Valiokunnan lausunto VaVL 10/2018 vp– U 85/2018 vp

Valtiovarainvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Juho Kostiainen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Marja Paavonen, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa uudistusten tukiohjelmaa osaksi EU-budjetin otsaketta 2, yhteenkuuluvuus ja arvot, johon sisällytettäisiin uusi alaotsake talous- ja rahaliitto. Uudistusten tukiohjelman ehdotettu suuruus on yhteissummaltaan 22,18 miljardia euroa (kaikki summat vuoden 2018 kiintein hinnoin) rahoituskehyskaudelle 2021—2027, ja se koostuu kolmesta eri elementistä, joiden ehdotettu rahoitus jakautuu seuraavasti;

— Uudistusten toteuttamisen tukiväline (19,52 mrd euroa), josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille kannusteeksi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseen;

— Teknisen tuen väline (0,75 mrd euroa), jolla tarjotaan teknista tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja

— Lähentymisväline (1,92 mrd euroa), jolla annetaan taloudellista ja teknista tukea euroalueen ulkopuolisille EU-maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi, josta

— Taloudellisen tuen osuus 1,77 mrd euroa ja
— Teknisen tuen osuus 0,14 mrd euroa.

Uudistusten tukiohjelmalla pyritaan vahvistamaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa tarjoamalla rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseksi seka 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 etenemisesta jäsenmaissa, johon eurooppalainen ohjausjakso ei komission näkemyksen mukaan tällä hetkellä luo riittävästi kannustimia. Kansallisesti uudistusten läpivientiin voi liittyä lyhyen aikavälin negatiivisia taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia kustannuksia, kun taas hyödyt näkyvät pidemmällä aikavälillä.

Ohjelman tavoitteena on edistää rakenteellisia uudistuksia jäsenmaissa ja sitä kautta vahvistaa talouskasvua, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyttä sekä edistää yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuutta ja työllisyyttä. Ohjelmalla pyritään myös lisäämään hallinnollisia valmiuksia sekä vahvistamaan instituutioita. Hyvin kohdennettujen rakenneuudistusten nähdään vauhdittavan jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista lähentymistä, ja siten vahvistavan Euroopan talous- ja rahaliittoa.

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

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

Ehdotuksen mukaan jäsenmaat valitsevat uudistukset, joille ne hakevat rahallista tai teknistä tukea. Jäsenvaltio voisi myös päättää olla hakematta tukea, jolloin sille varattu osuus vapautuisi muiden jäsenvaltioiden käyttöön. Uudistusten edellytetään kytkeytyvän eurooppalaisessa ohjausjaksossa esille nousseisiin uudistustarpeisiin. Lähentymisvälineen yhteydessä uudistusten tulee edistää euron käyttöönottoa euroalueen ulkopuolisissa maissa. Komissio arvioisi tapauskohtaisesti sen, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset asetuksen tavoitteet, sekä määrittäisi niiden toteuttamisesta maksettavan tuen määrän. Komission tehtävänä olisi myös varmistaa, ettei uudistuksia peruta viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta ja tarvittaessa periä maksettu tuki takaisin.

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Uudistusten toteuttamisen tukiväline

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto kannattaa ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin uudistusten toteuttamisen tukivälinettä koskevaa ehdotusta ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Tukiväline siirtäisi rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja. Uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävistä uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen.

Teknisen tuen väline

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti EU:n teknisen tuen välineiden kehittämiseen. Tekninen tuki on oikein toteutettuna kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa jäsenmaissa. Ohjelman mitoituksessa tulee kuitenkin huomioida kokemukset sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Lähentymisväline

Valtioneuvosto katsoo, että lähentymisvälineeseen sisältyvään uudistusten rahalliseen tukeen liittyy samoja toimivaltaongelmia kuin uudistuksen toteuttamisen tukiohjelmaan. Valtioneuvosto ei myöskään pidä ilmeisenä, että euroalueen ulkopuolisille maille tarvitaan edellä esitetyn teknisen tuen välineen lisäksi erillinen väline.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotuksiin osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta. Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehyksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen, sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyvyn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä. Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio ehdottaa uutta, noin 22 mrd. euron tukiohjelmaa, jolla pyritään vahvistamaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa. Tarkoituksena on tarjota rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseen (19,52 mrd. euroa) sekä tekniseen apuun (0,75 mrd. euroa). Näiden lisäksi ohjelmaan sisältyy ns. lähentymisväline, jonka kautta tukea suunnattaisiin euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille euroalueen lähentymiskriteerien täyttämiseksi (1,92 mrd. euroa). Ehdotus on osa EMU:n kehittämistä koskevaa kokonaisuutta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti teknisen tuen välineen kehittämiseen, mutta pitää ehdotusta muutoin ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta.

Valtiovarainvaliokunta pitää valtioneuvoston esille nostamia huolia perusteltuina ja suhtautuu esitykseen varsin kriittisesti. Ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi mm. sitä, että komission toimivalta kasvaisi, sillä käytännössä komissio arvioisi tapauskohtaisesti, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset asetuksen tavoitteet. Komissio päättäisi myös rahoituksesta, ja sen tehtävänä olisi varmistaa, ettei uudistuksia peruta viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta ja ettei niihin tehdä mainittavia muutoksia. Tarvittaessa komissio voisi periä maksetun tuen takaisin. Rahallisin kannustein komissio voisi näin ohjata jäsenvaltioita käytännössä kaikilla kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueilla, ts. toimissa, jotka kuuluvat kansallisen poliittisen toimivallan ytimeen. Kun komissio olisi yhä vahvemmin päättämässä tukea saavista uudistuksista, jäsenvaltioiden demokraattisen vastuujärjestelmän toiminta saattaisi heikentyä talouspoliittisessa päätöksenteossa.

On niin ikään ongelmallista, että tukipäätöksiä ei sidottaisi koheesiopolitiikan tavoitteisiin, vaan tuki jaettaisiin jäsenvaltioille suhteessa niiden väestöosuuksiin, riippumatta maiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä. Tukivälineestä maksettu tuki olisi muodoltaan suoraa budjettitukea, joka ei olisi kytköksissä uudistuksen todellisiin kustannuksiin.

Mitä tulee ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin, on epävarmaa, lisäisikö uusi tukiväline uudistusten toimeenpanoa vai tehtäisiinkö tarvittavat uudistukset ilman erillistä kannustettakin. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen ohjaava vaikutus jäisi todennäköisesti pienehköksi. Uudistuksella olisi kuitenkin periaatteellista merkitystä, sillä jos ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksytään, ohjelman kokoa voitaisiin jatkossa kasvattaa ohjaavan vaikutuksen saavuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että uudistus kasvattaisi Suomen nettomaksuosuutta, vaikka Suomi saisi täysimääräisesti sille allokoidun osan uudistusten tukiohjelmasta.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu kielteisesti myös lähentymisvälineen tukeen ja katsoo, että euroalueeseen pyrkivillä jäsenmailla on jo sinänsä kannustin toteuttaa tarvittavia uudistuksia. Lähentymisvälineeseen sisältyy myös samankaltaisia toimivaltaongelmia kuin uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen.

Valtiovarainvaliokunta muistuttaa, että hyväksyessään talous- ja rahaliiton vakautta, yhteensovittamista ym. koskevan ns. finanssipoliittisen sopimuksen eduskunta edellytti, että vaiheittaisten

muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla. (EV 174/2012 vp — VaVM 38/2012 vp — HE 155/2012 vp). Valiokunta viittaa tähän lausumaan ja toteaa, että komission ehdotus siirtää kansallista valtaa komissiolle, vaikka rakenneuudistuksia koskevat valinnat kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioille ja niiden demokraattisesti valituille päättäjille. Päätöksenteon etääntyessä kansalliselta tasolta myös hankkeiden omistajuus ja vastuu niiden toimeenpanosta voivat vaarantua.

Valiokunta katsoo, että edellä mainittujen oikeusperustaan ja komission toimivaltaan liittyvien ongelmien vuoksi hallituksen tulisi pyrkiä ensisijaisesti siihen, että uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälinettä koskevat komission esitykset hylätään. Rakenteelliset uudistukset tulisi ainakin kytkeä tiiviimmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja varmistaa, että unionin rahoitus edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista.

Valiokunta suhtautuu sen sijaan myönteisesti teknisen tuen välineeseen, jonka avulla pyritään mm. jakamaan hyviä käytänteitä maiden välillä. Tukiväline olisi jatkoa jo olemassa olevalle rakenneuudistusten tukiohjelmalle, joka on ollut kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä vuodesta 2017 alkaen ja sopeutusohjelmien yhteydessä jo sitä ennen. Kuten valtioneuvosto toteaa, tekninen tuki voi olla kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Ozan Yanar vihr
varajäsen Markku Eestilä kok

varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Mika Niikko ps
varajäsen Eero Reijonen kesk
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko