

EUS Saarenheimo Tuomas(VM),
Kivistö Jarkko(VM), Aaltonen
Elisa(VM)

23.01.2020

Asia

Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 86/2018 vp, U 7/2019 vp, UJ 8/2019 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kysymys valtiosopimuksesta liittyy euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ("talousarvioväline") rahoitukseen. Euroryhmä pääsi lokakuussa 2019 yhteisymmärrykseen talousarviovälineen pääpiirteistä. Tämän jälkeen talousarviovälineen käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä on valmisteltu neuvoston työryhmässä osana uudistusten ja investointien tukiohjelmia (U 7/2019 ja UJ 8/2019), ja se on määrä antaa koheesiopolitiikan toimivallan nojalla (SEUT 175). Talousarviovälineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea euroalueen jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksia ja investointeja sisältäville kokonaisuuksille. Tukiohjelman on tarkoitus olla osa EU:n talousarviota. Komissio esitti osana uudistusten ja investointien tukiohjelmia euroalueelle n. 15 mrd. euroa (vuoden 2018 hinnoin) vuosille 2021-2027. Joulukuussa 2019 annetussa rahoituskehystä koskevassa luvut sisältävässä neuvotteluasiakirjassa talousarviovälineen käyttöön esitetään n. 13 mrd. euroa (vuoden 2018 hinnoin). Välineen EU-rahoituksen lopullisesta tasosta sovitaan osana rahoituskehysneuvotteluja. Tämän lisäksi rahoituskehysneuvotteluissa on määrä sopia, osoitetaanko talousarviovälineelle lisärahoitusta rahoituskehysten ulkopuolelta valtiosopimuksella.

Talousarvioväline ei toiminnallisesti edellytä rahoituskehysten ulkopuolista lisärahoitusta, vaan se on mahdollista käynnistää pelkästään EU:n rahoituskehysten sisältä osoitettavan rahoituksen turvin. Jotkut jäsenmaat pitävät kuitenkin tarpeellisena täydentävän rahoituksen järjestämistä valtiosopimuksen kautta. Komiteatason keskusteluissa jäsenvaltioiden kannat valtiosopimuksen tarpeeseen ovat vahvasti jakautuneet. Kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät periaatteen, että talousarviovälinettä voidaan rahoittaa myös valtiosopimuksen kautta. Eräät jäsenvaltiot, ml. Suomi, ovat kuitenkin suhtautuneet varauksellisesti omaan osallistumiseensa valtiosopimukseen, kun taas eräät toiset jäsenvaltiot pitävät keskeisenä, että kaikki euroalueen maat osallistuisivat valtiosopimukseen.

Eurohuippukokous pyysi joulukuussa euroryhmää valmistelemaan pikaisesti ehdotuksia talousarviovälineen rahoituksesta, jotta väline voidaan viimeistellä seuraavan monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä. Kysymys mahdollisesta valtiosopimuksesta tulee olemaan keskeinen osa näitä ehdotuksia.

Valtiosopimuksesta keskustellaan edelleen periaatteellisella tasolla, eikä sopimuksesta ole tässä vaiheessa olemassa luonnosta. Euroryhmän on kuitenkin tarkoitus hyväksyä helmikuussa 2020 raportti eurohuippukokoukselle rahoitusta täydentävän valtiosopimuksen tarpeesta, sisällöstä, toimintamuodoista ja koosta. Eurohuippukokouksen odotetaan käsittelevän asiaa seuraavassa kokouksessaan todennäköisesti viimeistään kesäkuussa. Raportin käsittely euroryhmässä sekä myöhemmin eurohuippukokouksessa edellyttävät siten Suomen kantojen täsmentämistä.

Valtiosopimus pohjaisen rahoituksen välitön käyttö liittyisi yllä kuvatulla tavoin euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoitukseen. On kuitenkin selvää, että valtiosopimukseen liittyy laajempia poliittisia tavoitteita kuin vain käsillä olevan asetusehdotuksen rahoittaminen. Valtiosopimuksesta kaavaillaan muodostuvan jatkossa kokonsa ja käyttötarkoituksensa puolesta joustavasti sopeutettavissa oleva alusta euroalueen yhteisten hankkeiden rahoittamiseen, ja sitä kautta se loisi edellytyksiä euroalueen muuta EU:ta nopeammalle yhdentymiselle. Juuri tämän takia hanketta puoltaville maille on olennaista, että kaikki euroalueen maat osallistuvat valtiosopimukseen. Ehdotusta on siten syytä arvioida myös tässä laajemmassa kontekstissa.

Suomen kanta

Suomi ei pidä valtiosopimukseen perustuvaa lisärahoitusta tarpeellisenä talousarviovälineen toiminnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan vastusta lisärahoituksen järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta tähän halukkaiden maiden kesken. Rahoituskehityksen ulkopuolisesta lisärahoituksesta ei saa muodostua talousarviovälineelle välttämätöntä toiminnallista edellytystä.

Suomi katsoo, että EMU:a tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Unionin menojen rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettivallalle samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n rahoituskehityksen vakiintuneiden menettelyiden kautta. Suomen lähtökohta on, että unionin budjetin menot rahoitetaan unionin rahoituskehysten sisältä.

Pääasiallinen sisältö

Valtiosopimuksen tarve, sisältö ja toimintamuodot

Uudistusten ja investointien tukiohjelman asetusehdotuksessa euroalueen talousarviovälinettä koskeva osio sisältää valtuuttamissäännöksen, joka mahdollistaa ohjelman lisärahoituksen valtiosopimuksen perusteella. Jäsenvaltiot voivat maksaa lisärahoitusta talousarviovälineeseen myös ilman valtiosopimusta valtuuttamissäännöksen nojalla. Valtiosopimus kuitenkin helpottaisi talousarviovälineen ja maksujen hallinnointia, koska sillä vahvistettaisiin lisärahoituksen koko, maittaiset lisärahoitusosuudet sekä käytännön säännökset maksunsiirroista. Valtuuttamissäännös on muotoiltu niin, ettei asetuksen toiminta edellytä kaikkien euromaiden osallistumista valtiosopimukseen.

Varsinaiset neuvottelut valtiosopimuksesta eivät ole alkaneet, eikä siitä ole käytössä luonnostekstiä, joten sopimuksen mahdollista sisältöä on tässä arvioitu sitä koskevien alustavien keskustelujen ja epävirallisten hahmotelmien perusteella. Näiden perusteella valtiosopimus asettaisi siihen osallistuville jäsenvaltioille velvollisuuden maksaa lisärahoitusosuuksia talousarviovälineeseen. Sillä vahvistettaisiin lisärahoitusosuudet

sekä määrättäisiin maksunsiirroista. Lisäksi valtiosopimus voisi sisältää säännöksiä sopimuksen noudattamisesta sekä riidanratkaisusta, mahdollisesti antaen toimivallan Euroopan unionin tuomioistuimelle artiklan SEUT 273 nojalla.

Valtiosopimuksessa vahvistetut jäsenvaltioiden lisärahoitusosuudet lisättäisiin varainhoitoasetuksen 21(2)(a) artiklan mukaisiin ulkoisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin. Valtiosopimukseen sovellettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen talousarvion toimeenpanoa koskevia sääntöjä sekä varainhoitoasetusta. Määrärahat, jotka vastaavat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ja joita ei ole käytetty varainhoitovuoden aikana siirretään seuraaville vuosille (varainhoitoasetuksen 12(4)(c) artikla). Mitään valtiosopimuksen perusteella suoritettavia ulkoiseen käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja tai vastaavia menoja ei laskettaisi monivuotisen rahoituskehityksen puitteisiin.

Lisärahoitusosuuksien käyttöön sovellettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen säännöksiä. Lisärahoitusosuudet jaettaisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen allokatioavaimen mukaisesti, ja ne käytettäisiin vain lisärahoitukseen osallistuvien jäsenvaltioiden hyväksi. Neuvoston oikeuspalvelun mukaan valtiosopimus ei voisi sisältää säännöksiä budjetin toimeenpanosta, allokatiosta eikä talousarviovälineen hallintomallista, sillä tämä loukkaisi unionin oikeusjärjestelmän autonomian periaatetta.

Lisärahoituksen koko ja muuttaminen

Valtiosopimukseen osallistuvat jäsenmaat päättäisivät lisärahoituksen koosta yksimielisesti vähintään joka seitsemäs vuosi rahoituskehysneuvotteluiden yhteydessä. Talousarviovälineen valtuuttamissäännöksessä ei ole rajoitettu valtiosopimuksella myönnettävän rahoituksen kokoa. Epävirallisesti on esitetty, että rahoitus voisi olla saman kokoinen kuin rahoituskehysten sisältä osoitettava talousarviovälineen rahoitus, jolloin kyse olisi n. 13–15 miljardin euron lisärahoituksesta. Valtuuttamissäännös mahdollistaa periaatteessa talousarviovälineen koon kasvattamisen monivuotisen rahoituskehityksen puitteiden yli, mutta muut oikeudelliset reunaehdot saattavat rajoittaa lisärahoituksen kokoa.

Valtiosopimukseen kirjattaisiin oletettavasti säännökset siitä, miten valtiosopimuksen mitoitus ja käyttötarkoitusta voitaisiin muuttaa sopimusosapuolten yksimielisellä päätöksellä niin haluttaessa riippumatta rahoituskehystä koskevien neuvottelujen vaiheesta. Tämä mahdollistaisi talousarviovälineen tai muiden sopimuksen kautta tulevaisuudessa rahoitettavien hankkeiden skaalautuvuuden tulevaisuudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Talousarviovälineen oikeusperustana on koheesiopolitiikan oikeusperusta SEUT 175, ja siitä säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtiosopimuksen käyttö talousarviovälineen lisärahoitukseen perustuisi asetuksen artiklan 7e valtuuttamissäännökseen. Asetusteksti ei tämänhetkisessä muodossaan aseta rajoituksia sille, osallistuisiko valtiosopimukseen kaikki euromaat vai vain osa niistä. Asetusteksti ei siis velvoita – eikä neuvoston oikeuspalvelun mukaan voisi velvoittaa – jäsenvaltioita tekemään rahoitusta täydentävää valtiosopimusta. Jäsenvaltiot voivat kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti vapaasti päättää, osallistuvatko ne hallitustenväliseen sopimukseen.

Lisärahoitusta koskeva valtiosopimus liittyisi sisällöllisesti kiinteästi talousarviovälinettä koskevaan asetukseen, EU:n budjetin rahoittamiseen sekä EU:n toimielimiin. Sopimus

rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin, joten sopimuksessa olisi kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta (ks. Esim. PeVL 1/2014 vp; PeVL 24/2011 vp, s. 2/I, PeVL 5/2011 vp, s. 5/I, PeVL 1/2011 vp, s. 3/I).

Eduskunta on yleisesti pitänyt EU:n toimien toteuttamista osittain kansainvälisellä sopimuksella ongelmallisena unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta. Se on kiinnittänyt huomiota siihen, että sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista (PeVL 1/2014 vp). Suomi onkin katsonut, että EMU:a tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (esim. PeVL 28/2013 vp, PeVP 92/2012 vp, 3 § ja siinä viitatu PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I). Nyt käsittelyssä oleva ehdotus on merkityksellinen näiden kantojen näkökulmasta, sillä valtiosopimukseen perustuvan, rahoituskehysten ulkopuolisen kanavan luomista euroalueeseen kohdentuvien menojen rahoittamiseen EU:n budjetissa voidaan perustellusti pitää uutena menettelynä, jota ei ole hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Suomi on aiemmin ottanut myös erityisesti kantaa koheesiopolitiikan piiriin kuuluvan unionin ohjelman EU-budjetille koituvien menojen rahoittamiseen valtiosopimuksella (investointien vakautusjärjestely, U 86/2018). Perustuslakivaliokunta piti tuolloin kansallisen budjettivallan näkökulmasta huolestuttavana sitä, että koheesiopolitiikan piiriin luotaisiin tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä mutta joka tosiasiaassa toisi valtiosopimukseen liittyvien järjestelyjen kautta jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita (PeVL 38/2018 vp). Valiokunta painotti edelleen, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tulisi välttää valtiosopimusten käyttämistä EU:n sääntelyvälineenä, koska valtiosopimukset pirstaloivat EU:n normipohjaa ja niiden käsittelyprosessi EU:ssa on erilainen kuin sekundäärilainsäädännön.

Jos talousarviovälinettä rahoittava valtiosopimus tehtäisiin, on todennäköistä, että sen muuttamiseen edellytettäisiin kaikkien sopimusosapuolten suostumusta. Siten Suomella olisi sen osapuolena muodollinen mahdollisuus estää muutokset. Käytännössä kuitenkin kielteisen kannan ottaminen valtiosopimuksen muuttamiseen yksittäisenä asiana ja siten vastuun kantaminen laajaa poliittista tukea nauttivan hankkeen toteutumatta jäämisestä voisi olla vaikeaa. Voidaankin arvioida, että valtiosopimus pohjainen rahoitus tarjoaisi Suomen budjettisuvereniteetille heikomman turvan kuin unionin monivuotisen rahoituskehysten kautta tapahtuva rahoitus, jonka kohdalla seitsenvuotinen sykli, vakiintuneet neuvottelumenettelyt sekä pöydällä samanaikaisesti olevien asioiden suuri määrä tarjoaa turvaavat kansallisia vaikutusmahdollisuuksia ja edesauttavat tasapainoisten kompromissien löytämistä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentilla ei ole roolia valtiosopimuksen tekemisessä.

Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ja talous- ja rahoitusasioiden valiokunta ovat valmistelleet raportin uudistusten tukiohjelmasta 23.11.2018. Parlamentti valmistelee raportin uudistusten ja investointien tukiohjelmasta kevään 2020 aikana.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.1.2020.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt komission aiempia ehdotuksia euroalueen talousarviovälineiksi valtioneuvoston selvitysten U 85/2018 vp sekä U 86/2018 vp perusteella. 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. Valtioneuvoston jatkoselvitys UJ 7/2019 vp on annettu 4.10.2019 ja sen käsittely on eduskunnassa kesken.

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 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. Lisäksi valtioneuvosto on antanut euroalueen talousarviovälineen valmistelun tilanteesta päivityksen E-jatkokirjeessä EJ 4/2019 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

Jos talousarviovälineen rahoituksen tueksi solmittaisiin erillinen valtiosopimus, sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla.

Taloudelliset vaikutukset

Suomi on uudistusten ja investointien tukiohjelmassa lähtökohtaisesti nettomaksajan asemassa. Tämä koskisi myös valtiosopimuksella mahdollisesti myönnettävää lisärahoitusta. Jos valtiosopimuksen määräämän ulkoisen rahoituksen kokoluokka olisi esimerkiksi 15 mrd. euroa, seitsemän vuoden kehyskaudella, Suomen maksuosuus siitä olisi noin 300 milj. euroa, josta se voisi saada tukirahoituksena takaisin noin 210 milj. euroa. Koska talousarviovälineestä jäsenvaltioon palautuva rahoitus perustuu komission

hyväksymiin uudistus- ja investointipakettien ehdotuksiin ja niiden toteutukseen, saanto voi olla myös ennalta allokoitua määrää pienempi tai suurempi.

Euroalueen maiden välisen valtiosopimuksen luomisen laajempaan poliittisena tarkoituksena on luoda rahoituskanava, jonka kokoa ja käyttötarkoitusta voi jatkossa joustavasti, unionin rahoituskehysten rajoittamatta sopeuttaa palvelemaan erilaisia euroalueen yhteisiä ohjelmia. Valtiosopimuksen solmimisella voisi siten olla laajempia taloudellisia ja budjettivallan kannalta merkityksellisiä vaikutuksia. Näiden mittaluokkaa on kuitenkin tässä vaiheessa vaikea ennakoida.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Talousarviovälineen käsittely liittyy tiiviisti neuvotteluihin unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027. Neuvotteluissa määritetään koko ohjelman budjetin koko sekä sen jako eri välineille.

Asiakirjat

Oikeudellisen yksikön lausunto 13116/1/19, 15.10.2019

Commission non-paper, Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness: content, modalities and size of an Intergovernmental agreement (IGA), November 2019.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM, Alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, p. 02955 30350
VM/KO, Erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, p. 050 462 5932
VM/EUS, Finanssiasiantuntija Elisa Aaltonen, p. 0295530024
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
