

Valtiovarainvaliokunta

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 valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Juho Kostiainen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Marja Paavonen, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio esittää vakautusjärjestelyntavoitteeksi 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 esitys on komission mukaan nähtävä ensiaskeleena prosessissa, joka tähtää ajan mittaan vapaaehtoisien vakuutusmekanismin perustamiseen makrotalouden vakauttamista varten. Järjestelyn piiriin kuuluisivat euroalueeseen ja valuuttakurssimekanismi ERM II:en osallistuvat jäsenvaltiot.

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2018 vp

Esityksen mukaan vakausjärjestelystä 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. Vakausjärjestelystä tukea saavan jäsenvaltion on tehtävä lainan suuruinen tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona sille myönnetään vakausjärjestelystä 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 vakausjärjestelyitä 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 vakausjärjestelyn luomista.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sekä investointien vakausjärjestelyn ehdotettua oikeusperustaa että järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. Unionin koheesipolitiikan 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 kilpailukyvyyn ja rakenneuudistusten edistämistä, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunionin varautumisjärjestelyä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksessa on kysymys investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta, joka on samalla osa EMU:n kehittämistä koskevaa aloitepakettia. Järjestelyn tarkoituksena on tukea julkisten investointien tason säilyttämistä silloin, kun jäsenmaata kohtaa riittävän suurena pidetty taantuma, jota mitataan työttömyysasteen tasolla ja nousulla. Järjestely olisi kooltaan 30 mrd. euroa, ja se olisi tarkoitettu euromaille ja valuuttakurssimekanismiin (ERM II) osallistuville maille. Tuki olisi luonteeltaan lainaa, mutta lainaan liittyvä korko maksettaisiin tukirahastosta, johon jäsenmaat maksaisivat rahoitusosuuksia erikseen solmitun valtiosopimuksen mukaisesti.

Valiokunta pitää sinänsä hyvinä vakautusjärjestelylle asetettuja tavoitteita, joita ovat mm. taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen ja finanssipolitiikan myötsyklisyyden vähentäminen. Esityksen taustalla on erityisesti ajatus siitä, että kansallisen rahapolitiikan puuttuessa kansallinen finanssipolitiikka ei riitä siihen, että euroalueen jäsenmaa selviytyisi omin keinoin laajoista epäsymmetrisistä häiriöistä. Tavoitteena on näin varmistaa, että laaja epäsymmetrinen häiriö ei vaaranna yhteenkuuluvutta.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston kriittiseen kantaan ja pitää esitystä ongelmallisena ja järjestelyä tarpeettomana. Jo esityksen oikeusperusta on valtioneuvoston mukaan epäselvä liittyen erityisesti siihen, katsotaanko esityksen kuuluvan komission esittämällä tavalla koheesiopolitiikan vai talouspolitiikan alaan. Myös tukiohjelman soveltaminen vain tiettyihin maihin (euro- ja ERM II -maat) on ongelmallinen, sillä ehdotettua oikeusperustaa sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa. Raja on valtioneuvoston mukaan poikkeuksellinen, sillä koheesiorahoitusta ei ole aiemmin kohdennettu tällaisten perusteiden mukaisesti. Mikäli tavoitteena on luoda järjestelyjä, joihin kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu, ensisijaisena keinona olisi tiiviimpi yhteistyö.

Valiokunta pitää kansallisen budjettivallan näkökulmasta huolestuttavana myös sitä lähtökohtaa, että koheesiopolitiikan piiriin luotaisiin tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määränemmistö päätöksellä, mutta joka toisi jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Esim. rahoituskehyksiä ja unionin omia varoja koskevissa päätöksissä edellytetään yksimielisyyttä, mutta uuden ehdotuksen myötä jäsenmaille voisi syntyä velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n talousarvion kautta kaikki jäsenmaat joutuisivat vastuuseen lainoista, joita tukea saanut maa ei maksa takaisin, sillä EU:n budjetti toimisi lainanoton takaajana.

On myös ongelmallista, että järjestelmä rahoitettaisiin valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ulkopuolelta, jolloin rahoitus jäisi kehysneuvotteluihin liittyvän menojen kokonaishankintakontrollin ulkopuolelle. Tämä heikentäisi osaltaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa unionin rahankäyttöä. Tukilainoihin ei myöskään liittyisi samankaltaista tiukkaa ehdollisuutta kuin Euroopan vakausmekanismin myöntämiin lainoihin, mikä voisi vaikuttaa haitallisesti EVM:n toimintaan.

Valiokunta katsoo, että tämänkaltaiset tukimekanismit ovat omiaan lisäämään jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta ja pysyvien tulonsiirtojen riskiä. Esitetyn kokoisena (30 mrd. euroa) järjestelyllä ei ole sanottavaa merkitystä suhdanteiden tasoittajana verrattuna siihen, että valtiot luovat

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2018 vp

hyvinä aikoina riittävästi pelivaraa omaan julkiseen talouteensa kysynnän tukemiseksi taantumissa. Myös ns. automaattiset vakauttajat voivat hoitaa tasaustarpeita silloin, kun maat kohtaavat epäsymmetrisiä häiriöitä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka nyt tehty ehdotus on resursseiltaan vaatimaton, komissio pitää esitystä ensiaskeleena laajemmassa prosessissa.

Kuten valtioneuvosto toteaa, EMU:n kehitystyössä on korostettava mm. jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valiokunta painottaa, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. Uuden mekanismin sijaan voitaisiin myös hyödyntää esim. jo käytössä olevaa Euroopan Strategisten Investointien Rahastoa (ESIR), jonka toiminta-aika ulottuu nyt vuoteen 2020. Jo rahaston nykyisten sääntöjen mukaan se voi rahoittaa yksityisen sektorin investointien ohella myös julkisen sektorin investointeja.

Lisäksi valtiovarainvaliokunta toteaa, että eduskunta on ns. finanssipoliittisen sopimuksen yhteydessä (HE 155/2012 vp) hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että vaiheittaisten muutosten kumulatiiviinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla (EV 174/2012 vp — VaVM 38/2012 vp).

Edellä esitettyyn viitaten valtiovarainvaliokunta katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa pyrkiä ensisijaisesti komission ehdotuksen ja siihen liittyvän valtiosopimuksen hylkäämiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Elina Lepomäki kok (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan lausunto VaVL 11/2018 vp

jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ozan Yanar vihr
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Riitta Myller sd (osittain)
varajäsen Mika Niikko ps
varajäsen Eero Reijonen kesk
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko