

Asia

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa (SURE)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 2.4.2020 ehdotuksen asetukseksi eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa (SURE). Asetusehdotus on tarkoitus käsitellä pikaisesti asian kiireellisyyden vuoksi. Asetusta käsiteltäneen euroryhmätyöryhmässä 6.4.2020 ja sen jälkeen euroryhmässä 7.4.2020.

Asian pikaisen etenemisen EU-tasolla ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta annetaan ensi vaiheessa valtioneuvoston E-kirje, U-kirjelmä toimitetaan myöhemmin.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Tässä tilanteessa on markkinareaktioiden ja EU:n yleisen uskottavuuden kannalta tärkeää korostaa poliittista valmiutta tarvittaviin taloudellisiin toimiin, solidaarisuutta ja toisaalta korostaa tarvittavien toimien koordinaation tärkeyttä.

Suomi pitää työllisyyden tukemista keskeisenä tekijänä poikkeuksellisesta tilanteesta selviämiseksi mahdollisimman vähäisillä negatiivisilla vaikutuksilla. Korkea työllisyysaste on kestäväälle taloudelle tärkeä elementti ja turvaa julkisen talouden rahoituspohjaa myös tulevaisuudessa. Yksilötasolla työelämässä mukanaolo ehkäisee syrjäytymistä ja turvaa toimeentuloa.

Suomi suhtautuu uuteen rahoitusvälineeseen avoimesti, mutta ehdotuksessa on kyse melko monimutkaisesta rahoitusjärjestelystä, jonka keskeiset yksityiskohdat eivät vielä ole riittävän selviä esityksen perusteella lopullista kannanmuodostamista varten.

Suomi on valmis neuvottelemaan esityksen pohjalta korostaen seuraavaa:

1. Suomi pitää hyvänä, että rahoitusväline hyödyntää osin EU:n omien varojen järjestelmän katon ja EU:n monivuotisen rahoituskehyksen katon välistä liikkumavaraa. Suomi myös katsoo, että koronavirus voidaan katsoa artiklan 122

tarkoittamaksi poikkeukselliseksi tapahtumaksi, ja artiklan 122 nojalla perustettava rahoitusväline on siten väliaikainen luonteeltaan. Rahoitusvälineessä tulisi väliaikaisuuden vuoksi olla kuitenkin myös ns. erääntymislauseke (*sunset clause*).

2. Suomi edellyttää, että yksittäisen jäsenvaltion kokonaistakausvastuu on selkeästi ja tarkkarajaisesti rajattu. Ilman selkeää rajausta takaukset voivat epätodennäköisissä, mutta kuitenkin mahdollisissa tilanteissa kasvaa nykyisen esityksen mukaan erittäin merkittävästi. Lisäksi on tärkeää varmistua, kuuluvatko myönnettyjen lainojen korot takauksen piiriin. Takausvastuut edellyttävät Suomessa joka tapauksessa valtiosääntöoikeudellista tarkastelua.
3. Suomi katsoo, että lainojen myöntämisen tulisi perustua mahdollisimman pitkälle objektiivisiin kriteereihin ja komission harkinta lainan myöntämisessä tulisi olla mahdollisimman vähäinen.

Pääasiallinen sisältö

Tausta ja tavoitteet

Euroopan komission ehdotus neuvoston asetukseksi *eurooppalaisesta väliaikaisen tuen välineestä työttömyysriskien lieventämiseksi* (Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency, SURE) koronaviruspandemian aiheuttamien vaikutusten vuoksi täydentää aiemmin esiteltyjä kriisitoimia, joita ovat mm. koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite, valtiontukisääntöjen jousto, vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotto ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston soveltamisalan laajentaminen. Ehdotus perustuu EU:n perussopimuksen artiklaan 122 jäsenvaltioiden yhteisvastuullisista taloudellisista toimenpiteistä yllättävissä ja vakavissa olosuhteissa.

Jäsenvaltiot sitoutuvat SURE:ssa tukemaan toisiaan unionin kautta tuomalla lisärahoitusta saataville edullisten lainojen muodossa. SURE-väline tarjoaa taloudellista tukea jäsenvaltioille, ottaen huomioon julkisten menojen äkillisen nousun työllisyyden säilyttämiseksi. Välineen tarkoitus on tukea lyhennetyn työajan järjestelyitä (short-time work schemes) ja vastaavia toimenpiteitä auttaen jäsenvaltioita suojelemaan työpaikkoja ja työntekijöitä sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia työttömyyden ja tulojen menetyksen varalta. Komission ehdotuksen mukaan lyhennetyn työajan järjestelyt ovat julkisia ohjelmia, jotka antavat tietyissä olosuhteissa taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille mahdollisuuden lyhentää väliaikaisesti työntekijöidensä työaikaa ja tarjoavat julkista tukea työntekijöiden ansiomenetysten kompensoimiseksi. Samanlaisia järjestelyjä on olemassa itsenäisten ammatinharjoittajien tulojen korvaamiseksi joissain jäsenmaissa.

Keskeisimmät piirteet

- SURE:n avulla unioni voi tarjota jäsenmaille yhteensä enintään 100 miljardiin euroon asti lainaa työttömyysriskien lieventämiseksi poikkeustilanteessa. Kolmen eniten lainaa saavan jäsenmaan osuus lainoista yhteensä ei saa ylittää 60 prosenttia 100 miljardin yhteismäärästä. Lisäksi unionin (järjestelyyn liittyvät) erääntyvät maksut eivät saa ylittää 10 % 100 miljardin enimmäismäärästä minään vuonna.
- Lainoista unionille seuraavien ehdollisten vastuiden määrä tehdään yhteensopiviksi EU:n budjetin rajoitusten kanssa jäsenvaltioiden lainoille myöntämällä takauksilla.

- Jäsenmaiden myöntämät takaukset ovat vähintään 25 prosenttia myönnettyistä lainoista niiden BKTL-osuuksien mukaan, eli yhteensä vähintään 25 miljardia euroa. Suomen osuus EU27 BKTL:sta on 1,71%, jolloin laskennallinen takausvastuu Suomen osalta olisi vähintään 427,5 miljoonaa euroa. Ehdotuksen mukaan komissio voisi vaatia ylimääräisiä maksusuorituksia takausvelvoillisilta välittömästi yhteenlaskettuun enimmäismäärään saakka, mikäli jokin tai useampi jäsenvaltio ei pystyisi suoriutumaan omasta takausvelvoitteestaan. Yksittäisen jäsenvaltion enimmäistakausvastuu on siten epätodennäköisessä, mutta kuitenkin mahdollisessa skenaariossa jäsenvaltioiden yhteenlaskettu takausmäärä kokonaisuudessaan. Komission ehdotuksesta ei käy selväksi, kuuluvatko myönnettyjen lainojen korot takauksen piiriin, mutta yleensä rahoitussopimuksissa ne kuuluvat. Niillä voi siten olla myös seuraamukset takausvastuisiin.
- Ehdotuksen mukaisesti vuodessa jäsenmaiden lainoihin liittyvät maksuvelvoitteet lainojen pääoman osalta voisivat olla enintään 10 miljardia euroa, sillä unionin järjestelyyn liittyvä erääntyvät maksut eivät saa ylittää 10 % 100 miljardin enimmäismäärästä minään vuonna. Tämä rajaisi vuosittaisia takausvastuita.
- SURE on ylimääräinen taloudellinen tuki, joka täydentää kansallisia toimenpiteitä ja Euroopan sosiaalirahaston vastaavia tarkoituksia varten myöntämää säännöllistä rahoitusta.
- Jäsenvaltio voi saada tätä tukea, jos sen julkiset menot ovat kasvaneet äkillisesti ja voimakkaasti COVID-19-epidemian vuoksi. Menojen olisi liityttävä suoraan pandemian seurauksena tehtyjen lyhennetyn työajan järjestelyjen ja muiden samanlaisten keinojen luomiseen tai käyttöön.

Rahoitusvälineen toteutus

SURE toteutettaisiin lainajärjestelynä, joka pohjautuu jäsenvaltioiden lainoille myöntämiin takauksiin. Jotta järjestelmän vakaus olisi turvattu, jäsenvaltioiden on myönnettävä unionille uskottavia, peruuttamattomia ja lunastettavissa olevia takuita. Takausjärjestelyllä vältetään jäsenvaltioiden etukäteismaksujen tai pääomitusjärjestelyiden tarve, varmistetaan korkea luottoluokitus ja suojellaan unionin talousarvion varoja. Jäsenvaltioiden takauksien myöntämisen lisäksi järjestelmään on sisällytetty muita suojatoimenpiteitä järjestelmän taloudellisen vakauden varmistamiseksi. Välineen hallinnoinnissa noudatetaan EU:n varainhoitoasetuksen (2018/1046) säännöksiä.

Lainajärjestelyn avulla unioni voisi myöntää SURE-välineestä lainoja niitä hakeville jäsenvaltioille ja samalla varmistaa, että välineestä johtuva ehdollinen vastuuunionille on yhteensopiva unionin talousarvion rajoitteiden kanssa. Jäsenvaltion hakiessa rahoitustukea neuvoston olisi mahdollista myöntää tätä tukea komission ehdotuksesta. Ennen tuen myöntämistä komission olisi kuultava asianomaista jäsenvaltiota arvioidakseen julkisten menojen äkillisen kasvun laajuuden. Menojen kasvun syynä edellytetään olevan lyhennetyn työajan järjestelyt ja vastaavat työllisyyttä tukevat toimet COVID-19 -virusepidemian seurausten tasoittamiseksi. Komission ehdotuksessa ei ole kuitenkaan määriteltä, mikä on riittävä äkillinen ja vakava julkisten menojen kasvu tuen saamiseksi ja miten tukea jaetaan, jos merkittävä määrä jäsenvaltioita pyytää tukea rahoitusvälineestä. Neuvosto tekee rahoitustuen hyväksymisestä täytäntöönpanopäätöksen määräenemmistöllä. Komissio ja edunsaajajäsenvaltio tekevät täytäntöönpanosopimuksen.

Väline on tarkoitettu väliaikaiseksi, ja ehdotuksen mukaan komissio tarkastelee kuuden kuukauden välein, jatkuuko koronaviruksen aiheuttama poikkeuksellinen taloudellinen tilanne ja onko rahoitusvälineen käytölle edelleen perusteita.

Komissio pitää SURE-välinettä hätätilanteessa toteutettavana väliaikaisena eurooppalaisena työttömyystuen jälleenvakuutusjärjestelmänä. SURE:n toteutustapa ei rajoita komission mahdollista tulevaa ehdotusta pysyväksi työttömyystukijärjestelmäksi eri oikeusperustalla.

Suhde olemassa oleviin keinoihin

Komission ehdotus SURE:sta täydentää Euroopan unionin solidaarisuusrahaston (EUSF) kautta tapahtuvaa tukea jäsenvaltioille. Euroopan parlamentin ja neuvoston 30.3.2020 annetulla asetuksella (EU) N:o 461/2020 muutetaan solidaarisuusrahaston säädöksiä sen soveltamisalan laajentamiseksi kattamaan suuria kansanterveydellisiä hätätilanteita ja määritellään rahoitettavat erityiset toimet. SURE eroaa solidaarisuusrahastosta siten, että sen käyttö on rajoitettu EU:n jäsenmaihin ja se on väliaikainen instrumentti. Molemmat kuitenkin vastaavat samoihin tarpeisiin: kansanterveydellisistä uhista johtuvien suurten kriisien ratkaisemiseen. Erona on lisäksi se, että solidaarisuusrahastosta myönnetään avustuksia ja sen puitteissa on mahdollista myöntää ennakkomaksuja, kun taas SURE perustuu myönnettäviin lainoihin

Rahoitusvälineen takausjärjestelyistä

Komission ehdotuksen mukaan uusi väliaikainen SURE-rahoitusväline toimisi osin kuten unionilla jo nykyisin käytävissä oleva maksutasejärjestely ja Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM). Tällöin jäsenvaltiot voisivat hakea SURE:n kautta lainaa, joka niiden on maksettava takaisin. Lainajärjestely toimisi niin, että komissio hankkii tarvittavat varat rahoitusmarkkinoilla laskemalla liikkeeseen velkakirjoja. Unionin velanotto mahdollistetaan unionin budjetin ja erillisen jäsenmaiden ja unionin välisen takausjärjestelyn avulla.

SURE edellyttää erillisiä, jäsenvaltioiden myöntämiä peruuttamattomia, vaadittaessa maksettavia ja ehdottomia valtiontakauksia, jotta pystytään takaamaan 100 miljardin suuruinen lainajärjestely. Nämä takaukset osaltaan vahvistaisivat siis komission luottokelpoisuutta (*credit enhancement*) sen hakiessa unionille varoja rahoitusmarkkinoilta SURE-välinettä varten. Ehdotuksen mukaan valtiontakaukset olisivat vapaaehtoisia, mutta toisaalta rahoitustuki kuitenkin olisi käytävissä vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet siihen yhteensä summalla, joka vastaa vähintään 25 % komission välineelle ehdottomasta kokonaiskapasiteetista (100 mrd. euroa).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artikla:

1. Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

Koronavirusepidemia on äkillinen ja poikkeuksellinen tapahtuma, jolla on suuri negatiivinen vaikutus jäsenmaiden talouksiin. Jäsenmaiden vapaaehtoiisiin kontribuutioihin perustuva takausjärjestely perustuisi 122 artiklan 1 kohtaan. Varsinaisen lainaohjelman organisointi ja hallinta perustuisivat artiklan 2 kohtaan. SEUT 122 artiklan 2 kohtaan nojattiin aiemmin Euroopan rahoituksen vakautusmekanismia (ERVM) perustettaessa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 6.4.2020

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.4.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Jäsenmaiden myöntämät takaukset ovat *vähintään* 25 prosenttia myönnettyistä lainoista niiden BKTL-osuuksien mukaan, eli kokonaisuutena yhteensä *vähintään* 25 miljardia euroa. Suomen osuus EU27 BKTL:sta on 1,71%, jolloin laskennallinen takausvastuu Suomen osalta olisi *vähintään* 427,5 miljoonaa euroa. Ehdotuksen mukaan komissio voisi vaatia ylimääräisiä maksusuorituksia takausten perusteella jäsenvaltioilta takausten yhteenlaskettuun enimmäismäärään saakka, mikäli joku tai useampi jäsenvaltio ei pystyisi suoriutumaan takausvelvoitteestaan. Yksittäisen jäsenvaltion enimmäistakausvastuu on siten epätodennäköisessä mutta kuitenkin mahdollisessa skenaariossa jäsenvaltioiden yhteenlaskettu takausmäärä *kokonaisuudessaan*.

Mikäli yksi tai useampi jäsenvaltio ei suorittaisi takausvelvoitettaan, Suomen vastuut voisivat kasvaa erittäin merkittävästi yllä mainitusta. Enimmillään takausvastuut voisivat nousta 25 miljardiin euroon saakka (olettaen takausten olevan yhteensä 25 % myönnettyistä lainoista), mikä edellyttäisi kuitenkin kaikkien muiden jäsenvaltioiden yhtäaikaista takausvelvoitteen laiminlyöntiä. Mikäli takauksia myönnettäisiin aina 100 prosenttiin saakka, Suomen takausvastuu olisi tällöin enimmillään jopa 100 miljardia euroa. Tätä todennäköisemmissä skenaarioissa Suomen enimmäistakausvastuut voidaan arvioida olevan miljardiluokassa mainitun 427,5 miljoonan vähimmäismäärän sijaan.

Komission ehdotuksesta ei myöskään käy selväksi kuuluvatko myönnettyjen lainojen korot takauksen piiriin, joilla voi olla myös huomattavat seuraamukset takausvastuisiin.

Yleensä rahoitussopimuksissa korot kuuluvat takauksen piiriin. Koroista sovittaisiin mahdollisesti komission ja jäsenvaltioiden välillä tehtävässä takausasiakirjassa.

Takausvastuut ovat erittäin merkittäviä ja edellyttävät Suomessa valtiosääntöoikeudellista tarkastelua.

Suomessa valtiontakauksien ja –takuiden kokonaismäärä oli tilinpäätösraportoinnin mukaan vuoden 2019 lopussa 60,2 miljardia euroa. Takausvastuut kasvoivat 2010-luvulla merkittävästi. Vuonna 2010 takausvastuut olivat 23,2 miljardia euroa, joten kanta kasvoi vuosikymmenen loppuun mennessä 159 prosenttia. Suomessa valtiontakauskanta oli Eurostatin tilaston mukaan vuoden 2018 lopussa EU-maiden suurin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Eurostatin tilaston mukaan Suomessa takauskannan bruttokansantuotesuhteen kasvu oli myös EU-maiden nopeinta vuosina 2013-2018.

Suomella on periaatteessa mahdollisuus saada SURE-välineestä tarvittaessa lainaa. Suomessa on käytössä lomautusjärjestelmä, jonka tarkoitus on vastaava kuin lyhennetyn työajan järjestelyissä, siis yritysten toimintamahdollisuuksien ja työpaikkojen säilyttäminen sekä työllisyyden tukeminen mahdollistamalla nopea työhön paluu tilapäisen häiriön jälkeen. Lisäksi koronatilanteen vaikutusten hillitsemiseksi Suomessa on päätetty helpottaa tilapäisesti pääsyä työttömyysturvan piiriin mm. lomautusilmoitusajan lyhentämisellä, helpottamalla eräiden työvoimapoliittisten edellytysten selvittämistä sekä työttömyysturvan laajentamisella yrittäjiin. Toimet lisäävät julkisia menoja ja ovat siten periaatteessa SURE-välineen tarkoittamia järjestelyjä, joiden tarkoituksena on tukea työllisyyden elpymistä nopeasti kriisin jälkeen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2020) 139 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/EUS, finanssineuvos Marketta Henriksson, p. 029 553 0441

VM/KO, finanssineuvos Laura Vartia, p. 029 553 0228

VM/KO, erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, p. 029 553 0140

VM/KO, finanssiasiantuntija Antti Kekäläinen, p. 029 553 0286

VM/RMO, neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, p. 029 553 0523

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0790

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
