoista epäsymmetrisistä häiriöistä.

Asetusehdotuksen keskeinen tavoite on varmistaa, että laaja epäsymmetrinen häiriö ei vaaranna yhteenkuuluvuutta. Ehdotuksessa tavoite saavutetaan, kun jäsenvaltio käyttää saamansa tuen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisia politiikkatavoitteita vastaaviin investointeihin ja säilyttää julkiset investoinnit viimeisten viiden vuoden keskiarvoa vastaavalla tasolla. Perusteluna on se, että finanssikriisin jälkeen osa jäsenmaista leikkasi julkisia investointeja, mikä komission näkemyksen mukaan kasvatti eroja makrotalouden suorituskyvyissä. Kuitenkin vaikutustenarviointiraportissaan komissio toteaa, että investointien leikkaaminen finanssikriisin jälkeen johtui myös aiempien vuosien kestävästä investointimenojen tasosta. Osassa kriisimaista kriisin taustalla oli juuri rakennus- ja kiinteistösektorin ylikuumeneminen, eikä niinkään investointien puute, mikä myös näkyy investointien kehityksessä.

Ehdotetun vakautusjärjestelyn aktivointiehtona ei kuitenkaan käytetä investointeja, eikä lainansaannin ehtona myöskään ole se, että ilman tukea investointeja oltaisiin leikattu tai leikkaamassa. Laina voikin syrjäyttää kansallista investointirahoitusta, ja lainaa saava jäsenvaltio voi kasvattaa lainan avulla muita kuin investointimenoja. Lisäksi komissio pitää asetuksella itsellään oikeuden joustaa investointien tason säilyttämistä koskevasta vaatimuksesta. Näistä syistä linkki aitoon investointien tukemiseen on heikko.

Vaikutusarvioraportissaan komissio esittää yhdeksi pääongelman lähteeksi sen, että euroalueen maiden suhdanteet eivät ole riittävästi synkronisoituneet. Erityisesti pienissä avotalouksissa (Luxemburg, Irlanti, Slovenia, Suomi, Baltian maat) suhdannevaihtelut ovat suuria. Vakautusjärjestelyn yhtenä tarkoituksena on suhdannevaihteluiden pienentäminen ja synkronointi. Silti komission esittämien tulosten mukaan kyseiset maat olisivat saaneet ajanjaksolla 1985—2017 merkittävää tukea vakautusjärjestelystä vain koko euroalueeseen vaikuttaneen finanssikriisin aikana - poikkeuksena Suomi.

Komission tulosten mukaan Suomea olisi kohdannut tuen saamiseen oikeuttava laaja taloudellinen häiriö, ainoastaan 1990-luvun alun lamassa eli aikana, jolloin Suomella oli vielä oma rahapolitiikka. 2000-luvun finanssikriisissä Suomeen ei analyysin mukaan kohdistunut sellainen laaja taloudellinen häiriö, joka olisi oikeuttanut vakautusjärjestelyn tukeen. Näyttäisi siis siltä, että Suomen ja monen muun maan kohdalla oman rahapolitiikan puute ei ole synnyttänyt tarvetta EU-tason finanssipoliittiselle tasaukselle, kun tarvetta mitataan esityksen mukaisella työttömyysasteen mittarilla.

Komission vaikutusarvion mukaan ehdotetusta vakautusjärjestelystä yksittäiselle maalle annettu laina olisi ollut ajanjaksolla 1985—2017 korkeimmillaan noin 0,4 % suhteessa jäsenvaltion BKT:hen. Kuten komissio toteaa, vakautusjärjestelyn makrotaloutta vakauttavaa vaikutusta rajoittaa pienen koon lisäksi se, että tuki myönnetään lainana. Lisälainanotto ei itsessään vakauta jäsenvaltion kansantaloutta. Vakauttava vaikutus edellyttää, että jäsenvaltio käyttää vakautusjärjestelystä lainaamansa rahat välittömään finanssipoliittiseen elvytykseen joko menoja lisäämällä tai veroja alentamalla. Ei ole selvää, että lainan muodossa tarjottava tuki kannustaisi jäsenvaltiota tekemään näin. Vakautusjärjestelyn pääasiallisia asiakkaita tulisivat olemaan jäsenvaltiot, joiden talous on heikentynyt niin, että niiden markkinaehtoisen rahoituksen saanti on häiriytynyt. Tällaisessa tilanteessa maan tosiasiallinen haaste ei ole lainanoton ja finanssipoliittisen elvytyksen lisääminen vaan markkinoiden luottamuksen palauttaminen finanssipoliittikkaa kiristämällä.

Kynnys tukilainojen nostamiseen vakautusjärjestelystä olisi matalampi kuin EVM- ohjelman hakemisessa. Siten on todennäköistä, että järjestely syrjäyttäisi jossain määrin EVM:n lainoja, kuitenkin ilman näihin liittyvää ehdollisuutta.

Taloudelliset vaikutukset Suomessa

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia unionin talousarvioon ja sen seurauksena myös Suomen valtiontalouteen. Asetuksen nojalla komissio voi myöntää 30 miljardin euron arvosta lainoja jäsenmaille ja päättää kaikista antolainauksen ehdoista, ml. hinnoittelu, laina-aika, lainan ja korkotuen määrä. Liikkeelle lasketut velkakirjat, joilla on rahoitettu järjestelystä tehty antolainaus, muodostavat EU:n talousarviolle ehdollisen vastuun, sillä ne tulevat EU:n talousarviosta ja siten viime kädessä kaikkien jäsenmaiden maksettavaksi, mikäli tuen saanut jäsenvaltio laiminlyö tukiohjelmasta myönnetyn lainan takaisinmaksun. Vaikka jäsenmaat ovat tähän asti kunnioittaneet sitoumuksiaan EU:lle, lainaan liittyy aina takaisinmaksuriski. Asetuksella jäsenvaltiot siis siirtäisivät komissiolle sellaista vallankäyttöä, jolla on mahdollisesti taloudelli-

sia seuraamuksia kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tältä osin ehdotettu asetusta sisältää demokratian kannalta ongelmallista vähittäistä toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta komissiolle.

Korkotuki rahoitetaan vakautustukirahastosta, johon jäsenvaltiot suorittavat vuotuiset rahoitusosuutensa, joiden määrä perustuu euroalueen kunkin kansallisen keskuspankin osuuteen eurojärjestelmän rahoitustulosta, eli nk. *seigniorage*-tulosta. Jäsenvaltiot sitoutuvat valtiosopimuksella suorittamaan maksuosuutensa perustettavaan vakautustukirahastoon. Mikäli sopimuksen allekirjoittanut maa jättää maksuosuutensa maksamatta, muut sopimuksen osapuolet voivat viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimeen. Korkotuen myöntämisen edellytyksenä on, että rahastossa on riittävästi varoja, muuten tuen maksua lykätään. Tämä voi asettaa maat eriarvoiseen asemaan.

Komission vaikutusarvion mukaan vuotuisen vakautustukirahastosta myönnetyn korkotuen määrä voisi olla yhteensä maksimissaan 0,6—2,0 mrd. euroa vuosittain. Arvioon liittyy huomattavaa epävarmuutta, sillä korkotuen määrä riippuu vakautustukijärjestelyn lainanannon määrästä ja lainaehdoista.

Koska korkotuki on 100% lainan koroista, kyse on suorasta tulonsiirrosta jäsenmaiden välillä. Näin ollen hinnoittellessaan myöntämänsä lainan komissio päättäisi samalla sekä jäsenmaiden välisten tulonsiirtojen määrän että anto- ja ottolainauksen välisen korkoeron, joka on komission hallinnoimalle vakautusjärjestelylle kertyvää tuottoa. Anto- ja ottolainauksen välinen korkotuotto kasvattaisi vakautusjärjestelyn kokoa automaattisesti. Esimerkiksi 1 prosentin korkoerolla järjestelyn koko kasvaisi jo 300 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuonna, kun koko lainakapasiteetti on käytössä. Odotettu korkotuotto myös kasvaa lainanantokapasiteetin kasvun myötä, mikä voi kannustaa komissiota kasvattamaan sen kokoa.

Lainsäädännölliset vaikutukset ja suhde perustuslakiin

Asetus on kaikilta osiltaan suoraan velvoittavaa oikeutta, joten sitä ei ole tarpeen saattaa erikseen kansallisesti voimaan, eikä se edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin perustuslain 95§ 1 momentin mukaan voimaan lailla. Rahoitusosuuden vuosittaisista siirroista säädettäisiin budjetilaissa.

Ehdotettua järjestelyä, jossa koheesiopolitiikan piiriin luotavaa, komission kontrolloimaa tukijärjestelyä rahoitetaan unionin rahoituskehysten ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta jäsenvaltioiden välisellä valtiosopimuksella, voidaan pitää eduskunnan budjettisuvereniteetin näkökulmasta ongelmallisena ennakkotapauksena. Vaikka valtiosopimukseen liittyminen on jäsenvaltiolle muodollisesti vapaaehtoista, tukijärjestelyn toiminta on käytännössä riippuvainen valtiosopimuksen toteutumisesta. On selvää, että jos asetusta on määränemistöpäätöksellä hyväksytty ja saatettu voimaan, yksittäisen euromaan tosiasialliset poliittiset edellytykset jäädä valtiosopimuksen ulkopuolelle ja siten käytännössä mitätöidä asetuksen toiminta ovat heikot, vaikka maa olisikin äänestänyt asetusta vastaan.

Siten tällainen käytäntö voi periaatteessa johtaa tapauksiin, jossa Suomelle syntyy tosiasiallisesti velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimea, jota vastaan se on itse äänestänyt. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin korostanut EU:n kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen käsittelyn kohdalla, että unionisääntelyn tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia (PeVL 1/2014 vp). Ehdotettua järjestelyä voidaan pitää ongelmallisena tästä näkökulmasta.

Lähtökohtaisesti EU:n toiminta tulisi rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa. Näihin liittyy vakiintunut prosessi, joka turvaa jäsenvaltioiden vaikutus-

tusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. EU:n toiminnan rahoittaminen valtiosopimusten kautta ei tarjoa samanlaista turvaa ja voi yleistyessään johtaa EU:n menojen hallitsemattomaan kasvuun. Sama ongelma koskee komission ehdotusta kytkeä EVM osaksi tukijärjestelyn rahoitusta.

6 Ahvenanmaan asema

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Ehdotuksista 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 asiaa on käsitelty talous- ja rahoituskomitean sijaistasolla 1 päivänä toukokuuta ja 28 päivänä kesäkuuta 2018. Jäsenmaat ovat esittäneet ehdotuksesta lukuisia kysymyksiä ja niiden kannat ehdotettuun asetukseen jakaantuvat.

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

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa EMU:n kehitystyössä markkinakurin ja jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valtioneuvosto katsoo, ettei euroalueelle ole tarpeen perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton, ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä. Valtioneuvosto ei siten pidä tarpeellisenä myöskään investointien vakautusjärjestelyn luomista.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sekä investointien vakautusjärjestelyn ehdotettua oikeusperustaa että järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. Unionin koheesiopolitiikan rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella tai EVM:n kautta ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

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. Paremminkin 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 kilpailukyyn ja rakenneuudistusten edistämistä, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunionin varautumisjärjestelyä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.