

**U 7/2019 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi *(euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehys)***

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä heinäkuuta 2019 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2019) 354) euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehyksestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä syyskuuta 2019

Valtiovarainministeri Mika Lintilä

Finanssineuvos Marketta Henriksson

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON  
ASETUKSEKSI EUROALUEEN LÄHENTYMISTÄ JA KILPAILUKYKYÄ EDISTÄVÄN  
TALOUSARVIOVÄLINEEN OHJAUSKEHYKSESTÄ**

**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Euroopan unionin komissio antoi 24.7.2019 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2019) 354) euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC*) ohjauskehystä. Tavoitteena on luoda hallinnolliset puitteet uudelle euroalueen talousarviovälineelle, jonka pääpiirteitä koskeva asiakirja hyväksyttiin 14.6.2019 euroryhmän kokouksessa. Välineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksille ja investoinneille, ja edistää näin euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä. Talousarviovälineeseen osallistuvat ne jäsenvaltiot, joiden valuuttana on euro, sekä ERM II –valuuttakurssimekanismiin osallistuvat valtiot vapaaehtoisuuden pohjalta. Talousarviovälineen on tarkoitus tulla osaksi unionin talousarviota.

Uusi euroalueen talousarvioväline on tarkoitus sisällyttää komission aiemmin antamaan asetusehdotukseen uudistusten tukiohjelmasta (COM(2018) 391), joka on osa komission 31.5.2018 ehdottamia uusia talousarviovälineitä, joiden tavoitteena on tukea lähentymistä ja kilpailukykyä edistäviä rakenteellisia uudistuksia. Euroryhmän hyväksymän asiakirjan mukaisesti komissio on nyt antanut erillisen asetusehdotuksen talousarviovälineen ohjauskehystä. Asetusehdotuksessa säädetään talousarviovälineen hallinnosta, joka perustuu euroalueen maita koskevaan SEUT 136 artiklaan. Hallintoa koskevan erillisen säädöksen antamisen taustalla on tarve säätää euroalueen maiden ohjaavasta roolista talousarviovälineen hallinnoimisessa.

Nyt annetulla asetusehdotuksella vahvistetaan euroalueen jäsenvaltioiden strategista ohjausta. Ohjauskehysellä vastataan komission mukaan tarpeeseen vahvistaa euroalueen talouspolitiikkojen yhteensovittamista. Komission mukaan tavoitteena on luoda puitteet talouspoliittiselle ohjaukselle uudesta talousarviovälineestä rahoitettavia uudistuksia ja investointeja varten. Talousarviovälineen ohjauskehys on tarkoitus kytkeä tiiviisti eurooppalaisen ohjausjakson aikatauluun ja sen puitteissa annettaviin suosituksiin. Ohjausta toteutetaan täten neuvoston antamien suositusten kautta. Keskeisessä roolissa ovat euroalueen suosituksiin sisällytettävät strategiset suuntaviivat ja uusi maakohtaisten suositusten kanssa samanaikaisesti hyväksyttävä euroaluetta koskeva suositus, jossa annetaan maakohtaisia ohjeita uudistus- ja investointiprioriteeteista. Maakohtaiset ohjeet perustuvat maakohtaisiin suosituksiin, nostaan niiden joukosta esiin prioriteetteja talousarviovälineestä tuettaviksi hankkeiksi.

Voidaan arvioida, että erät jäsenvaltiot tulevat suhtautumaan varautuneesti komission ehdotukseen. Joissakin jäsenvaltioissa on etukäteen oltu huolissaan siitä, että asetusehdotus antaa komissiolle liian laajat valtuudet antaa tarkkoja maakohtaisia ohjeita jäsenvaltioiden uudistus- ja investointihankkeista. Tämän taustalla voi olla huomio siitä, että eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa tällä hetkellä annettavien komission suositusten muuttaminen

neuvostossa on osoittautunut hankalaksi. Toiset jäsenvaltiot taas ovat odottaneet suurempaa roolia euroryhmälle. Jääkin nähtäväksi, toteutuuko euroryhmän asiakirjan suuntaviivojen mukaan euroryhmälle annettava rooli tässä asetusehdotuksessa. Talousarviovälineen valmistelussa esillä oli vaihtoehto erillisen hallinnointia koskevan valtiosopimuksen säätämisestä. Sopimuksessa olisi sovittu, että euroryhmä vastaa välineen hallinnoinnista, mukaan lukien varojen myöntämisestä. Neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin katsonut, että tällainen vaihtoehto olisi EU-oikeuden vastainen.

## **2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus antaa euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen hallinnointia koskevat säännökset. Asetusta sovelletaan vain jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro (1 artikla). Asetuksen tavoitteena on edistää euroalueen jäsenvaltioiden talouksien lähentymistä ja kilpailukykyä määrittelemällä lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehys. Ohjauskehysten kautta annetaan a) strategisia suuntaviivoja, jotka koskevat euroalueen uudistus- ja investointiprioriteetteja ja b) maakohtaisia ohjeita lähentymistä ja kilpailukykyä edistävään talousarviovälineeseen liittyvien uudistusten ja investointien tavoitteista maakohtaisten suositusten mukaisesti (3 artikla).

Neuvosto antaa komission suosituksesta ja euroryhmässä käydyin keskustelun jälkeen vuosittain euroalueen uudistus- ja investointiprioriteetteja koskevat strategiset suuntaviivat osana euroaluetta koskevaa suositusta. Samalla kun komissio antaa mainitun suosituksen, se raportoi neuvostolle siitä, miten jäsenvaltiot ovat noudattaneet strategisia suuntaviivoja edellisinä vuosina (4 artikla). Neuvosto antaa vuosittain komission suosituksesta kaikille euroalueen maille suosituksen, joka sisältää uudistus- ja investointitavoitteita koskevia maakohtaisia ohjeita, joiden pohjalta jäsenvaltiot voivat myöhemmin ehdottaa uudistus- ja investointipaketteja uudistusten tukiohjelmaa koskevan asetuksen nojalla. Neuvoston suosituksen on oltava strategisten suuntaviivojen ja kyseistä jäsenvaltiota koskevien maakohtaisten suositusten mukainen (5 artikla).

Uudistusten tukiohjelmissa säädettyjen kansallisten yhteisrahoitusosuuksien mukauttaminen on mahdollista, jos katsotaan, että jäsenvaltio on vakavassa taloudellisessa taantumassa. Vakava taloudellinen taantuma on todettava neuvoston maakohtaisia ohjeita sisältävässä suosituksessa komission arvioinnin perusteella (6 artikla).

Asetusehdotuksessa toistetaan SEUT 136 artiklan 2 kohdan äänestysääntö, jonka mukaan vain euroalueen maita edustavat neuvoston jäsenet äänestävät asetuksessa tarkoitetuista toimenpiteistä (7 artikla). Unionin toimielinten välisen vuoropuhelun tehostamiseksi Euroopan parlamentin toimivaltainen valiokunta voi kutsua neuvoston, komission ja tarvittaessa euroryhmän puheenjohtajan valiokuntaan keskustelemaan toimenpiteistä, jotka toteutetaan asetuksen nojalla (8 artikla).

## **3 Ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset**

### **3.1 Lainsäädännölliset vaikutukset ja suhde perustuslakiin**

Asetusehdotus olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta eikä siitä aiheutuisi muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön.

### **3.2 Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotuksella voisi toteutuessaan olla merkitystä siihen tapaan, miten Suomessa suunnitellaan ja toteutetaan rakenneuudistuksia. Taloudellisten vaikutusten kannalta merkityksellistä on se, miten tarkasti ohjauskehyksen puitteissa annettavissa suosituksissa määritellään jäsenvaltion uudistus- ja investointiprioriteetteja ja miten paljon liikkumavaraa jäsenvaltiolle itselleen jää päättää uudistus- ja investointipaketin sisällöstä. Taloudellisia vaikutuksia on syytä arvioida tarkemmin uudistusten tukiohjelmaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

## **4 Oikeudellinen perusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

### **4.1 Oikeusperusta**

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 136 artiklan 1 kohdan b alakohta yhdessä SEUT 121 artiklan 6 kohdan kanssa. Lissabonin sopimuksen myötä voimantullut 136 artikla antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille mahdollisuuden säätää erityisesti euroaluetta koskevista koordinaatiotoimenpiteistä. Kyseinen oikeusperusta on verrattain yleinen ja antoi voimaan tullessaan mahdollisuuden sopia aiempaa pidemmälle menevistä menettelyistä (ks. U 34/2010 vp, eurooppalaisen ohjausjakson perustamisesta). SEUT 136 artikla euroalueen maita koskevine äänestysääntöineen on jo nykyisin euroalueen suosituksen perustana.

SEUT 136 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään, että talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan varmistamiseksi neuvosto voi hyväksyä 121 ja 126 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti euroalueen jäsenvaltioita koskevia toimenpiteitä, joilla laaditaan näitä jäsenvaltioita koskevat talouspolitiikan laajat suuntaviivat huolehtien samalla niiden yhteensopivuudesta koko unionin osalta hyväksytyjen talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa sekä niiden valvonnasta.

SEUT 121 artiklan 6 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestelyä noudattaen antaa yksityiskohtaiset säännöt kyseisessä artiklassa tarkoitettuun monenväliseen valvontamenettelyyn.

### **4.2 Toissijaisuusperiaate**

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan. Asetusehdotuksen tarkoituksena on kehittää euroalueen talouspoliittista ohjausta ja edistää näin euroalueen maiden lähentymistä ja kilpailukykyä. Euroalueen talouspolitiikkojen yhteensovittaminen voidaan paremmin toteuttaa unionin tasolla. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

## **5 Ahvenanmaan toimivalta**

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

Valtioneuvoston kirjelmäluonnos on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 5.9.2019. Ohjauskehystä koskevan asetusehdotuksen käsittely jatkuu neuvostossa ja parlamentissa asetusta koskevan lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Talousarviovälineeseen liittyvien,

muiden kuin ohjauskehystä koskevien, kysymysten osalta käsittely jatkuu osana uudistusten tukiohjelmaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyä.

## **7 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää erillisen ohjauskehystä koskevan asetusehdotuksen säätämistä yhdenmukaisena euroryhmässä sovittujen suuntaviivojen kanssa. Suomi edistää asetusehdotuksen käsittelyä huomioiden puheenjohtajakauden roolinsa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana euroalueen maiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä euroalueen talouspolitiikan yhteensovittamisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työnjako nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen ja talousarviovälineen muita osia koskevan asetusehdotuksen välillä on selkeä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EU-budjetin kehittämiseen siten, että euroalueen erityistarpeet tulisivat paremmin huomioituiksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen perusteella annettavat, euroryhmän hyväksymät maakohtaiset ohjeet jättävät jäsenvaltioille riittävän liikkumavaran uudistusten ja investointien valitsemisessa ja toteuttamisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhteisrahoitusosuuden mukauttaminen perustuisi ennustettavaan ja läpinäkyvään menettelyyn.

Asetusehdotus jättää avoimeksi kysymyksen siitä, miten euroalueen ulkopuolisten ERM II –valuuttakurssimekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden osallistuminen päätöksentekoon toteutetaan käytännössä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ERM II –maiden osallistumista varten säädettävistä erikoisjärjestelyistä päästäisiin yhteisymmärryksen ohjauskehystä koskevan asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä.