

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- pääanalyytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja, Suomen Pankki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Palkansaajien tutkimuslaitos
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio esittää vakautusjärjestelyn tavoitteeksi investointien tason turvaamisen jäsenmaassa, johon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Komissio perustelee ehdotustaan 2000-luvun talouskriisillä, jossa osa jäsenvaltioista ei enää saanut rahoitusta markkinoilta ja leikkasi erityisesti investointimenojaan, minkä komissio näkee kasvattaneen maiden välisiä taloudellisia eroja ja heikentäneen yhteenkuuluvuutta. Esitetty järjestely on kooltaan pieni, 30 mrd. euroa, mutta esi-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2018 vp

tys on komission mukaan nähtävä ensiaskeleena prosessissa, joka tähtää ajan mittaan vapaaehtoisen vakuutusmekanismin perustamiseen makrotalouden vakauttamista varten. Järjestelyn piiriin kuuluisivat euroalueeseen ja valuuttakurssimekanismi ERM II:een osallistuvat jäsenvaltiot.

Esityksen mukaan vakautusjärjestelystä maksettavaan tukeen olisi oikeutettu maa, jonka työttömyys on korkea ja nousussa. Tuki olisi muodoltaan EU:n myöntämä laina, jonka unioni rahoitaisi EU-budjetin takaamalla liikkeeseenlaskulla tai ottamalla lainaa rahoituslaitoksilta. Järjestelyyn kuuluisi myös korkotuki, joka rahoitettaisiin osallistuvilta jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen kautta (ts. EU-budjetin ulkopuolella) kerättävillä maksuilla. Maksujen koko riippuisi keskuspankeille kertyvästä rahoitustulosta, joka voi vuosittain vaihdella merkittävästikin. Maksut ohjattaisiin uuteen valtiosopimuksella perustettavaan vakautustukirahastoon, jonka tulot ohjattaisiin EU:n budjettiin korkotuen maksamista varten. Korkotuki kattaisi kaikki jäsenvaltioille lainoista aiheutuneet korkokustannukset. Esityksen osana on mainittu mahdollisuus kasvattaa järjestelyn kapasiteettia niin, että vakautustukirahastosta katettaisiin korkokustannuksia, jotka liittyvät Euroopan vakausmekanismin (EVM) tai sen oikeudellisen seuraajan myöntämiin lainoihin julkisia investointeja varten.

Myönnettävää lainaa ei suoraan korvamerkittäisi investointeihin, mutta sen enimmäismäärä laskettaisiin julkisten investointimenojen perusteella. Vakautusjärjestelystä tukea saavan jäsenvaltion on tehtävä lainan suuruinen tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona sille myönnetään vakautusjärjestelystä laina. Jos komissio katsoo, että ehtoa ei ole noudatettu, se voi vaatia ennen aikaista takaisinmaksua joko osittain tai kokonaan ja evätä jäsenmaalta korkotuen. Ehtona olisi lisäksi unionin talous- ja finanssipolitiikan valvontakehyksen mukaisten päätösten ja suositusten noudattaminen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa EMU:n kehitystyössä markkinakurin ja jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valtioneuvosto katsoo, ettei euroalueelle ole tarpeen perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton, ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä. Valtioneuvosto ei siten pidä tarpeellisena myöskään investointien vakautusjärjestelyn luomista.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sekä investointien vakautusjärjestelyn ehdotettua oikeusperustaa että järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. Unionin koheesio- ja talouspolitiikan rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella tai EVM:n kautta ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehyksen 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

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2018 vp

si kilpailukyvyyn ja rakenneuudistusten edistämistä, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunionin varautumisjärjestelyä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmä käsittelee komission ehdotuksia asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä. Käytännössä ehdotuksilla perustettaisiin uudenlainen makrovakaudellinen järjestely euroalueen suhdanteiden tasaamiseksi; ehdotus pyrkii luomaan välineen, jolla voitaisiin tukea mahdollisuuksia ylläpitää julkista kysyntää ja etenkin julkisia investointeja tilanteessa, jossa euroalueen jonkin maan talouskehitys heikkenee tuntuvasti. Talousvaliokunta toteaa, että tällainen pyrkimys on talouskehityksen vakauden kannalta sinänsä kannatettava.

Toimivaltakysymys. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeiseen asemaan on nousut — valtioneuvoston kirjelmän U 85/2018 vp käsittelyn tapaan — kysymys siitä, onko ehdotuksissa kysymys koheesio- vai talouspolitiikasta.

Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksen ydin liittyy joka tapauksessa tavoitteeseen taata Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat koko unionin laajuinen tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus. Koheesiopolitiikalla unioni pyrkii vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erityistä huomiota kiinnitetään maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin. Talousvaliokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina, mutta ilmaisee huolensa tavasta, jolla komissio pyrkii niitä edistämään, yhtyen kuulemiensa asiantuntijoiden käsitykseen siitä, että ehdotukset vaikuttaisivat etäännyneen koheesiopolitiikan perinteisistä määritelmistä.

Vaikka nyt tehty ehdotus on tavoitteiltaan kannatettava ja volyymiltään maltillinen, se on luonteeltaan avaus kohti laaja-alaisempaa muutosta. Käsillä olevien ehdotusten euromääräinen intressi ei korreloi niihin sisältyvän erittäin merkittävän periaatteellisen suunnanmuutoksen kanssa. Järjestelyn ehdotettu koko, 30 miljardia euroa, on suhdannetasaustarkoitukseen enintään symbolinen, mutta ehdotusten toteutuminen nyt ehdotetussa muodossa merkitsisi jäsenvaltioiden ja komission toimivaltasuhteisiin merkittävää muutosta.

Vakautustukirahaston rahoitus. Komission ehdotukseen liittyy luonnos valtiosopimukseksi, jossa määrättäisiin vakautustukirahaston maksuosuuksien siirtämisestä. Jäsenvaltiot sitoutuisivat vuosittain täydentämään rahastoa kansallisista budjeteistaan, ohi EU-budjetin hyväksymiseen normaalisesti sovellettavien menettelyiden.

Ehdotettu valtiosopimus on siten jäsenvaltioiden budjettivaltaan vaikuttava järjestely. Ehdotettu oikeudellinen rakenne on samantapainen kuin pankkien yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa, jonka perustamisasetukseen liittyy myös valtiosopimus rahoituslaitoksilta kerättävien mak-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2018 vp

suosuuksien siirtämisestä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Pankkien kriisinratkaisumekanis-
mia luotaessa tätä pidettiin tarpeellisena järjestelyinä budjettineutraliteetin varmistamiseksi ja jä-
senvaltioiden budjettisuvereniteetin varmistamiseksi.

Tähän liittyen talousvaliokunta huomauttaa näiden mekanismien välisestä tärkeästä periaatteelli-
sesta erosta: yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin siirrettävät maksut kerätään yksityiseltä sekto-
rilta ja jäsenvaltion rooli rajoittuu lähinnä niiden välittämiseen, nyt tehdyssä ehdotuksessa siirron
kohteena ovat jäsenvaltioiden budjettivaroista kerättävät maksusuudet.

Talousvaliokunta huomauttaa, että ehdotuksessa ei oteta myöskään kantaa siihen, mitä tapahtuu,
jos joku jäsenvaltio päättää olla ratifioimatta valtiosopimusta, jolle EU-asetuksen mukaisen jär-
jestelyn rahoitus osin nojautuu. Tältä osin ehdotus näyttää keskeneräiseltä.

Vakautusjärjestelyn hallinnointi ja osallistujat. Tukikelpoisuuden ehtona olisi muun muassa,
että jäsenvaltion ei ole kahden edellisen vuoden aikana katsottu rikkoneen unionin talouspoliti-
ikan sääntöjä. Ottaen huomioon näiden sääntöjen tulkinnanvaraisuus ehdon täytyminen olisi käy-
tännössä komission harkinnassa. Ehdollisuudella voidaankin arvioida olevan vaikutusta lähinnä
kannustimena talouspoliittisen ohjauksen noudattamiseen.

Komission ehdotuksessa investointien vakausjärjestelyyn osallistuminen rajattaisiin euroalueen
ja ERM II -valtioihin. Talousvaliokunta huomauttaa, että ehdotettu rajausta näyttäisi olevan risti-
riitainen koheesiopolitiikan periaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

Talousvaliokunta muistuttaa myös, että jos tavoitteena on perussopimukseen nojautuva, mutta
vain osan jäsenvaltioista kattava järjestely sellaisilla politiikanaloilla, joilla jäsenvaltioilla ei ole
erityisjärjestelyjä, ensisijainen väline sen toteuttamiseen olisi tiiviimpi yhteistyö, joka on jo mää-
ritelmällisestikin vapaaehtoista ja avoin kaikille jäsenvaltioille.

Keskuspankkien rooli. Ehdotuksen mukaan euroalueen valtiot rahoittaisivat järjestelyn siten, että
kunkin maan maksuosuus olisi kytketty niiden keskuspankeille kertyvään rahoitustuloon. Talous-
valiokunta huomauttaa, että kunkin kansallisen keskuspankin voitonjako toteutetaan sitä koske-
van säännösten pohjalta eikä voitonjakoa määritettäessä huomioida valtiolle tuloutettavien varo-
jen mahdollista käyttötarkoitusta. Talousvaliokunta ei pidä perusteltuna muuttaa nykytilaa siten,
että ehdotetun kaltaisella järjestelyllä olisi vaikutusta keskuspankkien tuloutuksiin valtioille.

Lopuksi. Talousvaliokunta katsoo, että suhdannevaihtelujen vaimentamisen ja julkisten inves-
tointien rahoituksen varmistamisen tulee olla lähtökohtaisesti kunkin maan omalla vastuulla.
Toissijaisesti, jos EU:ssa tarvitaan ehdotetun kaltaista vakautustukirahastoa, se tulisi rahoittaa
EU-budjetistä normaalisti budjettimenettelyjen puitteissa.

Laajemmassa katsannossa, punnittaessa välineistöä, jonka avulla voitaisiin hajauttaa talouden
häiriöihin liittyviä riskejä euroalueen sisällä, pankkiunionin viimeistely ja pääomamarkkina-
unionin toteuttaminen olisivat nyt ehdotettua järjestelyä huomattavasti vaikuttavampia keinoja.
Ne myös osaltaan vakauttaisivat kokonaistaloudellista kehitystä ja vähentäisivät suhdannevaiht-
telujen eroja euroalueen maiden välillä. Nyt käsillä oleva komission ehdotus merkitsisi sellaisten
tukilainojen järjestelmää, jossa tuen ehdollisuus olisi ratkaisevasti kevyempi kuin olemassa ole-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2018 vp

van Euroopan vakausmekanismin myöntämien lainojen, mikä voisi myös vaikuttaa haitallisesti jo olemassa olevien mekanismien toimintaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller