

Asia

Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Kokous

EU-ministerivaliokunta 11.12.2017 - 13.12.2017

U/E/UTP-tunnus**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Euroopan komissio antoi 6.12.2017 joukon esityksiä ja ehdotuksia lisätoimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi. Komission esitykset ja ehdotukset nojaavat pääosin komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin puheeseen unionin tilasta 13.9.2017¹, komission aiekirjeeseen toimintavuodesta 2018², pohdinta-asiakirjaan talous- ja rahaliiton syventämisestä³ sekä viiden puheenjohtajan raporttiin⁴.

Komission mukaan nyt annettujen esitysten tavoite on edistää talous- ja rahaliiton yhtenäisyyttä, tehokkuutta ja demokraattista vastuuvollisuutta. Komission kaksi sektoritiedonantoa koskevat EU-rahoituksen kehittämistä sekä Euroopan talous- ja finanssiministerin toimen perustamista.

Varsinaiset säädösehdotukset koskevat Euroopan vakausmekanismin muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi, niin kutsutun vakaussopimuksen (valtiosopimus) sisällön saattamista osin (finanssipoliittinen sopimus) osaksi EU:n sekundäärilainsäädäntöä, Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteisiä säännöksiä koskevan yleisasetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamista rakenneuudistusten tukemiseksi sekä asetuksen (EU) 2017/825 muuttamista rakenneuudistusten tukiohjelman rahoituspuitteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi.

Valtioneuvosto antaa säädösehdotuksista eduskunnalle mahdollisimman pian selvitykset perustuslain 96 §:n mukaisesti ja niin taloudellisten kuin oikeudellistenkin kysymysten yksityiskohtaiset vaikutusarviointit tehdään tuolloin. Tuolloin arvioidaan myös komission ehdotusten mahdolliset kytkennät perustuslakiin. Valtioneuvosto ottaa huomioon tässä yhteydessä myös eduskunnan tuoreet lausunnot, kuten SuVL9/2017 vp, PeVL55/2017 vp, VaVL5/2017 vp, ja TaVL54/2017 vp. Tämän selvityksen tarkoitus on saattaa

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fi.htm

² https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fi

³ Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä, 31. toukokuuta 2017

⁴ "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely", Jean-Claude Juncker, tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Shulzin kanssa 22.6.2015.

nopeasti eduskunnan tietoon komission keskeisten ehdotusten aineellinen ydinsisältö.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotukset koskevat kolmea käsitteellistä kokonaisuutta; rahoitusunionin kehittämistä, talous- ja finanssiunionin kehittämistä sekä demokraattisen vastuuvollisuuden toteuttamista ja tehokkaampaa hallintoa. Komission ehdotukset koostuvat horisontaalisesta tiedonannosta (COM(2017) 821 final), sekä seuraavista tiedonannoista ja ehdotuksista:

- Tiedonanto uusista talousarviovälineistä unionin kehikseen vakaan euroalueen tueksi (COM(2017) 822 final)
- Tiedonanto Euroopan talous- ja finanssiministeristä (COM(2017) 823 final)
- Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (COM(2017) 824 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2017/825 muuttamisesta rakenneuudistusten tukiohjelman rahoituspuitteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi (COM(2017) 825 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (COM(2017) 826 final)
- Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (COM(2017) 827 final), mukaan lukien ehdotukseen kuuluva liite.

Komission EMU:n kehittämiseksi esittämä uudistuspaketti on laaja, moniulotteinen ja useassa vaiheessa toteutettavaksi esitetty kokonaisuus. Se nostaa esiin useita EU:n integraatiota koskevia laajempia ja periaatteellisempia näkökohtia sekä oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen toimivallanjakoon, EU:n toimielinten toimivaltuuksiin, institutionaaliseen tasapainoon, EU:n perussopimusten mukaisten oikeusperustojen kattavuuteen, EU:n päätöksentekomenettelyihin, valittaviin säädösvälineisiin, demokraattiseen legitimitettiin, vastuuvollisuuden toteutumiseen sekä toissijaisuus- ja

suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen. Viime kädessä kysymys on siitä, voisivatko eräät muutokset edellyttää oikeudellisesti EU:n perussopimusten muuttamista joko yksinkertaistetussa tai tavanomaisessa menettelyssä.

Ehdotuksilla on myös perustuslakikytkentöjä kansallisella tasolla. On arvioitava, voisiko niillä toteutuessaan olla vaikutuksia esimerkiksi täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttämiseen.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti ja tiiviisti komission keskeiset ehdotukset.

Euroopan vakausmekanismin muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi

Komissio esittää Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). Esitys pohjautuu jo kesäkuussa 2015 annettuun viiden puheenjohtajan raporttiin sekä komission puheenjohtajan unionin tilaa käsittelevään puheeseen. Tähän liittyen komissio antoi 6.12. ehdotuksen neuvoston asetukseksi liitteineen (COM(2017) 827 final). Ehdotukseen kuuluvassa liitteessä esitellään luonnosteksti, josta komission mukaan voisi tulla hallitustenvälinen sopimus varojen siirtämisestä Euroopan vakausmekanismista Euroopan valuuttarahastoon. Ehdotetun asetuksen liite sisältää myös luonnoksen EVR:n perussäännöksi. Esityksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artikla, niin sanottu ”joustolauseke”. Ehdotus edellyttää myös Euroopan parlamentin hyväksyntää. Asetusehdotus on hyväksyttävä neuvostossa yksimielisesti (SEUT 352 art.).

Ehdotuksen mukaan EVR perustetaan omaksi unionin lainsäädännön alaiseksi oikeushenkilökseen. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa. Siitä tulisi EVM:n seuraaja, jossa komission mukaan EVM:n nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet säilyisivät pääosin ennallaan. Eräs olennainen muutos olisi se, että neuvosto vahvistaisi EVR:n merkittävää harkintavallan käyttämistä edellyttävät päätökset. Tämä rajaus heijastaa EU-tuomioistuimen niin sanottua Meroni-oppia, jonka mukaan EU-virastoille ei saa delegoida laajaa harkintavaltaa sisältävää toimivaltaa. Alistusmenettely koskisi käytännössä kaikkia päätöksiä joiden takia valuuttarahasto ylipäänsä olisi olemassa. EVR olisi ehdotuksen mukaan vastuuvollinen Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä kansallisille parlamenteille.

Ehdotus sisältää merkittäviä muutosehdotuksia nykytilaan, joista valtioneuvosto haluaa nostaa esille jo tässä vaiheessa varsinkin seuraavat:

EVR:n päätöksentekomenettely eroaisi olennaisesti EVM:n päätöksentekomenettelystä. Rahoituksen myöntämistä ja maksujen suorittamista jäsenille koskevissa äänestyksissä riittäisi vahvistettu määräenemmistö eli 85 prosenttia annetuista äänistä. Nykyisin nämä EVM:n päätökset tehdään yksimielisesti ja yksimielisyydestä voidaan poiketa vain hätätilamenettelyssä.

EVR toimisi yhteisenä varautumisjärjestelynä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. Varautumisjärjestely voisi olla luottolimiitti tai takaus EVR:lta yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. Se olisi aluksi kooltaan 60 miljardia euroa. Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn sisältöä ja teknistä valmistelua on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston E-kirjeessä E 43/2017.

Ehdotuksessa esitetään EVR:n ottamista suoremmin mukaan rahoitusapuohjelmien hallintointiin Euroopan komission rinnalle. Komissiolla olisi kuitenkin edelleen päävastuu.

Ehdotuksen perusteluissa viitataan mahdollisuuteen kehittää uusia rahoitusvälineitä. Erityisesti nämä uudet rahoitusvälineet voisivat pitää sisällään makrotaloudellisen vakautusjärjestelyn tai muita uusia rahoitusapuvälineitä.

Komissio ei esitä ehdotuksessa muutoksia EVM:n pääomarakenteeseen tai lainanantokapasiteettiin taikka niitä koskeviin päätöksentekomenettelyihin, alistusmenettelyä lukuun ottamatta. EVR:n pääoman määrää ei siis esitetä muutettavaksi nykyisestä ja rahaston kokonaiskapasiteetti olisi 500 miljardia euroa. Samoin esimerkiksi vaadittavaa maksettavaa pääomaa koskevista maksuvaatimuksista päätettäisiin edelleen hallintoneuvostossa yksimielisesti. Hallintoneuvoston yksimielisesti tekemä päätös tulee voimaan vain, jos EU:n neuvosto hyväksyy päätöksen euromaiden määränemmistöllä.

Komission esityksessä ei ole lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Siten esimerkiksi EVM-sopimuksen johdantolauseisiin sisältyvä viittaus sijoittajanvastuuseen puuttuu kokonaan komission ehdotuksesta.

Komission mukaan tavoite ehdotuksen hyväksymiselle olisi kesä 2019. Neuvosto ja komissio säilyttäisivät EU:n perussopimuksissa määrätyn talous- ja finanssipolitiikan valvontaa ja koordinoitua koskevan toimivaltansa ja vastuunsa.

Valtioneuvosto tulee antamaan eduskunnalle ehdotuksesta U-kirjelmän perustuslain 96 § mukaisesti, jossa ehdotuksen taloudellisia ja oikeudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan yksityiskohtaisesti, mukaan lukien oikeusperustakysymykset sekä liitännät perustuslakiin.

Suomen kanta

Suomen kanta Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen on kuvattu yksityiskohtaisesti valtioneuvoston E-kirjeessä E 80/2017 vp. Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakausmekanismin siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa.

Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) saattaminen osaksi EU-lainsäädäntöä.

Komissio on tehnyt ehdotuksen neuvoston direktiiviksi (COM(2017) 824 lopullinen) jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä. Kyseessä on niin kutsutun vakaussopimuksen/finanssipoliittisen sopimuksen edellyttämä toimeksianto ko. hallitustenvälisen sopimuksen ao. määräysten viemisestä osaksi unionin lainsäädäntöä.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön valtiosopimuksen 16 artikla, jonka mukaan sopimuksen määräykset on täytäntöönpanosta saadut kokemukset huomioon ottaen tarkoitus saattaa osaksi EU:n oikeusjärjestystä viiden vuoden kuluessa sen

voimaantulopäivästä eli viimeistään 1. tammikuuta 2018. Sopimuksen seitsemännen johdantolauseen mukaan tavoitteena on sisällyttää sopimusmääräykset mahdollisimman pian EU:n perussopimukseen. Tähän Suomikin on sitoutunut.

Direktiivi pyritään saamaan hyväksytyä ja kansallisesti saatettua voimaan 30.6.2019 mennessä. Komission tiedonannossa todetaan lisäksi, että vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen huomattavaan yksinkertaistamiseen tullaan pyrkimään vuoteen 2025 mennessä. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että vakaus- ja kasvusopimuksen asetusten mukainen 5-vuotistarkastelu tulee seuraavan kerran jo joulukuuhun 2019 mennessä.

Suomen kanta

Suomi ei pidä ongelmallisena finanssipoliittista sopimusta vastaavien sääntöjen sisällyttämistä osaksi EU-lainsäädäntöä. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus vaikuttaisi kuitenkin sisällöllisesti poikkeavan joiltakin osin hallitustenvälisestä finanssipoliittisesta sopimuksesta. Mahdolliset tosiasialliset muutokset ja niiden merkitys on arvioitava asian jatkovalmistelussa.

Alustavan arvion mukaan komission ehdotus poikkeaa joiltakin osin myös voimassa olevasta suoraan sovellettavasta EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta. Direktiivin johdosta säädettävät kansalliset finanssipoliittiset säännöt saattaisivat tällöin poiketa EU-asetuksista. Myös tältä osin mahdolliset tosiasialliset muutokset on arvioitava asian jatkovalmistelussa.

Talous- ja rahaliiton etenemissuunnitelmaa koskevan tiedonannon mukaan tarkoituksena on yksinkertaistaa EU:n finanssipoliittisia sääntöjä huomattavasti vuoteen 2025 mennessä. Suomi on jo aiemmin tukenut EU:n finanssipoliittisen kehikon yksinkertaistamispyrkimyksiä. Suomi katsoo, että EU-lainsäädäntöön perustuvia finanssipoliittisia sääntöjä tulee tarkastella kokonaisuutena sekä samalla varmistaa yhtäältä suoraan sovellettavien ja toisaalta kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävien sääntöjen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus. Direktiivillä tässä kohdin tehtävät muutokset eivät välttämättä tue tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Uudet talousarviövälitteet unionin kehikseen vakaan euroalueen tueksi (ml. eurobudjettilinjat)

Komissio esittää talous - ja finanssivakausunionin kehittämistä laajentamalla Euroopan unionin talousarvion välineistöä. Nämä ehdotukset perustuvat puheenjohtaja Junckerin ehdotukseen EU-budjettiin luotavaksi europääloukaksi/budjettilinjaksi. Komissio tulee antamaan esityksen uudeksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi toukokuun lopulla 2018.

Tiedonannossa ehdotetaan neljää keskeistä järjestelyä:

1) **Uudistusten toteuttamisen tukiväline**, jolla tuetaan jäsenvaltioiden antamien sitoumusten mukaisten uudistusten toteuttamista. Tukiväline pilotoitaisiin jo vuosina 2018-2020 ja komissio tulee esittämään tukivälinettä todennäköisesti myös seuraavalle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle toukokuussa 2018. Järjestelyssä jäsenvaltiot esittäisivät itse rakenneuudistuksia, jotka vastaisivat

eurooppalaisen ohjausjakson haasteisiin. Jäsenmaa laatisi komission kanssa uudistussitoumuspaketin. Sovittu paketti sisältäisi toimenpiteet, välitavoitteet ja toteutusaikataulun. Raportointi tapahtuisi kansallisissa uudistusohjelmissa. Komissio arvioisi uudistuksia vuotuisissa maaraaportteissaan. Vuosiksi 2018-2020 ehdotetaan järjestelyä, jossa jäsenvaltioille tarjottaisiin mahdollisuus käyttää osa nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen suoritevarauksen määrärahoista uudistuksiin yksittäisten hankkeiden asemesta.

Lisäksi komissio esittää muutoksia jäsenvaltioiden pyynnöstä annettavaan tekniseen tukeen. Ensimmäisessä vaiheessa komissio ehdottaa, että nykyisen rakenneuudistusten tukiohjelman⁵ määrärahat kaksinkertaistetaan, jolloin vuonna 2020 päättyvää kautta varten käytettävissä oleva määrä kasvaisi 300 miljoonaan euroon. Komission mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston on vuonna 2018 hyväksyttävä ehdotus rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahojen vahvistamisesta kahdeksi seuraavaksi vuodeksi. Ohjelmalle esitettäisiin jatkoa myös seuraavalle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle.

2) Erityinen lähentymisväline euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenvaltioille. Kaikki jäsenmaat ovat sitoutuneet oikeudellisesti EMU:n kolmanteen vaiheeseen, eli liittymään lopulta euroon, pois lukien Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön erityinen menettely kohdennetun tuen tarjoamiseksi euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenmaille. Tukea tarjottaisiin pyynnöstä ja se kattaisi kaikki toimintapolitiikat jotka voisivat edesauttaa lähentymistä. Uusi lähentymisväline olisi tarkoitus toteuttaa osaksi seuraavaa monivuotista rahoituskehystä ja se olisi osana rakenneuudistusten tukiohjelman jatkotoimia.

3) Pankkiunionin varautumisjärjestely, joka toteutetaan Euroopan vakauserämekanismien / Euroopan valuuttarahaston kautta. Järjestelyä olisi komission mukaan laajennettava kattamaan tasavertaisesti kaikki pankkiunionin jäsenet. Varautumisjärjestely olisi komission mukaan oltava käytettävissä heti kun kriisinratkaisumekanismien antama kriisinratkaisumääräys tulee voimaan. Komissio korostaa siten nopean ja tehokkaan päätöksentekomenettelyn merkitystä, eikä instrumentin käyttöön saisi sisältyä ylimääräisiä ehtoja niiden vaatimusten lisäksi, joista säädetään kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa. Komissio mukaan hallintojärjestelyiden on oltava nopeita ja luotettavia. Komissio ei täsmennä tarkemmin olisiko tämä pankkiunionin varautumisjärjestelyä tarkoittava osuus euroalueen budjetissa tarkoitus toteuttaa sen ehdottaman Euroopan vakauserämekanismista / Euroopan valuuttarahastosta yhteiselle kriisinratkaisurahastolle myönnettävän lainalimiittijärjestelyn lisäksi vai olisiko kyse tuon lainalimiitin sisällyttämisestä euroalueen budjettiin.

4) Makrotaloudellinen vakautusjärjestely/suhdannetasausmekanismi ensisijaisesti euroalueen jäsenvaltioille, joka olisi erillinen nykyisestä EU:n rahoitusvälineistä ja se aktivoitaisiin automaattisesti laajojen epäsymmetristen häiriöiden yhteydessä ensisijaisesti investointien tason säilyttämiseksi. Komission mukaan väline ei saisi kuitenkaan johtaa pysyviin tulonsiirtoihin ja sen tulisi olla julkisen talouden kannalta neutraali keskipitkällä aikavälillä. Tämän vakautusjärjestelyn ensisijainen tavoite olisi tukea lähinnä investointeja jäsenmaissa suurten

⁵ Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat komission ehdotuksesta rakenneuudistusten tukiohjelmasta vuoden 2017 alkupuolella. Ohjelman kauden 2017-2020 määrärahat ovat 142,8 miljoonaa euroa.

epäsymmetristen shokkien yhteydessä. Ehdotuksen euromääräisestä kokoluokasta ei ole tässä vaiheessa tarkempia tietoja, mutta komission mukaan tuen tulisi olla kooltaan vähintään 1 prosentti tuettavan jäsenmaan bruttokansantuotteesta, jotta järjestely olisi taloudellisesti mielekäs. Sen aktivoiminen tulisi olla automaattista erityisten hyväksyttävyysskriteerit täyttävien jäsenmaiden kohdalla. Vakautusjärjestelyn rahoitus voisi perustua EU-budjettiin, Euroopan valuuttarahaston luottolupaukseen ja mahdolliseen jäsenmaiden erillisrahoitukseen. Vakautusjärjestelyn tuki koostuisi mahdollisesti EU-budjettituesta ja lainoista. Vakautusjärjestely voisi liittyä investointien tukemiseen, yhteiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään tai erityiseen pahan päivän rahastoon. Komissio tulee antamaan esityksen makrotaloudellisesta vakautusjärjestelystä toukokuussa 2018 uuden rahoituskehusehdotuksen yhteydessä. Komissio näkee, että vakautusjärjestelyä koskeva ehdotus tulisi hyväksyä vuoden 2020 jälkeen.

Suomen kanta

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehityksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioituiksi. 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 pankkiunionin varautumisjärjestelyä. Tarvittava rahoitus tulisi pääosin järjestää uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevaa EU-rahoitusta. EU-budjetin hyödyntämisellä vältettäisiin uusien instituutioiden luominen pelkästään euromaille ja siten tarpeetonta eriytymistä ja vastakkainasettelua unionissa. Suomen nettomaksuosuuden täytyy kuitenkin pysyä kohtuullisena ja oikeudenmukaisena.

Suomen näkemyksen mukaan euroalueelle ei ole tarvetta perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi, kuten yhteiseurooppalaista työttömyysvakuutusta tai pahan päivän rahastoa. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä.

Edellä todetuin syin Suomi myös katsoo, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia nykyisten vakiintuneiden unionin instituutioiden rinnalle.

Euroopan talous- ja finanssiministeri

Komissio esittää tiedonannossaan unionille uutta Euroopan talous- ja finanssiministerin (jatkossa myös ministeri) toimenkuvaa. Ministerin keskeisiä tehtäviä olisivat edistää EU:n ja euroalueen talouden yleistä etua ja edustaa sitä kansainvälisellä tasolla, vahvistaa politiikan koordinoitua ja valvoa talouspolitiikan, finanssipolitiikan ja varainhoidon sääntöjä, esittää kantansa euroalueelle sopivasta finanssipolitiikasta, sekä valvoa EU:n ja euroalueen

talousarviovälineiden kuten uudistuksiin suunnatun tuen, makrotalouden vakautusjärjestelyn ja lähentymisvälineen käyttöä.

Ministerin tehtävä olisi kaksoistehtävä, eli ministeri olisi mahdollisesti komission varapuheenjohtaja ja euroryhmän puheenjohtaja. Komission mukaan tehtävien yhdistäminen loisi synergiaa ja edistäisi tehokkaamman hallintorakenteen luomista. Ministeri edustaisi komissiota Euroopan keskuspankin neuvoston kokouksissa ilman äänioikeutta ja hän olisi myös vastuussa EU:n tason sosiaalisesta vuoropuhelusta ja yhteydenpidosta keskeisten sidosryhmien välillä. Ministeri esittelisi euroryhmän puheenjohtajan euroalueen politiikan yleisen suunnan ja hän vastaisi myös euroalueen huippukokouksen johdonmukaisesta valmistelusta. Euroryhmä voisi komission mukaan päättää, että Euroopan talous- ja finanssiministeri valittaisiin euroryhmän puheenjohtajaksi komission koko toimikaudeksi. Ministeri saisi euroryhmän valmistelutyössä tukea talous- ja rahoituskomitean/euroryhmän työryhmän pysyvältä puheenjohtajalta ja ministerin tukena olisi sihteeristö. Euroopan talous- ja finanssiministeri olisi myös samalla Euroopan valuuttarahaston hallintoneuvoston puheenjohtaja. Ministeri olisi vastuuvollinen Euroopan parlamentille kaikissa tehtäviinsä liittyvissä asioissa. Lisäksi ministeri olisi valmis käymään vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa.

Komission tiedonannon mukaan tällainen uusi toimenkuva voitaisiin perustaa vaiheittain nykyisten perussopimusten puitteissa siten, että tehtävä perustettaisiin kun seuraava komissio nimitetään marraskuussa 2019. Euroryhmä voisi sopia ministerin valitsemista euroryhmän puheenjohtajaksi kahdeksi perättäiseksi toimikaudeksi, jolloin toimikausi vastaisi komission toimikautta.

On selvää, että komission esille nostamiin yhteensovittamiseen liittyviin puutteisiin voitaisiin saada parannusta eräiltä osin komission sisäisiä järjestelyjä ja työnjakoa kehittämällä.

Suomen periaatteellinen kanta Euroopan talous- ja finanssiministerin toimen perustamiseen on esitetty valtioneuvoston selvityksissä E 80/2017 vp ja E 96/2017 vp. Jälkimmäisessä selvityksessä asiaan on otettu kantaa institutionaaliselta kannalta.

Suomen kanta

Suomi tukee tavoitteita vahvistaa euroryhmän puheenjohtajan asemaa ja parantaa euroryhmän toimintaedellytyksiä. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena ajatusta yhdistetystä Euroopan komission jäsenen ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä. Euroryhmän puheenjohtajalla tulee olla riittävä omistajuus ja vastuuvollisuus euroryhmässä käsiteltäviin asioihin.

Suomi ei näe tarvetta eikä perusteita luoda uutta toimielintä euroalueen valtiovarainministerin tai valtiovarainministeriön muodossa, vaan katsoo nykyisten instituutioiden olevan riittäviä.

Komission etenemissuunnitelma talous- ja rahaliiton syventämiseksi

Komission mukaan viiden puheenjohtajan raportissa ja viime keväänä esitetystä komission pohdinta-asiakirjassa esitetyt suunnitelmat talous- ja rahaliiton syventämiseksi ovat edelleen päteviä. Komission mukaan 6.12.2017 esitetty paketti on vain osa tätä isompaa agendaa ja asiakokonaisuutta. Komission mukaan etenemistä tarvitaan seuraavalla neljällä osa-alueella:

1. Rahoitusunioni

Rahoitusunionin osalta komissio ehdottaa tiekartassaan pankkiunionin nopeaa loppuunsaattamista vuoden 2018 kuluessa, sekä pääomamarkkinaunionin jatkuvaa kehittämistä.

Pankkiunionin osalta komissio ehdottaa sopimista neuvoston ja Euroopan parlamentin kesken kaikista avoimista pankkiunionia koskevista säädösesityksistä sekä yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelystä. Säädösehdotukset sisältävät etenkin 23.11.2016 annetun ”pankkipaketin”, mukaan lukien riskien vähentämispaketti, sekä ehdotuksen yhteisestä eurooppalaisesta talletussuojasta.

Komissio tulee antamaan ensi vuonna myös esityksen niin kutsuttujen eurooppalaisten valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden (SBBS) mahdollistavasta kehyksestä keväällä 2018. Komissio viittasi jo lokakuuisessa pankkitiedonannossaan valmisteluun, jota Euroopan järjestelmäriskikomitea parhaillaan tekee valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden osalta. Komissio ilmoittaa ottavansa tämän työn tulokset huomioon ja aikoo esittää vuonna 2018 ehdotuksen, jolla mahdollistetaan valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden kehittäminen. Pankit voisivat monipuolistaa valtion joukkolainojen omistuksiaan valtionvelkakirjavakuudellisilla arvopapereilla. SBBS-ehdotus ei sisältäisi suoraa yhteisvastuuta ainakaan ensivaiheessa. Ilmeisesti ehdotuksessa kuitenkin säädettäisiin tällaisten uusien tuotteiden vakavaraisuuskohtelusta ja muusta tuotteita koskevasta rahoitusmarkkinasäätelystä.

Valtionvelkakirjojen vakavaraisuuskohtelun osalta komissio toteaa seuraavansa Baselin pankkivalvontakomiteassa tehtävää valmistelua ja arvioivansa asiaa sen tulosten valmistuttua.

Lisäksi komissio tulee antamaan esityksen keväällä 2018 järjestämättömien lainojen hoitamiseksi. Komission mukaan kaikki sen ehdottamat riskejä vähentävät toimet ja toisaalta riskejä jakavat mekanismit (ml. yhteinen talletussuoja sekä yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvä varautumisjärjestely) tulisivat olla sovittuna kevääseen 2019 mennessä. Komissio katsoo, että yhteinen varautumisjärjestely tulisi myös olla otettuna käyttöön vuonna 2019, aiemmin sovittuna, vuoden 2023 loppuun ulottuvan siirtymäajan sijaan.

Valtioneuvosto ottaa kantaa ehdotukseen valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden kehittämisestä siinä vaiheessa, kun komissio tekee asiasta virallisen ehdotuksen.

Suomen kanta

Hallituksen EMU-linjauksen mukaisesti pankki- ja pääomamarkkinoiden kautta tapahtuva tehokas riskien hajauttaminen on keskeistä EMU:n vakauden ja no bail-

out -periaatteen uskottavuuden kannalta. Siksi Suomi pitää tässä vaiheessa pankkiunionin loppuunsaattamista ja pääomamarkkinaunionin edistämistä päätavoitteina EMU:n kehittämisessä.

Suomi pitää erityisen tärkeänä pankkien vakavaraisuussäätelyn muuttamista valtioriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaaviksi. Tässä asiassa tulisi edetä eurooppalaisessa lainsäädännössä, vaikka globaalisti sääntely ei etenisikään yhtä nopeasti, sillä euroalueen erityispiirteiden vuoksi pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden katkaiseminen on välttämätöntä. Myös pääomamarkkinaunionin roolia riskienjaossa tulisi tehostaa tässä yhteydessä.

Muita tärkeitä riskien vähentämisen toimia ovat järjestämättömien luottojen määrän selvä alentaminen, sekä pankkisektorin pääomapohjan ja yleisen riskinkantokyvyn vahvistaminen tavalla, joka tosiasiallisesti mahdollistaa sijoittajavastuun soveltamisen ongelmatilanteissa.

Suomi edellyttää, että tulee luopua nopeasti sijoittajavastuuseen kohdistuvista kriisiajan poikkeussäännöksistä ja siirtyä pankkiunionin periaatteiden mukaiseen täysimääräiseen sijoittajanvastuun soveltamiseen.

Konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä.

Pankkisektorin riskien vähentämiseen liittyviä toimia ja yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista on linjattu tarkemmin valtioneuvoston selvityksissä E95/2017 vp ja E43/2017 vp.

2. Finanssivakaus- ja talousunioni

Komissio aikoo jatkaa työtään vastuullisen finanssipolitiikan edistämiseksi osana eurooppalaista ohjausjaksoa tukemalla vakaiden finanssipoliittisten kehysten luomista sekä kiinnittämällä asianmukaista huomiota velan määrään. Talouspolitiikan ohjauksessa komissio tulee ottamaan edelleen huomioon, mikä on missäkin suhdannekierron vaiheessa kansantalouden ja julkisen talouden kannalta järkevää sekä asianomaisissa maissa että koko euroalueella. Komissio aikoo edelleen soveltaa vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä ja hyödyntää niihin sisältyvää joustoa uudistusten ja investointien tukemiseksi. Se aikoo myös edelleen korostaa euroalueen talouspolitiikasta vuosittain antamansa suosituksen mukaisesti koko euroalueen tavoitteita, erityisesti finanssipolitiikan kokonaisviritystä.

Komission mukaan seuraavan monivuotisen rahoituskehusehdotuksen yhteydessä on hyvä uudistaa EU-rahoitusta ja etsiä uusia synergioita kansallisten uudistus- ja investointipyrkimysten tukemiseksi sekä laajojen epäsymmetristen häiriöiden lieventämiseksi. Komissio aikoo siten tehdä toukokuussa 2018 osana seuraavaa monivuotista rahoituskehystä ehdotuksen vakautusjärjestelystä (suhdannetasausmekanismi), joka on tarkoitus kehittää valmiiksi ajan mittaan.

Komission mukaan myös vahvempi talous- ja finanssipolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen sekä markkinakuri luovat pohjaa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudelleentarkastelulle pidemmällä aikavälillä.

Talousunionin vahvistamiseksi komissio aloittaa vuosina 2018–2020 toteutettavilla kokeilutoimilla ja aikoo esittää toukokuussa 2018 ehdotuksia sovittujen uudistusten tukemisesta vuoden 2020 jälkeen sovellettavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä. Komission mukaan uuta kehystä koskevista ehdotuksista olisi sovittava ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja.

Lisäksi komission mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston on vuonna 2018 hyväksyttävä ehdotus rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahojen vahvistamisesta kahdeksi seuraavaksi vuodeksi. Muiden tehtävien lisäksi luodaan erityinen menettely, jolla avustetaan räätälöidysti maita, jotka suunnittelevat euron käyttöönottoa tietyn ajanjakson kuluessa.

Komissio aikoo vuoden 2020 jälkeen ehdottaa jatkoa rakenneuudistusten tukiohjelmalle. Siihen sisällytetään myös erityinen lähentymisväline euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita varten. Lähentymisen kannalta on tärkeää edelleen vahvistaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoitua.

Talouspolitiikan vuotuisen koordinoituprosessin kytkeminen jäsenvaltioiden hallitusten käynnistämien uudistusten käsittelyssä monivuotisempaan lähestymistapaan jatkuu. Tällöin on myös tärkeää säilyttää kaikessa toiminnassa vahva sosiaalinen ulottuvuus.

Suomen kanta

Suomi ottaa kantaa komission jo annettuihin ja ylläkuvattuihin säädösehdotuksiin ripeästi perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä. Suomi muodostaa kantansa uuden rahoituskehysesitöksen yhteydessä annettaviin ehdotuksiin myöhemmin.

3. Demokraattinen vastuuvollisuus ja tuloksellinen ohjaus

Demokraattisen vastuuvollisuuden osalta komission esitykset rajoittuvat finanssipoliittisen sopimuksen viemiseen EU-lainsäädäntöön, ehdotukseen Euroopan talous- ja finanssiministeristä sekä aikomuksesta vahvistaa ja virallistaa vuoropuhelu Euroopan parlamentin kanssa.

EMU:a kehitettäessä on huolehdittava demokraattisen legitimitetin ja vastuuvollisuuden toteutumisesta. Kysymystä tulee tarkastella kunkin hankkeen osalta siten, että toimivallanjako jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä sekä toimielinten väliset suhteet otetaan huomioon. Ajatus, jonka mukaan vastuuvollisuuden vahvistaminen voisi toteutua vain antamalla toimivaltaa Euroopan parlamentille, on liian suoraviivainen. Kansallisilla parlamenteilla, joiden luottamusta kansallisten hallitusten tulee nauttia, on keskeinen rooli vastuuvollisuuden toteutumisessa. EU:n virastojen johtajien osalta vastuuvollisuus toteutuu tyypillisesti vastuuna viraston hallintoneuvostolle, jossa jäsenvaltiot ovat edustettuina ja jossa myös komissiolla ja Euroopan

parlamentilla saattaa olla asema. Sekä johtajat että hallintoneuvostot ovat tilivelvollisia parlamentille ja neuvostolle EU:n varojen käytön osalta. Lisäksi EU:ssa on kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteisiä elimiä, joilla on tiettyjä seuranta- ja arviointitehtäviä. Taloudellisen vastuuvollisuuden osalta EU:n tilintarkastustuomioistuimella on keskeinen asema.

Vastuuvollisuutta koskevat vaatimukset ja menettelytavat riippuvat muun muassa asian luonteesta. Vastuuvollisella elimellä tai sen edustajalla saattaa olla velvollisuus antaa tietoja, raportoida, osallistua kuulemisiin sekä vastata kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin. Ääritapauksessa valvovalla elimellä saattaa olla oikeus järjestää tutkintamenettelyjä tai esittää epäluottamuslauseita.

Suomen kanta

Päätöksenteon demokraattinen legitimitetti ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. Kyse on myös omistajuudesta.

Kansallisista talousarvioista päättäminen on keskeinen osa jäsenvaltioiden parlamentaarista demokratiaa. Finanssi- ja talouspoliittisten kehysten tiiviimpi yhdentäminen edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat kansanedustuslaitostensa asianmukaisen osallistumisen. Tapa, jolla kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa EU:hun liittyvissä kysymyksissä ja osallistuvat EMU:a koskevaan keskusteluun, on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluva asia.

Yhteistyön muotoja kansallisten parlamenttien sekä niiden ja Euroopan parlamentin välillä voidaan kehittää, mutta yhteistyö ei miltään osin korvaa kansallisten parlamenttien roolia talous- ja finanssipolitiikan alalla.

Mahdollisia lisäehdotuksia ja -toimia vuoteen 2025 mennessä

Komission etenemissuunnitelmassa mainitaan edellä kuvattujen ehdotusten lisäksi mahdollisia aloitteita, jotka ajoittuisivat vuosille 2019-2025. Näitä ovat:

- Pääomamarkkinaunionia koskevien aloitteiden jatkuva täytäntöönpano
- Eteneminen kohti euroalueen turvallisen sijoitusvälineen (eurobondi) liikkeellelaskua
- Muutoksia valtion joukkovelkakirjojen sääntelykohteluun
- Uuden monivuotisen rahoituskehityksen täytäntöönpano
- Täysin toimiva vakautusjärjestely
- Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen yksinkertaistaminen
- Täysivaltainen Euroopan talous- ja finanssiministeri, joka on samalla Euroopan komission varapuheenjohtaja ja euroryhmän puheenjohtaja
- Täysin toimiva Euroopan valuuttarahasto
- Euroopan varainhoitohallinnon perustaminen

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta, 11.-13.12.2017, kirjallinen menettely
Valtioneuvoston kanslia

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta

Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvosto tulee arvioimaan komission nyt antamien ja myös tähän kokonaisuuteen liittyvien tulevien säädösehdotusten taloudellisia vaikutuksia perustuslain 96 §:n mukaisissa selvityksissä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission ehdotukset annettiin vain noin viikko ennen euroalueen huippukokousta laajennetussa kokoonpanossa (15.12.2017), jossa päämiehet keskustelevat talous- ja rahaliiton kehittämisestä laajennetun euroryhmän valmistelun perusteella. Komission esitykset tulevat siten päällekkäin osin ajallisesti ja osin sisällöllisesti euroalueen huippukokouksen valmistelumenettelyn kanssa. Eurooppa-neuvosto keskustelee EU-rahoituksen poliittisista prioriteeteista helmikuussa ja talous- ja rahaliiton kehittämisestä kesäkuussa 2018.

Asiakirjat

COM(2017) 821 final, COM(2017) 822 final, COM(2017) 823 final, COM(2017) 824 final, COM(2017) 825 final, COM(2017) 826 final, COM(2017) 827 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto

p. 050-307 4432, etunimi.sukunimi@vnk.fi

lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto

p. 0295 160 313, etunimi.sukunimi@vnk.fi

lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto

p. 0295 160 335, etunimi.sukunimi@vnk.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
