

EUS Oraheimo Hanna(VM), Henriksson  
Marketta(VM), Kivistö Jarkko(VM) 01.10.2019  
JULKINEN

Asia

## **Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 85/2018 vp

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Eurohuippukokous antoi 18.12.2018 euroryhmälle tehtäväksi aloittaa lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen valmistelun (aiemmin keskusteltu ”eurobudjetti”). Kevään 2019 keskustelujen jälkeen euroryhmä hyväksyi uuden euroalueen talousarviovälineen suuntaviivoja koskevan asiakirjan 14.6.2019.

Euroalueen talousarviovälineen valmistelu on jatkunut euroryhmän kesäkuussa hyväksymien suuntaviivojen ja heinäkuussa hyväksymän työohjelman pohjalta kesän ja alkusyksyn aikana. Merkittävimmistä avoimista kysymyksistä – rahoitus, maakohtainen jako-osuus (allokaatio) sekä kansallisen yhteisrahoitusosuuden pienentäminen poikkeusolosuhteissa (suhdannemodulaatio) – on tarkoitus sopia lokakuuhun mennessä, jotta monivuotisen rahoituskehysten (MFF) käsittely ei viivästyisi. Avoimiin kysymyksiin kuuluu myös ratkaisun löytäminen euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta. Tämän kohdalla keskustellaan nyt siitä, että euroalueen ulkopuolisille koheesiomaille luotaisiin oma ”lähentymis- ja uudistusinstrumentti”, joka kuitenkin selvästi poikkeaisi euroalueen talousarviovälineestä, ja sen ulkopuolelle jääville Ruotsille ja Tanskalle pyrittäisiin luomaan jokin muu ratkaisu, joka mahdollistaisi niiden osalta euroalueen talousarviovälineen tukemisen.

Euroalueen talousarviovälinettä koskeva asetusehdotus, jonka valmistelua Suomi neuvoston puheenjohtajana edistää, perustuu rakenneuudistusten tukivälineeseen, joka oli osa komission toukokuussa 2018 tekemää ehdotusta uudistusten tukiohjelmaksi. Myös euroalueen ulkopuolisten maiden lähentymis- ja uudistusinstrumentti perustuisi rakenneuudistusten tukivälineeseen. Lähentymis- ja uudistusinstrumentti olisi selvästi lähempänä alkuperäistä rakenneuudistusten tukivälinettä kuin euroalueen talousarvioväline. Lisäksi komissio antoi euroryhmän kesäkuussa hyväksymien suuntaviivojen mukaisesti 24.7.2019 erillisen asetusehdotuksen (COM(2019) 354) euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehyksestä, jolla on tarkoitus luoda hallinnolliset puitteet talousarviovälineelle. Rakenneuudistusten tukiohjelma –asetukseen myös kuuluneeseen teknisen tuen instrumenttiin liittyvät lainsäädäntöneuvottelut ovat jo käynnissä neuvoston työryhmässä.

Neuvotteluiden edistymisen vuoksi valtioneuvosto tarkentaa kantojansa sekä euroalueen talousarviovälineen, että euroalueen ulkopuolisille maille tehtävien ratkaisujen osalta.

## Suomen kanta

Suomi edistää talousarviovälinettä koskevien asetusehdotuksien käsittelyä neuvoston puheenjohtajan roolissa. Suomi on ottanut talousarviovälineeseen kantaa osana EMU:n kehittämisen kokonaisuutta (E 80/2017, EJ 26/2018 ja EJ 4/2019) sekä valtioneuvoston kirjelmissä koskien uudistusten tukiohjelmia (U 85/2018) ja talousarviovälineen ohjauskehystä (U 7/2019). Suomi on myös ottanut kantaa EU:n budjetin rahoituksen järjestämiseen valtiosopimuksella investointien vakautusjärjestelyn käsittelyn yhteydessä (U 86/2018).

Euroalueen talousarviovälinettä koskevien avoinna olevien kysymysten osalta esitetyt ratkaisut ovat Suomen hyväksyttävissä. Rahoituksen osalta lisärahoituksen perustuminen vapaaehtoiseen hallitusten väliseen sopimukseen on Suomen aiempien linjausten mukaista. Suomi muodostaa lopullisen kantansa osallistumiseen valtiosopimuksella täydennettävään rahoitukseen myöhemmässä vaiheessa. Maakohtaisen jako-osuuden osalta ratkaisun perustuessa väkiluvun lisäksi henkeä kohti laskettuun BKT:hen, tämä vastaa paremmin asetuksen oikeusperustaa, mitä voidaan pitää Suomen aiempien kantojen mukaisena parannuksena. Suhdannemodulaation osalta kansallisen maksuosuuden puolittaminen vakavien taloudellisten olosuhteiden sattuessa on niin ikään hyväksyttävissä.

Suomi voi myös hyväksyä rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisen instrumentin euroalueen ulkopuolisten maiden osalta. Tukiväline kohdistuisi rajattuun joukkoon euroalueen ulkopuolisia maita, jolloin koheesiopolitiikkaa koskeva oikeusperusta olisi perustellumpi kuin alkuperäisessä uudistusten tukiohjelmassa. Näiden jäsenvaltioiden osalta myönnettävän tuen pääasiallisena tarkoituksena voidaan pitää taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä.

Esillä olleeseen Ruotsin ja Tanskan esittämään mahdolliseen hyvitysjärjestelyyn otetaan kantaa myöhemmin, osana monivuotista rahoituskehystä koskevaa kokonaisuutta.

## Pääasiallinen sisältö

Joulukuussa 2018 eurohuippukokous saavutti yhteisymmärryksen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen pääpiirteistä ja antoi euroryhmälle tehtävän jatkaa sen valmistelua. Euroryhmän 14.6.2019 hyväksymien suuntaviivojen mukaan välineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksille ja investoinneille ja edistää näin euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä. Tukea saadakseen jäsenvaltioiden on ehdotettava uudistus- ja investointipaketteja, jotka vastaavat euroalueen jäsenvaltioiden antamaa strategista ohjausta. Talousarviovälineeseen osallistuvat ne jäsenvaltiot, joiden valuuttana on euro, sekä ERM II –valuuttakurssimekanismissa osallistuvat valtiot vapaaehtoisuuden pohjalta. Talousarviovälineen on tarkoitus tulla osaksi unionin talousarviota. Talousarvioväline hyväksytään perussopimusten mukaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asiaankuuluvan komission ehdotuksen perusteella, jota täydennetään tarvittavilta osin.

Euroryhmä ei saavuttanut vielä kesäkuussa kaikilta osin yhteisymmärrystä välineen hallinnosta, rahoitusjärjestelyistä, varojen allokaatiosta, kansallisen rahoitusosuuden modulaatiosta eikä euroalueen ulkopuolisia maita koskevista ratkaisuista. Näistä avoimista kysymyksistä on tarkoitus saavuttaa euroryhmässä yhteisymmärrys

lokakuussa. Lisäksi komissio antoi suuntaviivojen mukaisesti erillisen asetusehdotuksen (COM(2019) 354) talousarviovälineen hallinnoinnista euroalueen maiden kesken, josta on annettu valtioneuvoston kirjelmä (U 7/2019).

### *Rahoitus*

Euroalueen talousarviovälineen käytössä oleva rahoitus määräytyy euroryhmän hyväksymien suuntaviivojen mukaan osana monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 (MFF) kokonaisuutta. Komissio on ehdottanut uudistusten tukivälineen suuruudeksi 22 mrd. euroa, josta euroalueen talousarviovälineen käyttöön on kaavailtu n. 17 mrd. euroa.

Esillä on ollut lisäksi budjettirahoituksen täydentäminen erillisellä valtiosopimuksella. Todennäköiseltä vaikuttaa tällä hetkellä vaihtoehto, jossa asetukseen kirjattaisiin kuitenkin vain erillinen säännös rahoituksen täydentämisestä valtiosopimuksella myöhemmässä vaiheessa. Valtiosopimuksessa vahvistetut jäsenvaltioiden lisärahoitusosuudet olisivat varainhoitoasetuksen 21(2)(a) artiklan mukaisia ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Lisärahoitusosuudet tulisivat komission määrittelemän jäsenvaltiokohtaisen enimmäistuen lisäksi ja ne käytettäisiin lisärahoitukseen osallistuvien jäsenvaltioiden hyväksi.

Suomi on aiemmin pitänyt ongelmallisena unionin budjetin menojen kattamista rahoituskehityksen ulkopuolelta valtiosopimuksella ja katsonut, että tällainen järjestely ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU-budjetin vakiintuneiden menettelyjen kautta.

### *Maakohtainen jako-osuus*

Euroryhmän hyväksymien suuntaviivojen mukaan talousarviovälineestä myönnettävän tuen maakohtaisen jako-osuuden (allokaation) on perustuttava läpinäkyvään menetelmään, jossa huomioidaan talousarviovälineen tavoitetta ja oikeusperustaa heijastavat muuttujat. Jäsenvaltion saaman tuen määrän tulisi olla hyväksyttävässä suhteessa kyseisen jäsenvaltion maksuosuuteen EU-budjettiin.

Maakohtaisen jakoavaimen osalta eniten kannatusta on saanut suhteelliseen väestömäärään ja elintasoon (henkeä kohti laskettu BKT) sidottu jakoavain. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltiokohtainen elintaso vaikuttaisi käänteisesti tuen määrään, mikä vahvistaisi linkkiä välineen koheesio-oikeusperustaan. Tähän vaihtoehtoon yhdistettäisiin mahdollisesti prosenttiosuutena määritelty vähimmäissaanto suhteessa jäsenvaltion EU-budjetin maksuosuuteen.

### *Kansallisen rahoitusosuuden pienentäminen poikkeusolosuhteissa*

Euroryhmän hyväksymän asiakirjan mukaan uudistus- ja investointipakettien rahoitus koostuu unionin maksaman tuen lisäksi kansallisesta rahoitusosuudesta. Tällä on tarkoitus turvata hankkeen riittävä omistajuus kansallisella tasolla. Kansallisen yhteisrahoitusosuuden suuruus on edelleen avoin kysymys, mutta sen taso tulee olemaan 20–30 prosentin välillä. Euroryhmän hyväksymät suuntaviivat mahdollistavat myös kansallisen yhteisrahoitusosuuden pienentämisen (modulaation) tiettyjen ehtojen täyttyessä. Modulaation olisi perustuttava etukäteen euro-alueen maiden kanssa yhteisesti hyväksytyyn ennustettavaan ja läpinäkyvään menettelyyn.

Yhteisymmärrys on sittemmin saavutettu siitä, että kun ehdot modulaatiolle täyttyvät, kansallinen rahoitusosuus puolitetaan. Avoimna on vielä kuitenkin kysymys siitä, millä perusteella rahoitusosuuden puolitus käynnistyy. Todennäköisesti laukaisevana tekijänä olisi jonkinlaiset vakavat taloudelliset olosuhteet. Lisäksi avoimna on kysymys siitä, kompensoidaanko kansallisen rahoitusosuuden puolittumista jollain tavalla. Tällä hetkellä mahdolliselta näyttää, että kompensaatiota ei tapahtuisi.

#### *Ratkaisut euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta*

Euroryhmä totesi kesäkuussa, että euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka eivät osallistu instrumenttiin, olisi määriteltävä asianmukaiset erityisjärjestelyt, kun euroalueen talousarviovälineen rahoitusjärjestelyistä päätetään.

Vaikuttaa siltä, että tässä yhteydessä on kuitenkin painetta luoda kaksi erilaista järjestelyä, joista yksi koskisi euroalueen ulkopuolisia koheesiomaita ja toinen Ruotsia ja Tanskaa. Kesäkuun euroryhmän puitesovussa sovittiin kuitenkin ainoastaan siitä, että euroalueen ulkopuoliset maat saavat kollektiivisesti asianmukaisen erityisjärjestelyn.

Euroalueen ulkopuolisten koheesiomaiden kohdalla hyvitys olisi toteutumassa niitä varten luotavan erillisen tuki-instrumentin muodossa. Alustavasti ”lähentymis- ja uudistusinstrumentiksi” nimetty tukiväline koskisi käytännössä kuutta jäsenvaltiota. Kyseinen instrumentti hyödyntäisi komission aiemmin uudistusten tukivälineelle (siltä osin kuin kyseiset varat olisi kohdennettu euroalueen ulkopuolisille maille) sekä lähentymisvälineelle ehdottamia varoja, ja olisi näin ollen kokoluokaltaan noin 7 mrd. euroa. Sisällöllisesti uusi instrumentti muistuttaisi läheisesti komission alkuperäistä uudistusten tukivälinettä, eli sen kautta unioni palkitsisi kyseisiä jäsenvaltioita talousuudistuksista. Väline seuraisi siten logiikkaa, johon Suomi on aiemmissa kannoissa suhtautunut kriittisesti. Logiikkaa sovellettaisiin kuitenkin vain rajatusti eli maihin, jotka ovat euroalueen ulkopuolella ja jotka täyttävät koheesiopolitiikan kriteerit.

Ruotsi ja Tanska ylittävät lähentymis- ja uudistusinstrumentille sovellettavat tulorajat, joten niiden kompensaatio ei voisi toteutua sen kautta. Nämä maat ovat kuitenkin pitäneet euroalueen talousarviovälineen hyväksymisen kannalta kynnyskysymyksenä sitä, ettei niiden tarvitse osallistua sen rahoitukseen. Komission kanssa käymiensä neuvottelujen perusteella nämä maat ovat nyt esittämässä, että kompensaatio toteutettaisiin omien varojen päätökseen lisättävällä määräyksellä, jossa Ruotsin ja Tanskan maksuosuutta unionin budjetissa vähennettäisiin euroalueen talousarviovälineen koon mukaan. Oikeudellinen peruste tällaiselle poikkeukselle olisi se, että Ruotsi ja Tanska eivät osallistu euroalueen talousarviovälineen hallintoon eivätkä myöskään pääse hyötymään euroalueen ulkopuolisille koheesiomaille luotavasta välineestä.

#### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa uudistusten tukiohjelman oikeusperustana oli SEUT 175(3) ja SEUT 197(2) artikla. Talousarviovälineen oikeusperustaksi on ehdotettu SEUT 175(3) artikla.

#### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ja talous- ja rahoitusasioiden valiokunta ovat valmistelleet raportin uudistusten tukiohjelmasta 23.11.2018. Talousarviovälinettä ei käsitellä tässä vaiheessa Euroopan parlamentissa.

## **Kansallinen valmistelu**

EU-ministerivaliokunta 4.10.2019.

## **Eduskuntakäsittely**

Ehdotuksesta uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot: TaVL 44/2018 vp, VaVL 10/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, SuVL 8/2018 vp.

Eduskunta on ottanut kantaa EU:n budjetin rahoittamiseen valtiosopimuksen kautta osana investointien vakautusohjelman (U 86/2018 vp) käsittelyä ja siitä on annettu seuraavat lausunnot: TaVL 45/2018 vp, VaVL 11/2018 vp, PeVL 38/2018 vp, SuVL 9/2018 vp.

Eduskunta on käsitellyt komission ehdotusta euroalueen talousarviovälineen ohjauskehikseksi valtioneuvoston selvityksen U 7/2019 perusteella. Ehdotusta on käsitelty valtiovarainvaliokunnassa ja talousvaliokunnassa.

Eduskunta on käsitellyt EMU:n kehittämistä horisontaalisesti valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 80/2017 vp ja E-jatkokirjeen EJ 26/2018 perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot PeVL 55/2017 vp, TaVL 54/2017, VaVL 5/2017 ja SuVL 9/2017 vp.

Eduskunta on myös käsitellyt Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 115/2017 vp perusteella. Asiasta on annettu seuraavat valiokuntien lausunnot TaVL 7/2018 vp, TrVL 5/2018 vp, PeVL 13/2018 vp, VaVL 4/2018 vp sekä SuVL 2/2018 vp.

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Asetus olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä aiheutuisi suoria muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön.

Jos välineen rahoituksen tueksi solmittaisiin erillinen valtiosopimus ja Suomi päättäisi siihen liittyä, sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Jos euroalueen talousarviovälineen koko on 17 mrd. euroa, Suomen saanto euroalueen talousarviovälineestä olisi todennäköisesti 200 miljoonan euron luokkaa. Suomen maksuosuus olisi samasta kokonaisbudjetista noin 340 milj. euroa. Jos koko uudistusten ja investointien tukiohjelman (ml. euroalueen ulkopuolisten maiden tukiväline sekä teknisen tuen väline) kooksi sovitaan 25 mrd. euroa, Suomen maksuosuus on noin 500 milj. euroa. Siten Suomella olisi komission tausta-muistion perusteella nettomaksajan asema.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

Euroryhmän selvitys EU-johtajille EMUn syventämisestä 4.12.2018

Eurohuippukokouksen julkilausuma 14.12.2018

Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness,  
euroryhmän lehdistötiedote, 14.06.2019

Eurohuippukokouksen julkilausuma 21.6.2019

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Finanssineuvos Marketta Henriksson, VM/EUS, p. +358295530441

Erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, VM/KO, p. +358295530140

Avustava lakimies Hanna Oraheimo, VM/EUS, p. +35829516001

etunimi.sukunimi@vm.fi

**EUTORI-tunnus**

EU/2018/1174

**Liitteet****Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---