Eduskunnan tarkastusvaliokunta, 14.3.2018, klo 11.30

Asia:

E 115/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi.

U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen).

U 4/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017.

Tarkastusvaliokunnalle

Taustamateriaalin laajuudesta johtuen tässä kirjallisessa lausunnossa tarkastellaan erityisesti muutamia Suomen hallituksen kantoja koskevia valittuja yksityiskohtia.

E 115/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi.

Euroopan komissio esitti 6. joulukuuta 2017 etenemissuunnitelman ja useita konkreettisia ehdotuksia Euroopan talous- ja rahaliiton syventämiseksi[1]. Paketin yleisenä tavoitteena on lisätä Euroopan talous- ja rahaliiton yhtenäisyyttä, tehokkuutta ja demokraattista vastuuvelvollisuutta vuoteen 2025 mennessä.

Talous- ja rahaliiton (EMU) syventäminen on keino lisätä työpaikkoja, kasvua, investointeja, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja makrotalouden vakautta. Yhteinen raha luo eurooppalaisille turvallisuutta ja mahdollisuuksia. Vahva ja vakaa euroalue on tärkeä jäsenilleen ja koko EU:lle. Viime vuosina on tehty merkittäviä institutionaalisia uudistuksia Euroopan talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi, mutta sen rakenne on edelleen epätäydellinen. Joulukuussa julkaistussa etenemissuunnitelmassa esitetään jäljellä olevat haasteet ja jatkotoimet.

Eurooppaa koetellut talous- ja finanssikriisi ei alkanut euroalueelta, mutta se paljasti joitakin sen institutionaalisia heikkouksia. Lähes kymmenen vuotta myöhemmin Euroopassa on käynnissä voimakas elpyminen, ja talous kasvaa kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä on kaikilla tasoilla tehdyn määrätietoisen työn ansiota. Työttömyys on alimmillaan sitten vuoden 2008. Talouden ilmapiiriä

[1] https://ec.europa.eu/commission/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-factsheets_fi

kuvaava indikaattori on korkeimmillaan sitten vuoden 2000. Myös yhteisen rahan kannatus on eurooppalaisten keskuudessa korkeimmillaan sitten eurosetelien ja -kolikkojen käyttöönoton.

Tämä tarjoaa mahdollisuuden syventää Euroopan talous- ja rahaliittoa. Seuraavat puolitoista vuotta olisi käytettävä tarvittavien jatkotoimien toteuttamiseen, kuten EU-johtajien asialistassa[2] sovittiin.

Etenemissuunnitelman lisäksi joulukuussa julkaistuun pakettiin kuuluvat seuraavat keskeiset aloitteet:

Ehdotus Euroopan valuuttarahaston (EVR) perustamisesta[3]. Euroopan valuuttarahasto ankkuroidaan EU:n oikeusjärjestykseen, ja se perustuu Euroopan vakausmekanismin (EVM) vakiintuneeseen rakenteeseen. Viime vuosina EVM:llä on ollut ratkaiseva rooli euroalueen vakauden turvaajana. Se on auttanut jäsenvaltioita palaamaan valtionlainamarkkinoille tai pysymään niillä. EVR rakennettaisiin EVM:n pohjalta. EVM:n nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet säilyvät periaatteessa ennallaan, myös kun on kyse kansallisten parlamenttien roolista. EVR auttaisi edelleen rahoitusvaikeuksissa olevia euroalueen jäsenvaltioita.

EVR tarjoaisi yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn ja toimisi viime käden luotottajana, jotta vaikeuksissa olevien pankkien hallittu kriisinratkaisu olisi helpompaa. Tarkoituksena on myös nopeuttaa päätöksentekoa kiireellisissä tapauksissa ja ottaa EVR suoremmin mukaan rahoitusapuohjelmien hallinnointiin. Ajan mittaan EVR voisi kehittää myös uusia rahoitusvälineitä, esimerkiksi mahdollisen vakautusjärjestelyn tueksi.

Ehdotus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen sisällön liittämisestä osaksi unionin oikeutta ottaen huomioon vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvä jousto, jota komissio on soveltanut tammikuusta 2015. Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen allekirjoittaneet 25 jäsenvaltiota sitoutuivat vuonna 2012 oikeudellisesti siihen, että sopimuksen sisältö liitetään osaksi unionin oikeutta viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta eli 1. tammikuuta 2018. Myös Euroopan parlamentti on kehottanut tähän.

Ehdotuksella liitetään sopimuksen tärkeimmät osatekijät osaksi unionin oikeutta, jotta vakaita finanssipolitiikan kansallisen tason kehyksiä voidaan tukea. Ehdotus on täysin sopusoinnussa primaari- ja sekundaarilainsäädännössä[4] määriteltyjen voimassa olevien sääntöjen kanssa.

Joulukuun pakettiin kuuluu myös *tiedonanto unionin kehykseen kuuluvista uusista vakaan euroalueen talousarviovälineistä*[5]. Tiedonannossa esitetään visio siitä, miten tiettyjä euroalueen ja koko EU:n kannalta olennaisia rahoitusta koskevia järjestelyjä voidaan kehittää EU:n rahoituksen nykyisissä ja tulevissa puitteissa. Tiedonannossa käsitellään neljää järjestelyä:

> a) tuki jäsenvaltioiden rakenneuudistuksiin uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja jäsenvaltioiden pyynnöstä annettavan teknisen tuen avulla;

[2] http://www.consilium.europa.eu/en/policies/tallinn-leaders-agenda/
[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0827
[4] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en
[5] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0822

b) erityinen lähentymisväline euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenvaltioille;

c) EVR:n/EVM:n kautta toteutettava pankkiunionin varautumisjärjestely, josta on sovittava vuoden 2018 puoliväliin mennessä ja jonka on oltava toiminnassa vuoteen 2019 mennessä; ja

d) vakautusjärjestely, jotta investointien taso voidaan säilyttää laajojen epäsymmetristen häiriöiden yhteydessä.

Komissio ehdottaa myös, että rakenneuudistusten tukiohjelmaa[6] vahvistetaan vuosina 2018–2020 kaksinkertaistamalla tekniseen tukeen käytettävissä olevat määrärahat niin, että ne ovat vuoteen 2020 mennessä 300 miljoonaa euroa. Komissio ehdotti myös, että uutta uudistusten toteuttamisen tukivälinettä testataan pilottivaiheessa. Kokeiluvaihetta varten komissio ehdotti muutoksia Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen. Tarkoituksena on laajentaa mahdollisuuksia käyttää rahastoja sovittujen uudistusten tukemiseen.

Lopuksi paketissa esitetään *tiedonanto, jossa esitetään Euroopan talous- ja finanssiministerin mahdolliset tehtävät*[7]. Ministeri voisi olla komission varapuheenjohtaja ja johtaa euroryhmää. Olemassa olevien tehtävien ja käytettävissä olevan asiantuntemuksen kokoaminen yhteen vahvistaisi EU:n ja euroalueen talouspoliittisen päätöksenteon johdonmukaisuutta, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja demokraattista vastuuvelvollisuutta kunnioittaen samalla kaikilta osin kansallista toimivaltaa.

Jos ministerin roolista päästään yhteisymmärrykseen vuoden 2019 puoliväliin mennessä, tehtävä voitaisiin perustaa seuraavaa komissiota muodostettaessa. Euroryhmä voisi sen jälkeen valita ministerin puheenjohtajakseen kahdeksi perättäiseksi kaudeksi, jolloin komission ja euroryhmän puheenjohtajan toimikaudet vastaisivat toisiaan.

Komissio esittää tarvittavat aloitteet toukokuussa 2018 vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa monivuotista rahoituskehystä koskevien ehdotusten yhteydessä.

U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen).

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen ja muuttamiseen Euroopan valuuttarahastoksi. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin että komission ehdotus perustaa Euroopan valuuttarahasto sekundäärilainsäädäntöä käyttäen ei ole asianmukainen ja haluaa kehittää EVM:ää ainakin toistaiseksi voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta.

Komissio katsoo, että EVM voidaan sisällyttää unionilainsäädäntöön käyttäen oikeusperustana SEUT-sopimuksen 352 artiklaa. Tätä artiklaa voidaan käyttää, jos seuraavat ehdot täyttyvät:

i) aihekohtaista erityistä oikeusperustaa ei ole,

ii) kaavailtu EU:n toiminta on unionin politiikkojen rajoissa ja

[6] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0826
[7] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0823

(iii) toiminta on tarpeen perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Komission näkemyksen mukaan nämä kaikki ehdot täyttyvät. EU-tuomioistuin on jo vahvistanut tämän kahden ensimmäisen ehdon osalta ja kolmannen ehdon osalta komissio katsoo, että on tarpeen perustaa Euroopan valuuttarahaston kaltainen elin osaltaan turvaamaan rahoitusvakautta euroalueella ja niissä euroalueen ulkopuolisissa EU-maissa, jotka osallistuvat pankkiunioniin.

Useat merkittävät päätökset, joka ovat tasoittaneet tietä talous- ja rahaliiton perustamiselle, ovat käyttäneet oikeusperustana 352 artiklaa kulloinkin vastannutta artiklaa. Esimerkiksi Euroopan rahapoliittista yhteistyörahastoa, Euroopan valuuttayksikköä (ECU) ja ensimmäisiä maksutasemekanismeja koskevissa päätöksissä oikeusperustana oli Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 235 artikla, joka oli 352 artiklan edeltäjä.

> **Valtioneuvosto** katsoo myös että EVR ei kykenisi tekemään päätöksiä itsenäisesti, koska ne jouduttaisiin alistamaan neuvoston vahvistettaviksi.

Komissio ehdottaa, että tärkeät EVR:n päätökset hyväksytetään neuvostossa. Tämä johtuu EU-tuomioistuimen ns. Meroni-oikeuskäytännöstä ja se on tarpeen tapauksissa, joissa on kyse harkinnanvaraisista poliittisista päätöksistä. Koska neuvostolla on yksinomainen toimivalta koordinoida jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja, kyseessä on tärkeä vaatimus, joka myös lisää EVR:n legitimiteettiä.

EVM ei käytä poliittista harkintavaltaa, koska makrotaloudellisten vakautusohjelmien valmistelu ja niistä neuvottelu kuuluu komission tehtävänannon piiriin. Nykyinen EVM osallistuu ainoastaan päätöksiin liittyvän rahoituksen mobilisointiin markkinoilla.

EVR-asetuksessa luodaan suora linkki EVR:n ja neuvoston välille, ilman komission osallisuutta. Tämä merkitsee, että päätöksentekoon neuvostossa osallistuisivat samat henkilöt kuin EVM:n hallintoneuvostossa. Lisäksi neuvosto äänestäisi euroalue-kokoonpanossa.

U 4/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

> **Valtioneuvosto** kannattaa finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämistä EU-lainsäädäntöön. Se kuitenkin toteaa, että direktiiviehdotuksen säännökset eivät olet identtiset vakaussopimuksen kanssa, erityisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) osalta.

Pitää paikkansa, että direktiiviluonnoksen[8] teksti ei ole identtinen vakaussopimuksen kanssa. Komissio analysoi identtisen tekstin mahdollisuuden hyvin tarkkaan, mutta hylkäsi sen tietoisesti. Seuraavassa tärkeimmät syyt sen hylkäämiseen:

- Julkisen talouden valvonta on kehittynyt huomattavasti sitten vakaussopimuksen hyväksymisen. Tämä kehitys näkyi muun muassa vuoden 2015 lopulla saavutetussa neuvoston yhteisessä kannassa[9]. Yksi-yhteen-vastaavuus olisi ristiriidassa neuvostossa saavutetun yhteisymmärryksen kanssa.

[8] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0824
[9] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf

- Perustavampaa laatua oleva syy liittyy poliittiseen ohjaukseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamiseen kohdistuu yhä enemmän odotuksia. Vakaussopimuksen yksi-yhteen-sisällyttäminen direktiiviehdotukseen rajoittaisi vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamista jatkossa.

Komissio on valinnut lähestymistavan, jossa keskitytään vakaussopimuksen taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseen. Komissio on vakuuttunut siitä, että direktiiviluonnos sisältää kaikki finanssipoliittisen sopimuksen pääelementit ja että se on johdonmukainen suhteessa sopimuspuolten sitoumukseen saattaa vakaussopimus sisällöllisesti osaksi EU-lainsäädäntöä. Komission näkemyksen mukaan se, että sopimuspuolet ovat valinneet sanamuodon "sopimuksen sisältö liitetään osaksi unionin oikeutta" tukee komission tulkintaa.

> **Valtioneuvosto** katsoo, että uuden hallituskauden alussa asetettava velvoite noudattaa finanssipoliittista kehitysuraa koko hallituskauden ajan rajoittaa hallituksen liikkumavaraa ja eduskunnan budjettivaltaa.

Finanssipolitiikassa keskipitkän aikavälin talousarviokehys on tärkeä tekijä keskeytymättömästi toimivan vakaan finanssisuunnittelun ja järkevän finanssipolitiikan kannalta. On totta että yhdessä sovittu sääntöpohjainen ohjauskehys asettaa raamit hallituksen ja parlamentin talouspolitiikalle. Tämä voidaan kuitenkin tehdä niin, että kunnioitetaan kansallisia institutionaalisia suhteita ja perustuslain vaatimuksia.

> **Valtioneuvosto** tukee komission ilmoittamaa pyrkimystä yksinkertaistaa julkisen talouden sääntöjä. Tämä edellyttäisi lähestymistapaa, jossa koko säännöstöä arvioidaan kokonaisuutena. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kyseessä oleva direktiivi on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Pääsyy sille, että direktiiviluonnoksessa keskitytään vakaussopimuksen tavoitteisiin sen sijaan, että siinä kirjaimellisesti toistettaisiin vakaussopimuksen säännökset, on se, että

- direktiivin halutaan olevan linjassa vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisen soveltamistavan kanssa (sellaisena kuin se on vahvistettu yllä mainitussa neuvoston kannassa vakaus- ja kasvusopimuksen joustavuudesta) sekä
- se sopii yhteen vakaus- ja kasvusopimuksen mahdollisen tulevan uudistusvaihtoehdon kanssa. Komission näkemyksen mukaan direktiiviluonnos ei rajoita sitä, miten EU:n finanssipoliittista säännöstöä tarkistetaan jatkossa.

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017.

Euroopan komission lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen liittyen perustuu Suomen vuoden 2018 alustavasta budjettisuunnitelmasta[10] annettuihin komission analyysiin[11] ja mielipiteeseen[12] (marraskuu 2017) sekä Euroopan komission artikla 126(3) kertomukseen[13] (toukokuu 2017).

[10] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2018_dbp_fi_en.pdf
[11] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/swd-2017-516_en.pdf
[12] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2017-8016-en.pdf
[13] https://ec.europa.eu/info/files/reportcommissionfinland126-3-220517_en

Komission syksyn 2017 analyysin[14] mukaan Suomi täytti sopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimukset vuonna 2017. Tämä johtopäätös otti huomioon rakenteellisten uudistusten ja EU-osarahoitteisten investointien aiheuttamien kustannuksien (määritelty nk. joustavuustiedonannossa[15]) vaikutuksen julkiseen talouteen vuonna 2017. Komission mukaan Suomen alustava budjettisuunnitelma vuodelle 2018 täyttää vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimukset. Vuonna 2016 Suomen julkinen velka oli 63,1 prosenttia bruttokansantuotteesta eli enemmän kuin sopimuksen viitearvo 60 % BKT:sta. Komission 2017 syksyn arvion mukaan Suomen julkinen velkasuhde on laskussa. Velkasuhteen ennakoidaan alentuneen vuonna 2017 ja odotetaan alenevan vuonna 2018.

Todettakoon, että komission ja VTV:n analyysit niin rakenteellisen alijäämän ja menosäännön kuin velkasäännön suhteen ovat hyvin samansisältöisiä. Ennusteissa ja niihin pohjautuvissa julkisen talouden tunnusluvuissa ilmenee pieniä eroja, mutta nämä erot eivät ole merkittäviä ja johtopäätökset ovat samat: ennaltaehkäisevän osan ja velkasäännön vaatimusten odotetaan täyttyvän vuosina 2017-2018.

Euroopan komissio arvioi seuraavan kerran Suomen julkisen talouden tilaa toukokuussa, kun Suomi on toimittanut komissiolle vakausohjelmansa. Arvio pohjautuu Eurostatin tarkastamiin vuoden 2017 julkisen talouden lukuihin ja komission kevätennusteeseen.

[14] Sama kuin alaviite 2.
[15] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0012