

## Talousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annetun asetuksen muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (rakenneuudistusten tukipaketti)**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annetun asetuksen muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (rakenneuudistusten tukipaketti) (U 6/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

#### *Rakenneuudistusten tukiohjelman muuttaminen*

Vuosia 2017—2020 koskeva väliaikainen rakenneuudistusten tukiohjelma on käynnistynyt toukokuussa 2017. Sen määrärahat ovat 142,8 miljoonaa euroa, jotka siirrettiin komission teknisestä tuesta Euroopan rakenne- ja investointirahastoille. Vuoden 2017 määrärahat olivat 22,5 miljoo-

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

naa euroa ja vuoden 2018 määrärahat 30,5 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden hakemukset ohjelmassa ylittävät käytettävissä olevat määrärahat.

Ohjelman toteutuksesta ei ole vielä juurikaan kokemusta. Suomelle ei toistaiseksi ole myönnetty ohjelmasta rahoitusta. Suomen verohallinto on hakenut ohjelmasta lokakuussa 2017 päättyneessä haussa rahoitusta enintään 190 000 euroa yhteisöveron verovajeen laskemiseksi Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) avustuksella.

Komissio ehdottaa, että rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahoja lisätään siten, että vuonna 2020 päättyvää kautta varten käytettävissä oleva määrä kasvaisi 222,8 miljoonaan euroon. Lisäksi komissio esittää ohjelmasta annetun asetuksen soveltamisalan laajentamista euroalueen jäsenyyteen valmistautumiseen liittyviin toimiin.

Lisämäärärahat 80 miljoonaa euroa otettaisiin käyttöön nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen sisältyvästä joustovälineestä. Joustovälineellä voidaan rahoittaa tietynä varainhoitovuonna sellaisia tarkasti määriteltyjä menoja, joita ei voida kattaa yhden tai useamman muun otsakkeen enimmäismäärien rajoissa käytettävissä olevista määristä. Joustovälineen käyttöönotto tapahtuu komission ehdotuksen pohjalta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä joustovälineen varojen käyttöönotosta. Ennen ehdotustaan komission on toimielinten välisen sopimuksen mukaan tutkittava kaikki mahdollisuudet kohdentaa määrärahoja uudelleen sen otsakkeen sisällä, johon lisämenoja aiheutuu. Komissio ei ole vielä antanut varsinaista erillistä ehdotustaan joustovälineen käyttöönotosta.

Lisämäärärahoja olisi tarkoitus täydentää kehottamalla jäsenvaltioita hyödyntämään mahdollisuutta siirtää rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen 11 artiklan mukaisesti osa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen teknisten tuen osioon sisältyvistä resurssistaan rakenneuudistusten tukiohjelmalle tuen tarjoamiseksi uudistusten toteuttamiseen. Tämä koskee myös euron käyttöönottoon liittyviä uudistuksia. Mahdollista tuen tarvetta koskevien nykyarvioiden perusteella lisämäärärahat kasvattaisivat rakenneuudistusten tukeen käytettävissä olevat määrärahat 300 miljoonaan euroon.

Ehdotuksen perusteluissa viitataan tuen suuren kysynnän lisäksi tarpeeseen tukea euroalueen ulkopuolisia jäsenvaltioita euroalueen lähentymiskriteerien täyttämiseksi.

Komission mukaan ohjelmalle oltaisiin esittämässä jatkoa myös seuraavalle EU:n monivuotiselle rahoituskehyskaudelle 2021—.

### *Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annetun ERI-yleisasetuksen muutokset*

EU:n tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä 2021— komissio aikoo ehdottaa uutta rakenneuudistusten toteuttamisen tukivälinettä niille jäsenvaltioille, jotka sitoutuvat EU:n tasolla neuvoteltuihin ja erillisissä uudistussitoumuksissa vahvistettuihin uudistuksiin.

Tukivälinettä varten on tarkoitus varata omat määrärahat, eikä sitä toteutettaisi osana EU:n koheesiopolitiikkaa.

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

Jo nyt EU:n koheesiopolitiikan ohjelmissa tuetaan ohjelmien tavoitteiden kannalta relevantteja rakenneuudistuksia. Jäsenvaltiot tekevät selkoa toteutetuista toimista ja saavutetusta edistyksestä osana kansallisia uudistusohjelmiaan. Komissio pitää kuitenkin tarpeellisena perustaa uusi tukiväline tukemaan jäsenvaltioita talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson aikana määritettyjen rakenneuudistusten toteuttamisessa ja varmistamaan jäsenvaltioiden osallisuus uudistuksissa. Pääpaino olisi sellaisissa uudistuksissa, joilla voidaan eniten lisätä jäsenvaltioiden talouksien sopeutumiskykyä ja joilla on muihin jäsenvaltioihin kohdistuvia myönteisiä heijastusvaikutuksia. Esimerkkeinä komissio toteaa hyödyke- ja työmarkkinuudistukset, verouudistukset, pääomamarkkinoiden kehittämisen, liiketoimintaympäristöä parantavat uudistukset sekä investoinnit inhimilliseen pääomaan ja julkishallinnon uudistukset.

Komission ehdotuksen mukaan uuden välineen keskeisiä ominaisuuksia testattaisiin vuosina 2018—2020 pilottivaiheen järjestelyssä, jossa jäsenvaltioille tarjotaan mahdollisuus käyttää nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen suoritusvarauksen määrärahat kokonaan tai osittain uudistusten tukemiseen yksittäisten hankkeiden sijaan.

EU:n koheesiopolitiikan ohjelmat on jo kytketty talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson prioriteetteihin ohjelmakaudella 2014—2020 osana Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevia ennakkoehtoja ja makrotaloudellisia ehtoja. Nyt komissio esittää, että jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus käyttää ERI-yleisasetuksen 20—22 artiklassa perustettu suoritusvaraus kokonaan tai osittain rakenneuudistusten tukemiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan suoritusvaraus maksetaan vain niille ohjelmille ja toimille, joiden tulokset saavutetaan. Nyt komissio esittää, että määräraha voitaisiin ottaa käyttöön sekä hyvin ja tuloksellisesti toteutetuissa ohjelmissa että myös muiden varauksen kohteena olevien määrärahojen osalta erikseen sovittavien rakennemuutosten tukemiseksi.

Tuettavat uudistukset on tarkoitus määritellä monivuotisissa uudistussitoumuspaketeissa, jotka esitetään ja joita seurataan kansallisten uudistusohjelmien kautta. Jäsenvaltiot ehdottaisivat halutessaan enintään kolmevuotisia selkeät väli- ja kokonaistavoitteet sisältäviä uudistussitoumuksia. Tämän jälkeen komissio hyväksyisi päätöksen täytäntöönpanosäädöksellä, jossa vahvistetaan uudistussitoumukset ja niiden tukemiseen suoritusvarauksesta osoitettava määrä. Komissio arvioisi tarvittavan määrän, jotta se olisi oikeassa suhteessa uudistuksen luonteeseen ja merkitykseen. Uudistuksen toteuttamisen seuranta ja raportointi eri välitavoitteiden saavuttamisesta olisi osa talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa. Edistymistä seurattaisiin kansallisten uudistusohjelmien avulla, joissa olisi annettava tietoja siitä, miten uudistusten toteuttamisessa on edistytty.

Komission yksiköiden osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa laatimissa vuotuisissa maaraporteissa esitettäisiin päivitetty arvio uudistusten toteutuksen etenemisestä, jonka perusteella komissio tekisi päätöksen uuden välineen puitteissa myönnettävästä tuesta. Tuki maksettaisiin täysimääräisesti sitten, kun jäsenvaltio on pannut uudistussitoumuksen kokonaisuudessaan täytäntöön.

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta. Samoin valtioneuvosto tukee ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Tavoite tulee jatkossakin olla sen estäminen, että investoinnit valuvat hukkaan heikkojen rakenteiden vuoksi. Suuntana tulisi myös olla EU:n nykyisen laajan ja hajanaisen instrumentaation yksinkertaistaminen ja yhdistäminen laajemmiksi ja vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi.

### *Rakennemuutosten tukiohjelman muuttaminen*

Rakennemuutoksen tukiohjelma on perustettu väliaikaisena järjestelynä tukemaan jäsenvaltioiden hallinnollista kapasiteettia suunnitella ja toteuttaa rakennemuutoksia, ja sitä koskeva asetus on astunut voimaan toukokuussa 2017. Koska toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole vielä saatavilla arviointoja, on lähtökohtaisesti ennenaikaista lisätä ohjelman resursseja merkittävästi ennen kuin ohjelman toimivuudesta on saatavilla enemmän kokemusta.

Ohjelman toiminta-alan laajentamisesta ja mahdollisesta jatkamisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon UK:n EU-erosta aiheutuva vaje EU:n tulevalle monivuotiselle rahoituskehykselle ja siten uudet resurssoinnit tulisi ensisijaisesti hoitaa mahdollisimman pitkälle uudelleen kohdentamalla jo olemassa olevia varoja. Täysimääräisesti EU:n talousarviosta rahoitettavien ohjelmien osuuden kasvattaminen ilman kansallista osarahoitusta ei tue jäsenvaltioiden omistajuutta tarvittavien uudistusten toteuttamisessa.

Mahdollisella rakennemuutoksen tukiohjelman vahvistamisella ei tule ennakoida EU:n tulevan monivuotisen rahoituskehyn tukivälineitä tai niiden rahoitusta. Talous- ja finanssivakausunionin kehittäminen perustamalla erityisiä lähentymisvälineitä tulisi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallinnon kapasiteetin kehittämiseksi nykyisin käytössä olevista välineistä.

### *Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevan asetuksen muuttaminen*

EU:n budjettivarojen ohjaamisen jäsenvaltioiden rakennemuutuksiin tulisi täyttää hallinnollisesti tehokkaan, legitiimin ja läpinäkyvän prosessin kriteerit. Tässä suhteessa komission esitys ei ole ongelmaton, koska komissio päättäisi EU:n talousarviosta tuettavat tarvittavat rakennemuutostoinimet, asianmukaisen rahoitustason sekä seurannan ja valvonnan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu mekanismi siirtäisi päätöksenteon painopistettä budjettivallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto tukee Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnointia jäsenvaltioiden ja komission yhteistyönä ja pitää perusteltuna vahvistaa ohjelmiin sovellettavia toimintaperiaatteita, kuten kansallisen osarahoituksen vaatimusta, jotka lisäävät jäsenvaltioiden omistajuutta ja investointien laadukkuutta ohjelmissa. Valtioneuvosto suhtautuu siksi varauksellisesti komission esitykseen näihin ohjelmiin liitetyn suoritusvarauksen siirtomahdollisuudesta perustettaviin ra-

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

kennemuutossitoumuksiin. Siirretty tuki ei komission esityksen mukaan kuuluisi jaetun hallinnon piiriin, vaan komissio hallinnoisi sitä suoraan myöntämällä 100-prosenttista tukea.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan rakenne- ja investointivarojen tuloksellisuuden parantamiseksi luotua suoritusvarausmenettelyä tulisikin jatkaa nykyvuotoisena ohjelmakauden 2014—2020 loppuun. Valtioneuvosto ei myöskään katso tarkoituksenmukaiseksi muuttaa Suomen kansallisen suoritusvarauksen käyttöönottamisesta jo laadittuja suunnitelmia, joiden mukaisesti suoritusvaraus tullaan osoittamaan kansallisiin rakennerahasto-ohjelmiin.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen tausta*

Nyt käsiteltävä rakenneuudistusten tukipaketti koostuu tukiohjelman muuttamisesta ja rakenne- ja investointirahastoista annetun ERI-yleisasetuksen muuttamisesta. Paketti on samalla osa laajaa EMU:n kehittämisen kokonaisuutta, jossa se sijoittuu osaksi talous- ja finanssivakaunionin kehittämistä ja EU:n monivuotisten rahoituskehysten uudistamista. Talousvaliokunta on vastikään ottanut useissa lausunnoissaan kantaa EMU:n kehittämistä koskeviin ehdotuksiin (TaVL 7/2018 vp — E 115/2017 vp, TaVL 8/2018 vp — U 4/2018 vp ja TaVL 9/2018 vp — U 5/2018 vp).

#### *Ehdotuksen rakenne ja ajoitus*

Paketti koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen, rakenneuudistusten tukiohjelman muuttaminen, on laajuudeltaan varsin pieni. Vuosia 2017—2020 koskeva väliaikainen rakenneuudistusten tukiohjelma on käynnistynyt toukokuussa 2017. Nyt ehdotettu määrärahan lisäys, joka toteutettaisiin rahoituskehyksiin sisältyvällä joustovälineellä, olisi 80 miljoonaa euroa. Suomen laskennallinen osuus lisäyksestä olisi sama 1,6 prosenttia kuin muussa EU-budjetissa. Laskennallisesti tämä merkitsisi Suomelle 1,3 miljoonan euron taloudellisia vaikutuksia, vaikkakaan tässä arvioissa ei ole huomioitu Suomen mahdollisesti takaisin saamaa tukea. Kyseessä on EU:n budjetin suuruusluokassa erittäin pieni muutos. Samalla myös ehdotetun tuen lisäyksen vaikuttavuus on heikko. Talousvaliokunta pitää ehdotusta tältä kannalta myös Suomen näkökulmasta melko vähämerkityksisenä.

Tukiohjelman muuttaminen tässä vaiheessa, kun sen toteutuksesta ei ole vielä saatu juurikaan kokemuksia, herättää kysymyksiä. Ehdotuksen taustalla voidaan nähdä olevan tavoite ennakoida tulevan monivuotisen rahoituskehysten tukivälineitä tai niiden rahoitusta, vaikka uudistus ei tässä vaiheessa ulottuisikaan vuotta 2020 pidemmälle. Talousvaliokunta pitää yleisesti tärkeänä, että uudistukset perustuisivat ohjelmien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointeihin. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että ohjelmien resurssien lisääminen tässä vaiheessa on kyseenalaista, ja uudet resursoinnit tulisi hoitaa ensi sijassa olemassa olevia varoja uudelleen kohdentamalla.

Periaatteellisesti merkittävämpi osa pakettia on rakenne- ja investointirahastoja koskevan ns. ERI-yleisasetuksen muutos, joka liittäisi rakennerahoituksen yhä tiiviimmin osaksi eurooppalaisen ohjausjakson tavoitteita ja komission ohjausta. Uudistus merkitsisi EU:n tulevissa rahoitus-

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

kehyksissä käyttöön otettavaa uutta rakenneuudistusten toteuttamisen tukivälinettä niille jäsenvaltioille, jotka sitoutuisivat EU:n tasolla neuvoteltuihin ja erillisissä uudistussitoumuksissa vahvistettuihin uudistuksiin. Tukivälinettä varten on tarkoitus varata omat määrärahat, eikä sitä toteutettaisi osana EU:n koheesiopolitiikkaa.

### *Oikeusperusta ja liittyvä koheesiopolitiikkaan*

Talousvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt tärkeänä, että koheesiopolitiikan välineillä tuetaan talouden rakenteiden uudistamista kasvua ja kilpailukykyä edistävään suuntaan. ERI-yleisasetuksen liittyvä koheesiopolitiikkaan ja ehdotetun oikeusperustan riittävyys on kuitenkin herättänyt kysymyksiä erityisesti sen vuoksi, ettei komission ehdotus rajaa tuettavia toimia nimenomaisesti koheesiopolitiikan vaikuttavuutta vahvistaviin rakenneuudistuksiin. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon ehdotetun oikeusperustan riittävydestä sillä edellytyksellä, että rakenneuudistukset selkeästi rajataan perussopimuksissa määriteltyjen koheesiopolitiikan tavoitteiden tukemiseen. Ehdotuksessa luotu kytkentä ohjausjaksoon ja siihen sisältyvien maa-kohtaisten suositusten laaja-alaisuus herättävät kuitenkin kysymyksen siitä, rajautuisivatko sitoumukset tosiasiasa näin kapeasti. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään ehdotetun oikeusperustan riittävyttä.

### *Ehdollisuus, budjettivalta ja demokratia*

Rahoituksen ehdollisuudella voidaan tukea ohjelmien varojen käytön vaikuttavuutta. Oikein käytettynä ehdollisuus voi edistää koheesiovarojen käyttöä entistä vahvemmin kasvua, työllisyyttä ja innovaatioita edistävään suuntaan. Nyt käsiteltävinä olevien ehdotusten keskeinen kysymys on ohjelmien kautta rahoitettavien rakenneuudistusten kytkentä taloudelliseen ohjausjaksoon. Vaikka ajatuksena on, että jäsenvaltiot voisivat itse esittää rahoituksen kohteeksi tulevia uudistussitoumuksia, uudistus merkitsisi tosiasiasa komission ohjauksen vahvistumista. Sitoumuksia seurattaisiin ohjausjakson kautta, ja komissio tekisi maaraporttien pohjalta päätökset uudistuksiin kohdistettavasta tuesta. Ehdotukset siten lisäisivät käytännössä ohjausjakson puitteissa annettavien sitoumusten tosiasiallista sitovuutta.

Ehdotettu mekanismi siirtäisi päätöksenteon painopistettä budjettivallan käyttäjiltä komissiolle. Vaikka talousvaliokunta pitää tärkeänä vauhdittaa jäsenvaltioiden rakenneuudistuksia, niiden tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyy usein politiikan ja taloustieteen välimaastoon sijoittuvia kysymyksiä. Rakenneuudistusten hyödyllisyyden ja jäsenvaltioiden olosuhteiden arviointiin liittyy myös paljon epävarmuustekijöitä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä todeutuun huoleen ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista demokraattiselle vastuujärjestelmälle.

Rahoituksen ehdollisuus merkitsisi periaatteessa mahdollisuutta evätä rahoitus sillä perusteella, ettei jäsenvaltio ole kyennyt toimeenpanemaan sitoumuksiaan. Käytännössä rahoituksen ehtojen tosiasiallisen toteutumisen arviointiin liittyy paljon sekä poliittisia että oikeudellisia epävarmuustekijöitä. Yhteyttä tiettyjen talouspolitiikan toimien ja väitetyn EU-lainsäädännön rikkomuksen välillä voi olla käytännössä vaikeaa osoittaa. Tällöin ehdotus ei välttämättä toteuttaisi tavoitetaan EU-varojen tehokkaan käytön varmistamisesta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota ehdollisuuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyviin riskeihin.

## Valiokunnan lausunto TaVL 13/2018 vp

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 5.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Harry Harkimo kok  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Laura Huhtasaari ps  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Martti Mölsä sin  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen