

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta (E 63/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- vanhempi neuvonantaja Lauri Vilmi, Suomen Pankki
- tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- professori Sixten Korkman
- professori Päivi Leino-Sandberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Akava ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Valtiosopimuksen tarve, sisältö ja toimintamuodot

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2020 vp

Uudistusten ja investointien tukiohjelman asetusehdotuksessa euroalueen talousarviovälinettä koskeva osio sisältää valtuuttamissäännöksen, joka mahdollistaa ohjelman lisärahoituksen valtiosopimuksen perusteella. Jäsenvaltiot voivat maksaa lisärahoitusta talousarviovälineeseen myös ilman valtiosopimusta valtuuttamissäännöksen nojalla. Valtiosopimus kuitenkin helpottaisi talousarviovälineen ja maksujen hallinnointia, koska sillä vahvistettaisiin lisärahoituksen koko, maittaiset lisärahoitusosuudet sekä käytännön säännökset maksunsiirroista. Valtuuttamissäännös on muotoiltu niin, ettei asetuksen toiminta edellytä kaikkien euromaiden osallistumista valtiosopimukseen.

Varsinaiset neuvottelut valtiosopimuksesta eivät ole alkaneet, eikä siitä ole käytössä luonnosteksiä, joten sopimuksen mahdollista sisältöä on tässä arvioitu sitä koskevien alustavien keskustelujen ja epävirallisten hahmotelmien perusteella. Näiden perusteella valtiosopimus asettaisi siihen osallistuville jäsenvaltioille velvollisuuden maksaa lisärahoitusosuuksia talousarviovälineeseen. Sillä vahvistettaisiin lisärahoitusosuudet sekä määrättäisiin maksunsiirroista. Lisäksi valtiosopimus voisi sisältää säännöksiä sopimuksen noudattamisesta sekä riidanratkaisusta, mahdollisesti antaen toimivallan Euroopan unionin tuomioistuimelle artiklan SEUT 273 nojalla.

Valtiosopimuksessa vahvistetut jäsenvaltioiden lisärahoitusosuudet lisättäisiin varainhoitoasetuksen 21(2)(a) artiklan mukaisiin ulkoisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin. Valtiosopimukseen sovellettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen talousarvion toimeenpanoa koskevia sääntöjä sekä varainhoitoasetusta. Määrärahat, jotka vastaavat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ja joita ei ole käytetty varainhoitovuoden aikana siirretään seuraaville vuosille (varainhoitoasetuksen 12(4)(c) artikla). Mitään valtiosopimuksen perusteella suoritettavia ulkoiseen käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja tai vastaavia menoja ei laskettaisiin monivuotisen rahoituskehityksen puitteisiin.

Lisärahoitusosuuksien käyttöön sovellettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen säännöksiä. Lisärahoitusosuudet jaettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen allokatioavaimen mukaisesti, ja ne käytettäisiin vain lisärahoitukseen osallistuvien jäsenvaltioiden hyväksi. Neuvoston oikeuspalvelun mukaan valtiosopimus ei voisi sisältää säännöksiä budjetin toimeenpanosta, allokatiosta eikä talousarviovälineen hallintomallista, sillä tämä loukkaisi unionin oikeusjärjestelmän autonomian periaatetta.

Lisärahoituksen koko ja muuttaminen

Valtiosopimukseen osallistuvat jäsenmaat päättäisivät lisärahoituksen koosta yksimielisesti vähintään joka seitsemäs vuosi rahoituskehysneuvotteluiden yhteydessä. Talousarviovälineen valtuuttamissäännöksessä ei ole rajoitettu valtiosopimuksella myönnettävän rahoituksen kokoa. Epävirallisesti on esitetty, että rahoitus voisi olla saman kokoinen kuin rahoituskehysten sisältä osoitettava talousarviovälineen rahoitus, jolloin kyse olisi n. 13–15 miljardin euron lisärahoituksesta. Valtuuttamissäännös mahdollistaa periaatteessa talousarviovälineen koon kasvattamisen monivuotisen rahoituskehityksen puitteiden yli, mutta muut oikeudelliset reunaehdot saattavat rajoittaa lisärahoituksen kokoa.

Valtiosopimukseen kirjattaisiin oletettavasti säännökset siitä, miten valtiosopimuksen mitoitusta ja käyttötarkoitusta voitaisiin muuttaa sopimusosapuolten yksimielisellä päätöksellä niin halut-

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2020 vp

taessa riippumatta rahoituskehystä koskevien neuvottelujen vaiheesta. Tämä mahdollistaisi talousarviovälineen tai muiden sopimuksen kautta tulevaisuudessa rahoitettavien hankkeiden skaalautuvuuden tulevaisuudessa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi ei pidä valtiosopimukseen perustuvaa lisärahoitusta tarpeellisenä talousarviovälineen toiminnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan vastusta lisärahoituksen järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta tähän halukkaiden maiden kesken. Rahoituskehyksen ulkopuolisesta lisärahoituksesta ei saa muodostua talousarviovälineelle välttämätöntä toiminnallista edellytystä.

Suomi katsoo, että EMU:a tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Unionin menojen rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjetitivallalle samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n rahoituskehyksen vakiintuneiden menetelyiden kautta. Suomen lähtökohta on, että unionin budjetin menot rahoitetaan unionin rahoituskehysten sisäältä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat talousvaliokunnan käsittelylle. Talousvaliokunta on käsitellyt ehdotusta euroalueen maiden keskinäisestä, suhdanteiden tasaukseen pyrkivästä talousarviovälineestä jo aikaisemmin (TaVL 8/2019 vp – U 85/2018 vp) suhtautuen esitykseen varsin kriittisesti. Varauksellisuuden taustalla ovat olleet muun muassa kysymykset jäsenvaltioiden välille rakentuvasta yhteisvastuusta, joka voisi heikentää kannustimia kunkin jäsenvaltion omiin toimiin kansantalouden ja julkistalouden hyvässä hoidossa, sekä periaatteellisesta muutoksesta jäsenvaltioiden ja komission päätöksentekoon ja toimivaltasuhteisiin. Talousvaliokunta toistaa aiemmassa lausunnossaan ilmaisemansa varauksellisuuden ja täydentää kantaansa seuraavin huomautuksin.

Talousarvioväline. Talousarvioväline on kompromissi suhdannetasausvälinettä kannattavien ja sitä vastustavien maiden kesken. Instrumenttia ei päätetyssä muodossaan ole kuitenkaan tarkoitettu suoraan suhdanteiden tasaamiseen: sillä ei kokonsa (13—15 mrd euroa seitsemän vuoden aikana) puolesta voisi olla merkittävää vaikutusta tuossa tehtävässä. Talousvaliokunta toistaa aiemman huolensa siitä, että vaikka talousarvioväline on ehdotetussa muodossaan varsin pieni, sen myötä annettaisiin demokratian näkökulmasta haasteellinen, periaatteellinen hyväksyntä talouspolitiikan alaan kuuluvien päätösten siirtymisestä jäsenvaltioilta komissiolle.

Valtiosopimus. Nyt käsitellyssä oleva valtioneuvoston kirjelmä käsittelee talousarviovälineen lisärahoitusta rahoituskehyksen ulkopuolelta, valtiosopimuksen kautta. Talousvaliokunta huomauttaa, että sen kannanmuodostusta vaikeuttaa se, ettei ehdotus valtiosopimukseksi ole vielä julkinen. Tässä lausunnossa esitetyt kannat perustuvat siten valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin arvioihin tulevan sopimuksen sisällöstä.

Valtioneuvoston arvion mukaan uuteen valtiosopimukseen osallistuminen olisi vapaaehtoista. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että tämä voisi merkitä euroalueen epätasaista tai vaikeasti ennakoitavaa fragmentoitumista, joka jäisi riippumaan muun muassa hankerahoituk-

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2020 vp

sen saamisen kriteereistä. Etenkin jos valtiosopimuksen merkitys rahoituskanavana myöhemmin kasvaisi, siihen liittyneiden maiden yhdentymiskehitys saattaisi edetä oleellisesti nopeammin kuin sen ulkopuolelle jättäytyneiden maiden. Euromaiden kantojen hajaantuminen voisi vaarantaa valtiosopimuksen toteutumisen ylipäänsä, jos se ei saa taakseen lukumääräisesti riittävää ja heterogeenistä sekä nettomaksajien että saajavaltioiden joukkoa.

Valtiosopimuksen nojalla toteutettavan lisärahoituksen kasvun pidäkkeenä toimisi kuitenkin valtioneuvoston kirjelmän mukainen lisärahoituksen koosta päättämisen yksimielisyysvaatimus. On oletettavaa, että yksimielisyysvaatimus koskisi muitakin valtiosopimuksen muutoksia. Talousvaliokunta pitää tätä yksimielisyyselementtiä merkityksellisenä ja pitää tärkeänä, että sen päätyminen lopulliseen valtiosopimustekstiin valvotaan tarkasti.

Rahoitus. Välineen rahoitus perustuu lähtökohtaisesti EU:n budjettiin. Euroalueen ja koheesio-politiikan ulkopuoliset maat Ruotsi ja Tanska saavat hyvityksen siitä, että budjettivaroja käytetään tällaiseen tarkoitukseen. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomella ei ole syytä estää euroalueen jäsenmaita täydentämästä välineen rahoitusta vapaaehtoisella pohjalla, mutta valiokunta ei myöskään näe ilmeistä syytä osallistua sellaiseen rahoitukseen.

Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan muistuttanut, että ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta on punnittava kaikkiin järjestelmän arvioituihin hyötyihin nähden, huomioiden myös, että Suomi on järjestelyssä todennäköisimmin nettomaksajan asemassa, joskin Suomelle voi koitua välillistä hyötyä myös euroalueen muiden valtioiden suotuisan kehityksen kautta.

Loppupäätelmiä. Koska valtiosopimuksesta ei tässä vaiheessa ole käytettävissä luonnosta, sen vaikutusta euroalueen talouden ohjausjärjestelmälle ei tiedetä. Jatkoneuvotteluissa tulee joka tapauksessa varmistaa, että talousarviovälineen valmistelu ja käyttöönotto ei johda Suomen kannalta lisävastuisiin. Suomen tulee myös pyrkiä jatkoneuvotteluissa asemaan, joka mahdollistaa osallistumisen mekanismin toimintaperiaatteista päättämiseen, mutta ei sido Suomea ennen kuin velvoitteiden lopullinen sisältö ja muoto on selvillä ja sopimukseen osallistumisesta on voitu erikseen päättää tämänhetkistä paremmin tiedoin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2020 vp

Helsingissä 25.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller