Valiokunnan lausunto SuVL 9/2018 vp– U 86/2018 vp

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän U 86/2018 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2018 vp
- talousvaliokunta TaVL 45/2018 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 11/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Lisäksi valiokunta on saanut asiasta kirjallisen lausunnon osana EU:n rahoituskehysneuvotteluja (2021—2027) koskevien asioiden U 45/2018 vp ja E 29/2018 vp käsittelyä:
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- yliopistotutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 31.5.2018 ehdotuksen asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta (COM(2018) 387). Ehdotukseen liittyy myös luonnos vakautusjärjestelyyn osallistuvien jäsenvaltioiden väliseksi valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä. Uutena talousarviovälineenä ehdotus liittyy kiinteästi tulevan EU:n monivuotien rahoituskehyksen valmisteluun ja on jatkoa komission tiedonannolle (COM(2017) 822) toimista Euroopan talous- ja rahaliiton syventämiseksi.

Komissio esittää 30 mrd. euron investointien vakautusjärjestelyn perustamista täydentämään jäsenmaiden kansallista finanssipolitiikkaa. Ehdotuksen tavoitteena on julkisten investointien tason turvaaminen jäsenmaassa, johon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Järjestelyn piiriin kuuluisivat euroalueeseen ja valuuttakurssimekanismi ERM II:en osallistuvat jäsenvaltiot. Esitetty järjestely on komission mukaan nähtävä ensiaskeleena prosessissa, joka tähtää ajan mittaan vapaaehtoisen vakuutusmekanismin perustamiseen makrotalouden vakauttamista varten. Komissio katsoo, että järjestely on toteutettavissa koheesiopolitiikan toimin, koska investointien vakautusjärjestely tasaa suurien epäsymmetristen sokkien vaikutusta jäsenvaltioiden talouteen ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Ehdotuksen mukaan vakautusjärjestelystä maksettavaan tukeen olisi oikeutettu maa, jonka työttömyys on korkea ja nousussa. Tuki olisi muodoltaan EU:n myöntämä laina, jonka EU rahoittaisi EU-budjetin takaamalla liikkeeseenlaskulla tai ottamalla lainaa rahoituslaitoksilta. Järjestelyyn kuuluisi myös korkotuki, joka rahoitettaisiin osallistuvilta jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen nojalla (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 lähtökohtaisesti 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.

Komissio esittää, että vakautusjärjestelystä tukea saavan jäsenvaltion on tehtävä lainan suuruinen tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona sille myönnetään vakautusjärjestelystä laina. Tukea ei kuitenkaan suoraan korvamerkitä investointeihin. Jos komissio katsoo, että ehtoa ei ole noudatettu, se voi vaatia ennenaikaista takaisinmaksua joko osittain tai kokonaan ja evätä jäsenmaalta korkotuen. Lainan saamisen ehtona olisi lisäksi EU:n talous- ja finanssipolitiikan valvontakehyksen mukaisten päätösten ja suositusten noudattaminen.

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 175 artiklan 3 kohta, joka mahdollistaa rakennerahastojen ulkopuoliset erityistoimet taloudellisen, sosiaaliseen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ehdotukset tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

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 tarpeellisena myöskään investointien vakautusjärjestelyn luomista.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että oikeusperustan valintaan ja toimen rahoitukseen sisältyy periaatteellisesti ja EU:n tulevan kehityksen kannalta merkittäviäkin kysymyksiä. Ehdotus laajentaisi koheesiopolitiikkaa koskevan oikeusperustan (SEUT 175 artiklan 3 kohta) tulkintaa tavalla, jonka asianmukaisuutta tulee jatkovalmistelussa arvioida huolellisesti. Valtioneuvosto toteaa, että koheesiopolitiikka kuuluu jaettuun toimivaltaan, jolla jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä vain siltä osin kuin alalla ei ole EU-sääntelyä. Talouspolitiikka taas on SEUT 5 artiklan mukaan pääosin kansallisessa toimivallassa ja EU:n toimivalta rajoittuu lähinnä koordinaatioon. Perussopimukset eivät kuitenkaan sisällä talouspolitiikan alalla sellaista oikeusperustaa, joka mahdollistaisi ehdotetun kaltaisen järjestelyn luomisen. Vakautusjärjestelyn voidaan kuitenkin katsoa liittyvän EU:n tavoitteisiin siten kuin niistä määrätään SEU 3 artiklassa, erityisesti tavoitteeseen pyrkiä "Euroopan kestävään 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."

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena myös järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella EU:n rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. EU:n 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. 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, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunioninvarautumisjärjestelyä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja tarkoituksenmukaisuus

Komissio ehdottaa investointien vakautusjärjestelyn perustamista talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämiseksi. Komission mukaan vakautusjärjestelyn tavoitteena on julkisten investointien tason säilyttämisen tukeminen silloin, kun jäsenmaata kohtaa riittävän suurena pidetty taantuma, jota mitataan työttömyysasteen tasolla ja nousulla. Ehdotettu järjestely olisi kooltaan 30 mrd. euroa ja se olisi tarkoitettu euromaille ja valuuttakurssimekanismiin (ERM II) osallistuville maille. Tuki olisi luonteeltaan lainaa, mutta järjestelyyn kuuluisi myös korkotuki, joka rahoitettaisiin jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen kautta (ts. EU-budjetin ulkopuolella) kerättävillä maksuilla. Sopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuisivat vuosittain täydentämään rahastoa kansallisista budjeteistaan ohi EU-budjetin hyväksymiseen normaalisti sovellettavin menettelyin. Komissio haluaisi myös varautua mahdollisuuteen, että jollain aikavälillä vakautustukirahastosta voitaisiin kattaa korkokustannuksia, jotka liittyvät Euroopan vakausmekanismin (EVM) tai sen oikeudellisen seuraajan myöntämiin lainoihin julkisia investointeja varten.

Valtiovarainvaliokunnan (VaVL 11/2018 vp) tavoin suuri valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti vakautusjärjestelylle asetettuihin tavoitteisiin, joita ovat mm. taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen ja finanssipolitiikan myötäsyklisyyden vähentäminen. Esityksen taustalla on erityisesti ajatus siitä, että kansallisen rahapolitiikan puuttuessa kansallinen finanssipolitiikka ei riitä siihen, että euroalueen jäsenmaa selviytyisi omin keinoin laajoista epäsymmetrisistä häiriöistä. Tavoitteena on näin varmistaa, että laaja epäsymmetrinen häiriö ei vaaranna yhteenkuuluvuutta.

Valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien (VaVL 11/2018 vp, TaVL 45/2018 vp) tavoin suuri valiokunta suhtautuu kuitenkin ehdotukseen kriittisesti ja pitää järjestelyä tarpeettomana ja esitystä ongelmallisena. Myös perustuslakivaliokunta suhtautuu vakautusjärjestelyä koskevaan ehdotukseen varauksellisesti, vaikkei ehdotus merkitse sen arvion mukaan suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen (PeVL 38/2018 vp).

Kuten valtiovarainvaliokunta huomauttaa (VaVL 11/2018 vp), ehdotuksella ei nykymuodossaan olisi sanottavaa merkitystä suhdanteiden tasoittajana verrattuna siihen, että valtiot luovat hyvinä aikoina riittävästi pelivaraa omaan julkiseen talouteensa kysynnän tukemiseksi taantumissa. Myös ns. automaattiset vakauttajat voivat hoitaa tasaustarpeita silloin, kun maat kohtaavat epäsymmetrisiä häiriöitä. Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, ettei lisälainanotto itsessään vakauta jäsenvaltion kansantaloutta. Vakautusjärjestelyn pääasiallisia asiakkaita tulisivat olemaan jäsenvaltiot, joiden talous on heikentynyt niin, että niiden markkinaehtoisen rahoituksen saanti on vaikeutunut. Tällaisessa tilanteessa maan tosiasiallinen haaste ei ole lainanoton ja finanssipoliittisen elvytyksen lisääminen vaan markkinoiden luottamuksen palauttaminen.

Ehdotuksen vaikutukset finanssi- ja talouspoliittiseen toimivaltaan

Suuri valiokunta uudistaa kantansa siitä, että EMU:ta tulee kehittää niin, että toimivalta finanssi- ja talouspolitiikasta säilyy jäsenvaltioilla, eivätkä vastuusuhteet hämärry. Euroalueen jäsenmail-

la on jatkossakin oltava vastuu oman taloutensa rakenteellisten ongelmien ja julkisen talouden alijäämän korjaamisesta. Valiokunta ei tue sellaisia EMU:n kehittämiseksi esitettyjä ratkaisumalleja, jotka merkitsevät tosiasiassa yhteisvastuun kasvua tai johtavat jäsenvaltioiden välisiin pysyviin tulonsiirtoihin ja nykyistä syvempään talouspolitiikan keskitettyyn ohjaamiseen (SuVL 9/2017 vp, SuVL 2/2018 vp).

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien (PeVL 38/2018 vp, VaVL 11/2018 vp, TaVL 45/2018 vp) arvioihin siitä, että mikäli ehdotus hyväksyttäisiin esitetyssä muodossaan, se muuttaisi jäsenvaltioiden ja komission välisiä toimivaltasuhteita siirtämällä komissiolle sellaista valtaa, jolla voi olla taloudellisia seuraamuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio voisi myöntää 30 mrd. euron arvosta lainoja jäsenmaille ja päättää kaikista antolainauksen ehdoista, ml. hinnoittelu, laina-aika sekä lainan ja korkotuen määrä. Ehdotuksella koheesiopolitiikan osaksi luotaisiin määräenemmistöpäätöksellä tukijärjestely, joka toisi jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Ehdotuksen myötä jäsenmaille voisi syntyä tosiasiallisia velvoitteita rahoittaa valtion budjetista sellaista EU:n toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt. EU:n budjetin toimiessa lainanoton takaajana kaikki jäsenmaat joutuisivat käytännössä vastuuseen lainoista, mikäli tukea saanut maa ei maksaisi niitä takaisin.

Suuri valiokunta painottaa, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. EU-tason järjestelyillä ei ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (ks. SuVL 9/2017 vp, SuVL 2/2018 vp).

Suuri valiokunta pitää ongelmallisena esitettyä mallia rahoittaa järjestelyn toiminta valtiosopimuksella rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. Tällainen rahoitusmalli heikentää jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa EU-varojen käyttöä ja menojen kokonaistasoa. Sama ongelma koskee komission ehdotusta kytkeä EVM osaksi ehdotetun tukijärjestelyn rahoitusta. Tukilainoihin ei myöskään liittyisi samankaltaista tiukkaa ehdollisuutta kuin EVM:n myöntämiin lainoihin, mikä voisi vaikuttaa haitallisesti EVM:n toimintaan. Perustuslakivaliokunta suhtautuu valtiosopimusmalliin varauksellisesti myös siksi, että se on vakiintuneesti katsonut, että EMU:ta tulisi ensisijaisesti kehittää perussopimusten puitteissa (PeVL 38/2018 vp).

Suuri valiokunta pitää esityksen merkitystä periaatteellisena edellä esitetyistä näkökohdista arvioituna. Vaikka nyt tehty ehdotus on resursseiltaan varsin vaatimaton (30 mrd. euroa), komissio katsoo, että esitys on avaus kattavamman järjestelyn suunnittelulle.

Ehdotuksen oikeusperusta

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että esitetyssä muodossaan vakautusjärjestelyn yhtymäkohdat koheesiopolitiikan tavoitteisiin eivät ole ilmeiset. Ehdotuksen esitetyt vaikutukset alueelliseen koheesioon ja yhteenkuuluvuuden edistämiseen vaikuttavat alisteisilta ehdotuksen talouspoliittisille ja EMU:n kehittämistä koskeville tavoitteille. Vaikka ehdotus on tehty koheesiopolitiikan oikeusperustaan eli SEUT 175 artiklan 3 kohtaan nojaten, itse ehdotetut toimet poikkeavat koheesiopolitiikan perinteisistä keinoista, toimenpiteistä ja tavoitteista. Kysymystä oikeusperustan asianmukaisuudesta on pidettävä periaatteellisena. Koheesiopolitiikka kuuluu jaettuun toimivaltaan, jolla jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti velvoittavia säädök-

siä vain siltä osin kuin alalla ei ole EU-sääntelyä. Talouspolitiikka taas on SEUT 5 artiklan mukaan pääosin kansallisessa toimivallassa, ja EU:n toimivalta rajoittuu lähinnä koordinaatioon.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta pitää ehdotettua oikeusperustaa ongelmallisena ja edellyttää perustuslakivaliokunnan (PeVL 48/2018 vp) tavoin, että oikeusperustan valintaan liittyvät epäilykset selvitetään huolellisesti. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan vastaava arvio on tehtävä myös valtioneuvoston tarjoaman vaihtoehtoisen oikeusperustan eli SEUT 352 artiklan osalta.

Ehdotuksen jatkovalmistelu

Edellä esitetystä seuraa, että neuvottelujen tavoitteena tulee olla komission ehdotuksen ja siihen liittyvän valtiosopimuksen hylkääminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvon kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2018 vp

Helsingissä 28.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Juha Rehula kesk
varajäsen Maria Tolppanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto