

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskuntaan perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen E 64/2020 vp EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline.

Lausunnot

Asiasta ovat saapuneet seuraavat lausunnot ja kannanotot:

Valtiovarainvaliokunnan lausunto VaVL 2/2020 vp

Talousvaliokunnan lausunto TaVL 15/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan kannanotto PeVP 43/2020 vp 5.6.2020. (Sisältö luettavissa PeVP 43/2020 ja SuVP 23/2020 vp; 5.6.2020)

Merkittiin saapuneeksi Ei toimenpiteitä -ilmoitukset: sivistysvaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta sekä ympäristövaliokunta.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ministeri Tytti Tuppurainen
- yksikön päällikkö, neuvotteleva virkamies Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- EU-erityisasiantuntija Joanna Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- professori Juha Raitio
- professori Janne Salminen

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

- professori Päivi Leino-Sandberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä
- valtiotieteen tohtori (kansantaloustiede) Sixten Korkman
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- yliopistotutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- oikeustieteen tohtori Tomi Tuominen
- pääanalyytikko Jan von Gerich, Nordea

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Tämän lausunnon kohteena on valtioneuvoston ensimmäinen selvitys Euroopan komission 27.5. - 2.6.2020 julkaisemasta laajasta koronaviruspandemian jälkeisestä elpymissuunnitelmasta. Suunnitelmaan sisältyy kaksi komission tiedonantoa sekä yhteensä 21 lainsäädäntöehdotusta. Elpymissuunnitelman käsittelyn arvioidaan jatkuvan pitkälle Saksan EU:n neuvoston puheenjohtajakaudelle kuluva vuoden toisella puoliskolla. Erillisistä 21 lainsäädäntöehdotuksista valtioneuvosto toimittaa erikseen kirjelmät ja selvitykset (perustuslain 96 ja 97 §).

Nyt käsiteltävä valtioneuvoston selvitys kohdistuu 19. kesäkuuta 2020 pidettävään epäviralliseen Euroopan Unionin jäsenvaltioiden päämiesten videokokoukseen sekä sitä valmistelevaan epäviralliseen eurooppaministerien videokokoukseen 16.6.2020, joissa jäsenvaltiot ilmaisevat alustavat kantansa komission ehdotukseen. Jäsenvaltioiden edustajien julkisten lausuntojen perusteella on selvää, että ehdotus tulee käymään läpi useita muodonmuutoksia. Suomen kantoja tarkennetaan monta kertaa ennen, kuin Suomi valmistautuu sitoutumaan johonkin neuvottelujen lopputulokseen. Monivuotiseen rahoituskehysten ja vastaavien ratkaisujen neuvottelemisessa EU:ssa noudatetaan sääntöä, että "mitään ei ole sovittu ennen, kuin kaikesta on sovittu". Tässä lausunnossa keskitytään siksi kesäkuussa Suomen puolesta ilmaistaviin alustaviin kantoihin.

Suuri valiokunta huomauttaa, että valtioneuvoston kantoihin johtaneita perusteluita - varmaan kii-reellisestä valmistelusta johtuen - ei selvityksessä lähemmin avata. Valiokunta odottaa, että valtioneuvosto täydentää selvitystä tältä osin.

Suuri valiokunta muistuttaa, että eduskuntamenettelyn kannalta elpymissuunnitelma vastaa laadultaan aikaisempia monivuotisia rahoituskehysjä. Eroavaisuutta ilmenee lähinnä suunnitelman rahamääräisessä laajuudessa sekä elpymisvälineen rahoitusmallissa ja käyttötarkoituksessa. Eduskuntakäsittelyn kannalta tämä merkitsee, että valtaosaa komission ehdotuksesta voidaan käsitellä tavallisina poliittisina kysymyksinä ohjelmista, maksuosuuksista ja saannoista. Näihin on mahdollista ottaa kantaa vasta neuvotteluprosessin edetessä saatavien tarkempien tietojen ja arvioiden pohjalta.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan " kyseessä ei ole liittovaltion kehittäminen vaan poikkeukselliset ja väliaikaiset tukitoimet. Näidenkin vaikuttavuus tarkoitukseensa ja komission ehdotuksien perusteeksi esitetty taloudellinen argumentaatio pitää arvioida kriittisesti suhteessa SEU 3 artiklan mukaisten unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen edellytyksiin ja myös sen suhteen, että järjestelyt ovat taloustieteellisesti toimivia."

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaan elvytystoimet ovat perusteltuja myös Suomen näkökulmasta, sillä maamme talous on vahvasti riippuvainen maailmantalouden ja ulkomaankaupan tilasta. Suomen viennistä noin 60 prosenttia suuntautuu EU-maihin, jolloin unionimaiden investoinneilla ja kaupankäynnillä on keskeinen merkitys Suomen vientiin ja sitä kautta koko talouden tuotantoon ja tuloihin. Vaikka ehdotus lisää Suomen jäsenmaksuja, myös pitkän taantuman ja EU:n laajuisen investointilaman aiheuttamat kustannukset olisivat erittäin suuria.

Talousvaliokunnan lausunnon mukaan Suomen kaltaisen pienen, avoimen ja vientiin tukeutuvan talouden etuna on koko EUn elpyminen. Taantuman pitkittyminen ja mahdollinen syventyminen muissa EU-valtioissa vaikuttaa myös Suomen mahdollisuuksiin palata kasvu-uralle. Lisäksi, jos luottamus EU:n kykyyn vastata alueen yhteisiin ongelmiin alkaa horjua, voi epäluottamus eskaloitua myös rahoitusvakautta koskevaksi. Merkittävä vaikutus Suomen taloudelle saattaakin muodostua toisten valtioiden elpymisen kautta. Viennin kasvun myötä kohoava bruttokansantuote vaimentaisi ehdotuksen suoria vaikutuksia julkisen velan BKT- osuuden nousuun.

Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että jäsenvaltioiden ja unionin suhteisiin vaikuttavat kysymykset rajoittuvat muutamaan neuvotteluun selvittävään seikkaan. Valtaosa elpymispaketin ai-neellisesta sisällöstä koskee EU:n perustamissopimuksen mukaisen, unionilla ennestään olevan toimivallan käyttöä. Kysymys ei niinkään ole toimivallan antamisesta vaan jo perustamissopi-muksella määriteltyjen toimivaltojen käytöstä. Liittyminen Euroopan vakausmekanismiin oli pe-rustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista eduskunnan yksinkertaisen enemmistön päätöksellä. EVM-sopimus sisälsi "no bailouts" -säännön vastaisena suuremman poikkeamisen perussopimuksista, kuin mistä on elpymisvälineen kohdalla kysymys. Perustuslain 1 §:n 3 mo-mentin säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen, ohjaa perustuslain tulkintaa.

Suuri valiokunta toteaa, että komission ehdotus näyttää toteuttavan perustuslakivaliokunnan ai-kaisemmin eri yhteyksissä esittämät edellytykset, joskin perustuslakivaliokunta aikaisemmin kä-sitteli erilaisia tilanteita. Ehdotus on rakennettu unionin olemassa olevan säädöskehikon osaksi. Ehdotus ei muuta unionin institutionaalista tasapainoa.

Elpymissuunnitelman arviointia

Koronapandemia on johtanut suureen taloudelliseen šokkiin koko euroalueella. EU:n alueen ta-louksien tuotannon arvioidaan vähenevän ainakin 7,5 prosenttia edellisvuodesta. Kaikkien jäsen-maiden on perusteltua vastata tähän julkisia investointeja lisäämällä, jotta vältetään syvä lama ja poliittinen kriisi. Pandemian vaikutukset talouksiin osuvat kuitenkin eri vahvuisina eri jäsenval-tioihin. Yhtäältä itse pandemian levinneisyys ja tappavuus sekä talousvaikutukset ovat vaihdel-leet, toisaalta eri jäsenvaltioiden kyky elvyttää talouttaan on vaihdellut kunkin maan rahoitusase-man mukaan. Kansallisten elvytystoimien erot vaikuttavat jäsenvaltioiden suhteelliseen kilpailu-kykyyn. Syvästi integroituneella EU:n markkina-alueella on välttämätöntä, että kaikilla jäsenval-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

tiolla on mahdollisuus harjoittaa elvyttävää finanssipolitiikkaa, koska jokaisen jäsenvaltion suhdannekehitys heijastuu muihin jäsenvaltioihin. Suuri valiokunta toteaa, että Euroopan tason elvyttävälle toimille löytyy laajaa kannatusta jäsenvaltioissa, elinkeinoelämän piirissä sekä asiantuntijoiden kesken. Erimielisyys koskee toimien rahoitustapaa ja oikeusperustaa.

Valiokunnan kuulemat taloustieteen asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että vaikka keskuspankin rahapolitiikalla on mahdollista rauhoittaa maksuvalmiuskriisi, elvytys on mahdollista vain finanssipolitiikan keinoin.

Suomen kannalta on keskeistä välttää tilanne, joka romahduttaa vientimme ja sitä kautta heikentää Suomen valtion kykyä selviytyä perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan.

Mikäli elvytyspaketti hyväksytään, sen vaikutus Suomen talouteen tulee olemaan myönteinen, koska viennin osuus maamme kansantaloudesta on suuri.

Asiantuntijakuulemisessa taloustieteen edustajat ovat kohdistaneet kritiikkiä valtioneuvoston elpymisrahastoa koskevaan varaukselliseen linjaan, mutta myös ilmaisseet kritiikkiä tiedossa olevista vaihtoehtoisista toimintalinjoista. Suuri valiokunta muistuttaa, että kilpailevien intressien muodostamasta kokonaisuudesta ja tosiasiallisista vaihtoehtoista saadaan selkeämpi kokonaiskuva neuvotteluprosessin edetessä. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa, joka sisältää merkittäviä muutosvaatimuksia komission ehdotukseen, hyvänä lähestymistapana neuvottelujen tässä vaiheessa.

Valiokunta muistuttaa, että nyt käsiteltävä väliaikainen välineistö ei poista tarvetta jatkaa EU:n talouspoliittisen ohjauksen pysyvien rakenteiden, kuten pankki- ja pääomaunionin kehittämistä.

Valiokunta muistuttaa, että Suomen EU-jäsenyys perustuu sen maallemme tuottamaan kokonaisyhyötyyn, eli kysymystä Suomen edusta ei ole mahdollista arvioida pelkästään maamme EU:n budjettiin maksaman nettomaksuosuuden kautta.

EU:n budjetti on nollasummapeli, jossa jäsenvaltion saanto määräytyy tarpeen, maksut sen sijaan maksukyvyn mukaan. Rahoituskehysneuvotteluissa Suomi muiden jäsenvaltioiden kanssa pyrkii optimaaliseen maksujen ja saannon suhteeseen. Laskelmaan vaikuttaa sekin, miten kokonaisuus vaikuttaa talouskasvuun eri maissa: toisessa jäsenvaltiossa budjetilla aikaansaatu talouskasvu vaikuttaa Suomen maksuosuutta alentavasti. Todellinen hyötylaskelma perustuu kuitenkin unionijäsenyyden tarjoamien julkishyödykkeiden sekä reaalityökalouden toteutumaan eikä budjetin siirtoihin.

Budjettisuveriinisuus

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta uudistaa etenkin talous- ja rahaliittoa koskevaa käytäntöään. Perustuslakivaliokunta on painottanut sitä, että valtion budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan. Samalla perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että uusia vastuita omaksumatta taloudellisia vastuita ja riskejä arvioidaan "kumulatiivisesti, huomioiden myös jo pää-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

tetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat". Lisäksi perustuslakivaliokunta on myös muussa kuin talous- ja rahaliittoon liittyvässä yhteydessä katsonut, että tämä kokonaistarkastelu kattaa myös sellaiset velvoitteet, jotka syntyvät siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kartoittaa mahdollisia rajoja ja riskejä, joiden ylittäminen voi merkitä Suomen budjettisuveerenisuuden menetystä.

Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että perustuslaki suosii budjettivaltaa koskevien sääntelyjen osalta eduskunnan enemmistön päätöksentekovaltaa. Perustuslaki antaa eduskunnan enemmistölle erittäin laajan harkinnan budjettivallan osalta. Perustuslaissa ei ole huomattavia budjettivallan käyttöä rajoittavia säännöksiä. Tämä luonnollisesti koskee myös EU-jäsenyyteen liittyvää budjettivallan käyttöä. Lisäksi jo liittyttäessä Euroopan unioniin ratkaisun perusteisiin kuului arvio siitä, että jäsenyydellä on merkittäviä ja pysyviä budjettivaikutuksia, mikä arvio oli yhteydessä liittymissopimuksen hyväksymiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tuolloisissa ratkaisuissa katsottiin, että jäsenyydestä ja siitä valtiolle aiheutuvista välittömistä kuluista on arvioitu olevan myös taloudellista hyötyä.

Suuri valiokunta toteaa, että elpymispakettia koskevassa selvityksessä on annettu niistä vastuista, jotka järjestely maallemme synnyttää paras tällä hetkellä mahdollinen arvio. Valiokunnalle on myös esitetty arvioita niistä vastuista, jotka voisivat pahimmillaan toteutua järjestelyn epäonnistuttessa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että ei ole mahdollista määritellä ennalta ja kaikkia mahdollisia tilanteita varten, mikä on se vastuiden määrä, joka vaarantaisi valtion kyvyn suoriutua perustuslain mukaisista tehtävistään. Sellaisen määrittelyn yritys itsessään voisi vaikuttaa maamme luottoluokitukseen ja pahimmassa tapauksessa tehdä Suomen alttiiksi spekulatiivisille hyökkäyksille.

Muutettu rahoituskehyskehdotus (MFF+) 2021 - 2027

Euroopan komissio ehdottaa rahoituskehysten tasoksi 1 147 miljardia euroa.

Komission ehdotuksen lisäpanostus oikeudenmukaisen siirtymän välineeseen vastaa Suomen tavoitteita vihreästä kasvusta ja hiilineutraalisuudesta. Lisäpanostus turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ovat Suomen edun mukaisia.

Valiokunta panee tyytyväisenä merkille, että komission ehdotus näyttää kasvattavan Suomen nettosaantoa verrattuna aikaisempaan. Myös kasvanut panostus maaseudun kehittämisrahoitukseen ja maatalouden suoriin tukiin on Suomen tavoitteiden mukaista.

Suomen tulee valiokunnan mielestä olla valmis tarkastelemaan omien varojen järjestelmän kehittämistä. Lopullinen kanta tulee riippumaan muun muassa muutosten vaikutuksista Suomen maksaamiseen. Muovimaksun tai veron käyttöönotto uutena EU:n omana varana arvioidaan Suomelle taloudellisesti edulliseksi sekä ympäristön suojelun kannalta myönteiseksi.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee suhtautua avoimesti omien varojen järjestelmää koskevaan keskusteluun. Kun jäsenvaltioiden verotuspohja kapenee sen myötä, että osa liiketoiminnasta

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

siirtyy verkkoon tai veroparatiiseihin, on perusteltua syytä selvittää mahdollisuudet vahvistaa julkisen sektorin rahoitusasemaa ja finanssisektorin läpinäkyvyyttä EU:n tason toimin, jolloin voitaisiin vastaavasti pienentää jäsenvaltioiden bkt-perusteisia jäsenmaksuja. Hyvin harkituilla ympäristöperusteisilla maksuilla voidaan myös ohjata toimintaa EUn sisämarkkinoilla toteuttamaan yhteisesti asetettuja ilmasto- ja ympäristötavoitteita. Ilmastonmuutoksen hillintää edistävät toimet ovat osoittautuneet elvytysvaikutuksiltaan hyväksi.

Valiokunta muistuttaa, että keskustelu unionin rahoituksen uudistuksesta on samalla myös mahdollisuus lopettaa liian kauan jatkunut, varakkaimpien jäsenvaltioiden jäsenmaksupalautusten järjestelmä.

Rahoituskehukseen vaikuttavien lainsäädäntöehdotusten käsittely ei ole eduskunnassa vielä alkanut, minkä vuoksi suuri valiokunta pidättäytyy nyt tarkemmasta kannanotosta rahoituskehyskehdotukseen. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa hyvänä lähestymistapana neuvottelujen tässä vaiheessa.

Elpymisväline

Suuri valiokunta katsoo, että valtioneuvoston varauksellinen kanta elpymisväline-ehdotukseen vastaa Suomen pitkäaikaista linjaa ja on siksi asianmukainen lähestymistapa neuvottelujen tässä vaiheessa.

Valiokunnan kuulemat talouden asiantuntijat toivat kuitenkin lausunnoissaan esille useita täydentäviä näkökohtia, joita valtioneuvoston on syytä ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa. Elpymisvälineen finanssipoliittinen vaikutus on merkittävä. Koko suunnitellun 750 miljardin euron käyttö hankkeen neljän vuoden aikana merkitsee julkisten menojen kasvua summalla, joka vastaa vuosittain n. 1,35 prosenttia unionin BKT:sta. Komission laskelmien mukaan EU:n BKT olisi vuonna 2024 n. 2,3 prosenttia korkeampi kuin ilman rahastoa. Myönteinen vaikutus olisi suurin köyhimmissä ja velkaantuneimmissa jäsenvaltioissa. Edistäessään kasvua velkaantuneimmissa jäsenmaissa rahasto pienentäisi olemassa olevan velan suhteellista taakkaa ja vähentäisi siten riskiä, että taantuma pitkittyy ja syvenee uudeksi eurokriisiksi, joka laukaisisi takausvastuut.

Elpymisvälineen julkilausuttuna tavoitteena on mahdollistaa finanssipoliittinen elvytys maissa, jotka eivät siihen oman taloudellisen tilanteensa vuoksi pysty. Kysymystä lainamuotoisen ja avustusmuotoisen elpymisrahoituksen suhteesta tulee siksi lähestyä kokonaisarvion kannalta, jossa on sovitettava yhteen Suomen pitkäaikainen periaate kansallisesta vastuunotosta omasta taloudesta, saajavaltion velkakestävyuden kehitys ja sen kautta euron vakaus sekä elpymisvälineen kasvutavoite.

Valtiovarainvaliokunta pitää hyvänä, että etenkin elpymis- ja palautumistukivälineen käyttö on tarkoitus kohdentaa nimenomaan julkisiin investointeihin ja rakenneuudistuksiin. Koronakriisin välittömien seurausten ohella voitaisiin näin edistää jo pitkään esillä olleita mm. digitalisaatiota sekä EU:n kilpailukykyä parantavia hankkeita, jotka tukevat talouden kestävyttä, osaamista ja ilmastonmuutoksen hillintää koko Euroopan tasolla. Tuen liian tiukka sitominen talouskuriin saattaisi puolestaan vähentää elpymisrahaston elvyttävää vaikutusta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä arvioida, miten jäsenmaita kannustetaan vahvistamaan oman taloutensa rakenteita

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

sekä varmistaa, että tuki ei missään tilanteessa mene juoksevien menojen kattamiseen eikä kriisipankkien pelastamiseen. Suuri valiokunta yhtyy tähän analyysiin.

Jatkovalmistelussa on valiokunnan mielestä tärkeää pitää mielessä ratkaistavan ongelman sekä siihen ehdotetun ratkaisun erot 10 vuoden takaisen finanssi- ja eurokriisin aikaisiin ongelmiin ja ratkaisuihin. Elpymisvälineellä ei ole tarkoitus vastata äkilliseen, euroalueen vakautta uhkaavaan jäsenvaltion maksuvalmiuskriisiin ottamalla vastuu jo tehdyistä veloista, vaan tarkoituksena on estää ennalta uusia kriisejä rahoittamalla uusia investointeja ja talouksien uudistamista. Tällä erolla on ilmeinen vaikutus rahoitukseen liitettäviin ehtoihin. Esimerkiksi EVM-sopimuksen mukaisia, tuen asianmukaista ehdollisuutta koskevia määräyksiä ei ole mahdollista soveltaa sellaisinaan toisessa oikeussäännössä. Tulee kuitenkin, myös mm. Euroopan unionin tuomioistuimen Pringle-tapauksen vuoksi, pitää huolta siitä, että elpymisrahoitus ei poista kannusteita vastuulliseen julkiseen talouteen sekä uudistuksiin.

Valiokunta toteaa, että elpymisvälineen rahoituksen kohdentaminen monivuotisten rahoituskehysten kautta vastaa suuren valiokunnan mm. perussopimusneuvottelujen yhteydessä esittämää toivomusta EU:n rahoituksen budjetti- ja sääntösidonaisuudesta. Ehdotettu järjestely merkitsee, että rahoituksen myöntäminen ja sen käytön valvonta alistetaan EU:n yleisille päätöksenteon ja varainkäytön säännöille. Tämä edistää unionin varojen käytön läpinäkyvyyttä ja legitimizeettiä sekä asianmukaisen valvonnan toteutumista. Olemassa oleviin rakenteisiin pohjautuva järjestely merkitsee, että myös mm. Suomelle tärkeiden oikeusvaltiokriteerien täyttyminen voidaan varmistaa. Tässä yhteydessä Suomen on syytä ajaa myös harmaan talouden torjumisen sisällyttämistä tukikriteeristöön. Myös talousvaliokunnan lausunnossa korostetaan tämän merkitystä.

Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että koska komission ehdotuksessa elpymisrahaston keskeiset välineet olisivat koheesiopolitiikan alaan kuuluvia, voi se merkitä jakosuhteiden painottamista koheesiorahoituksesta perinteisesti hyötyviin maihin. Tämä voi olla osin ristiriidassa elpymisrahoituksen nimenomaan koronakriisiä lieventävän tavoitteen kanssa.

Suuri valiokunta painottaa, että elpymisrahasto on väliaikainen ja liittyy Covid-19 kriisiin ja sen vaikutuksiin. Siksi elvytysrahaston käytössä ja tuen jakoperusteissa on tähdellistä, että tuen kriteerit perustuvat Covid-19 kriisin vaikutuksiin jäsenmaiden talouteen ja työllisyyteen. Elpymispaketilla luotujen lisäpanosten kohdentamiskriteerien laskemisessa käytetyt talouden viitevuodet vaikuttavat merkittävästi saantoon. Suuri valiokunta odottaa valtioneuvostolta tämän kysymyksen tarkkaa selvittämistä.

Asiantuntijakuulemisten perusteella valiokunta kehottaa valtioneuvostoa selvittämään tarkemmin elpymisrahastosta maksettavien lainojen ja tukien maksatusaikataulua. Maksatusten suuren osan ajoittaminen lähemmäksi ohjelman alkua saattaa asiantuntijoiden mukaan paremmin edistää hankkeen finanssipoliittista tavoitetta.

Jatkovalmistelussa on suuren valiokunnan käsityksen mukaan aiheellista selvittää tarkemmin myös kysymystä velkarahoituksen toivottavasta kestoista. Lyhyempää takaisinmaksuaikaa puoltavat järjestelyn ainutkertaisuuden varjelemista koskevat näkökohdat. Pidempi laina-aika puolestaan edistäisi järjestelyllä tavoiteltua jäsenvaltioiden velkakestävyyttä. Valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisen antiin, jonka mukaan rahaston ainutkertaisuuden varmistaa parhai-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

ten lyhyt tukien ulosmaksatuksen aikaikkuna, sen sijaan pitkien takaisinmaksuaikojen edistämä velkakestävyys vähentää tarvetta tarttua uudelleen poikkeuksellisiin rahoitusratkaisuihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsitellään mahdollisuutta, että elpymispaketin rahoitusmalli muuttuisi Suomen kannalta toissijaiseksi valtioneuvoston päätökseksi, jos toiset jäsenvaltiot laiminlyövät oman maksuosuutensa hoitamisen. Suuri valiokunta ymmärtää asian periaatteellisen merkityksen, mutta huomauttaa, että keskeisten jäsenvaltioiden vetäytyminen velvollisuuksistaan tai suorituskyvyttömyys on äärimmäisen epätodennäköinen ja unionin jatkuvalla olemassaololle katastrofaalinen tapahtuma, jonka arviointi ei ole tavanomaisen riskien arvioinnin kriteerein mahdollista. Valtiovarainvaliokunnan sanoin: " jos yksi tai useampi jäsenmaa jättäisi hoitamatta velvoitteensa, Suomen vastuu voisi tilapäisesti nousta Suomen BKTL-osuutta suuremmaksi. Tähän mennessä tällaisia laiminlyöntejä EU-maksuissa ei ole kuitenkaan tapahtunut. Käytännössä laiminlyönti vaatisi jonkin jäsenmaan ajautumista täysin maksukyvyttömäksi tai eroamista EU:sta. Näissäkin tapauksissa EU pyrkisi perimään aiemmin sovitut velvoitteet ja saatavat".

Valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta toteaa, että elpymisvälineen yhteensopivuus unionin perussopimusten, etenkin unionin toimintaa koskevan sopimuksen 310 ja 311 artiklan kanssa tulee selvittää. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin asiasta erilaisia näkemyksiä. Yhtäältä määräysten nojalla annetussa EU:n finanssiasetuksessa on velanottokielto. Toisaalta artiklojen sanamuoto ja Euroopan unionin tuomioistuimen lainkäyttö ei anna tukea ajatukselle selkeästä velkarahoituksen kiellosta. On lisäksi huomautettu Euroopan rahoitusvakausmekanismin (EFSM) velkakirjarahoituksen vuonna 2010 luomasta ennakkotapauksesta. On siis mahdollista, että EU:n omia varoja koskevan päätöksen muutos yhdessä SEUT:n 122 artiklan nojalla annettujen asetusten kanssa antavat ratkaisulle riittävän oikeutuksen. Nämä järjestelyt tarkoittaisivat, että rahaston rahoitus perustuisi tulevaisuudessa maksettaviin unionin omiin varoihin. Lainanoton vakuutena olisi jäsenvaltioiden sitoutuminen bkt-perusteisen jäsenmaksun suorittamiseen sekä unionille ehkä annettava valtuutus kerätä veroluontoisia maksuja. Valiokunta huomauttaa, että unionille annettavaksi ehdotettu velanotto-oikeus on luonteeltaan kertaluonteinen ja määrältään tarkkarajainen.

Kysymys järjestelyn yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa askarruttaa tietävästi myös muita jäsenvaltioita. Kysymys tulee suuren valiokunnan käsityksen mukaan olemaan neuvottelujen keskiössä, eikä sitä voi arvioida ensimmäisen ehdotuksen perusteella. Valiokunta muistuttaa, että EU:n oikeuden arviointi tapahtuu EU-järjestelmän sisällä EU:n oikeuden menetelmin, viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta odottaa, että Suomen neuvottelijat myötävaikuttavat mahdollisen juridisen ongelman selvittämiseen ja tarvittaessa poistamiseen. Eduskunnan valiokunnat seuraavat asian kehitystä perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamin, tavanomaisin menettelyin. Kuten perustuslakivaliokunta muistutti, asia arvioidaan Suomessa viime kädessä unionin omia varoja koskevan päätöksen ratifioinnin yhteydessä, noudattaen perustuslain 94 §:ssä säädettyä menettelyä.

Eduskunnan kannanmuodostus EU-asioissa

Euroopan unionin asioiden käsittelyssä suuri valiokunta toimii ulkoasiainvaliokunnan rinnalla toimielimenä, joka koko eduskunnan puolesta tekee päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat Suomessa eduskunnan toimival-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

taan. Suuri valiokunta pohjaa päätöksensä erikoisvaliokuntien valmisteluun. Tarvittaessa suuri valiokunta myös sovittaa yhteen erikoisvaliokuntien toimialojensa näkökulmasta esittämiä kantoja.

Suuren valiokunnan ilmaisema eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle EU:ssa. Suuren valiokunnan on siksi annettava valtioneuvostolle riittävän selkeä neuvotteluohje, joka kuitenkin antaa valtioneuvostolle ja neuvottelijoille tarvittavan joustavuuden, jotta he vaihtelevissa tilanteissa voivat saavuttaa Suomen kannalta parhaan lopputuloksen. Neuvotteluohje osoittaa Suomen tavoitteet sekä ne kysymykset, jotka esimerkiksi maamme sijainnin, talouden tai valtiosäännön erityispiirteiden vuoksi voivat olla Suomelle ongelmalliset. Etenkin eri jäsenvaltioiden kansallisten erityispiirteiden asioissa mahdollisimman varhainen vaikuttaminen on osoittautunut tehokkaimmaksi keinoksi saavuttaa tyydyttävä ratkaisu.

Erikoisvaliokuntien tehtävänä on antaa omaa toimialaansa koskeva poliittinen panos suuren valiokunnan kannanmuodostukseen. Tarvittaessa suuri valiokunta sovittaa yhteen erikoisvaliokuntien toimialojensa näkökulmasta esittämiä kantoja.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti valtioneuvosto osallistuu neuvotteluihin EU:ssa myös ennen suuren valiokunnan kannanmuodostusta. Neuvottelujen järjestämisestä päättää neuvoston puheenjohtaja. Unionin jäsenvaltiona Suomi on velvollinen osallistumaan päätöksentekoon, eikä voi viivästyttää sitä jättäytymällä pois neuvotteluista. Vain osallistumalla neuvotteluihin voi vaikuttaa kansallisten intressien huomioimiseen neuvotteluissa. Näissä tilanteissa valtioneuvoston on kuitenkin varmistettava, että se ei tee Suomen puolesta sellaisia sitoumuksia, jotka saattaisivat eduskunnan jo toteutuneiden tosiasioiden eteen. On syytä korostaa, että suurella valiokunnalla ei ole koko Suomen EU:n jäsenyyden aikana ollut syytä moittia hallitusta eduskunnan vaikuttamisoikeuksien laiminlyömisestä. Valiokunnan kokemuksen mukaan Suomen neuvottelijoiden ammattitaito ja osaaminen ovat osoittautuneet parhaaksi takeeksi siitä, että kansallisesti tärkeä varhainen vaikuttaminen EU:ssa sekä valtiosääntömme edellyttämä eduskunnan vaikuttaminen Suomen kantoihin on kyetty ja kyetään sovittamaan yhteen.

Muuta

Pidemmän aikavälin kysymyksenä suuri valiokunta muistuttaa, että jo vuosikymmenen takaiset finanssi- ja eurokriisit tekivät näkyväksi EU:n perustamissopimuksen talouspoliittisten määräysten soveltamisen vaikeuden. Jäsenvaltioiden julkisvelkaa ja alijäämää koskevia sääntöjä ei ole kyetty panemaan täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden avustamiseksi rahoituskriisissä ja keskuspankin toimin on tarvittu poikkeusjärjestelyjä. Suuri valiokunta pitää tarpeellisena kehittää ja järjeittää unionin talouspolitiikkaa ohjaavaa säädöskehikkoa. Tavoitteeksi on otettava sellainen säädöskokonaisuus, joka sallii sekä rauhallisina aikoina että kriisitilanteessa päätöksenteon johdonmukaisten sääntöjen puitteissa. Unionin uskottavuus mm. rahoitusmarkkinoilla vahvistuisi, kun sen talouspolitiikasta poistuu oikeudellinen epävarmuus. Kokemus on myös osoittanut, että tietynä ajankohtana vallinneen talousopin kirjaaminen perussopimuksen ehdottomaksi säännöksi on haitannut unionin kykyä suoriutua eri tilanteissa tarpeellisista politiikkatoimista. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee osana EU:n kehittämistä koskevaa politiikkaansa ajaa aktiivisesti perussopimuksen talouspolitiikkaa koskevan säännösten uudistamista.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

Suuri valiokunta toivoo, että edellä mainittuun ja muihin unionin kehittämisen kysymyksiin voidaan palata perusteellisen poliittisen keskustelun merkeissä kevätistuntokaudella 2021 annettavan valtioneuvoston EU-selonteon pohjalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa valtioneuvostolle,

että sillä ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa selvityksestä ilmenevään valtioneuvoston kantaan. Vakiintuneen valtiosääntöisen tavan mukaan suuri valiokunta varautuu tarkentamaan kantaansa asian käsittelyn edetessä valtioneuvoston täydentävien kirjelmien ja selvitysten pohjalta.

Helsingissä 12.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Lulu Ranne ps
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Hussein al-Tae sd
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Anders Norrback r
varajäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo

valiokuntaneuvos Anna Sorto

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Euroopan komissio ehdottaa 750 miljardin euron elpymisrahaston perustamista. Summasta 500 miljardia euroa jaettaisiin jäsenvaltioille avustuksina ja 250 miljardia euroa lainoina. Rahasto toteutettaisiin EU:n markkinoilta ottamalla lainalla. Rahaston varat jaettaisiin jäsenvaltioille, jotka ovat suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa. Esimerkiksi Italia saisi rahastosta kokonaisuudessaan 173 miljardia euroa ja Espanja 140 miljardia euroa. Muut isot saajat olisivat Ranska, Kreikka ja Portugali.

Rahaston esitellään olevan koronapaketti, mutta sitä se ei todellisuudessa ole. Etelä-Euroopan jäsenvaltioiden taloustilanteen pohjimmainen syy ei ole koronapandemia, vaan vuosikymmeniä jatkunut vastuuton ja heikko taloudenpito. Rahastossa on kyse tulonsiirrosta paremmin taloutensa hoitaneilta mailta huonommin pärjänneille maille.

Komissio on esittänyt, että varojen saamiseksi pitäisi sitoutua talousperiaatteisiin ja uudistuksiin, mutta ilman konkreettista ehdollisuutta, nämä jäävät vain toiveeksi. Elvytyspaketin myötä Suomi sitoutuisi tukitoimien rahoittamiseen vuosikymmeniksi.

Komission ehdotus on myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Ehdotukselle ei ensinnäkään ole osoitettavissa selkeää ja hyväksyttävää oikeusperustaa unionin perussopimuksista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 310 artiklan perusteella unionin talousarvioon otettavien tulojen ja menojen on oltava tasapainossa, eikä unioni voi rahoittaa toimintaansa ottamalla lainaa. SEUT 310 artiklaa koskevien aikaisempien tulkintojen nojalla voisi katsoa, että unionin velanotto on mahdollista, jos unionille syntyy velanottoon liittyvän järjestelyn yhteydessä vastaavan suuruinen varallisuuserä, kuten jäsenvaltioihin kohdistuva sitova vaade. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa näin ei kuitenkaan vaikuta käyvän, sillä takaisinmaksusta ei sovi muuta kuin, että se tapahtuu EU:n budjetista vuodesta 2028 alkaen.

SEUT 125 artikla sisältää lisäksi niin sanotun avustamiskieltoausekkeen, joka kieltää unionia ja jäsenmaita ottamasta vastatakseen toisen jäsenmaan taloudellisia vastuita. Kyseisellä määräyksellä kielletään unionia ja jäsenvaltioita myöntämästä rahoitusapua, joka vaikuttaa haitallisesti kyseistä apua saavan jäsenvaltion kannustamiseen terveen finanssipolitiikan noudattamiseen. Kun elpymisrahaston varat jaettaisiin komission ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti sellaisille jäsenvaltioille, jotka ovat jo ennen koronakriisiä oman huonon finanssipolitiikkansa takia ajautuneet korkean velkaantumisen tilanteeseen, on ehdotuksen katsottava rikkovan kyseistä artiklaa.

Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että myös kriisitilanteissa edetään perussopimusten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Koska elpymisrahaston toteuttaminen komission ehdottamalla tavalla olisi selvästi vastoin unionin omia säädöksiä, ja koska mainitut oikeusperustaan liittyvät puutteet rapaattavat olennaisesti järjestelyn demokraattista legitimitettiin, edellyttäisikin komis-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 1

sion ehdotuksen hyväksyminen muutoksia vähintäänkin Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Unionin rahoitusta koskevien määräysten muuttaminen edellyttäisi tavanomaisen muuttamismenettelyn soveltamista ja hallitusten välisen konferenssin koollekutsumista.

Kasvavia taloudellisia vastuita arvioitaessa on toiseksi otettava huomioon niiden määrä sekä niiden toteutumisen todennäköisyys. Perustuslakivaliokunta on useaan kertaan korostanut tarvetta tarkastella Suomen taloudellisia vastuita kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronavirukseen liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. EU-jäsenyyteen liittyviä taloudellisia vastuita ja riskejä on arvioitava kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.

Tältä osin on olennaista kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvosto on jo hiljattain myöntänyt vastavakuutta vaatimatta enintään 432 miljoonan euron suuruisen valtioneuvoston eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) puitteissa myönnettävien lainojen vakuudeksi ja enintään 372 miljoonan euron suuruisen valtioneuvoston Euroopan investointipankille pankin yhteyteen perustettavasta yleiseurooppalaisesta EU Covid-19 -takurahastosta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyviä vastuita Suomella on yli 11 miljardia euroa. Väliaikaisen tukimekanismin ERVV:n osalta Suomen nykyinen osuus takauksista on noin 4,4 miljardia ja ylitakaus 7 miljardia euroa. Monivuotisesta rahoituskehiksestä nykyisellä kaudella Suomelle syntyvien maksujen määrä on puolestaan noin 15,9 miljardia euroa. Mainitut summat ovat ainoastaan joitain esimerkkejä kaikista valtion taloudellisista sitoumuksista tilanteessa, jossa Suomen valtioneuvoston ja -takuiden tilinpäätösraportoinnin mukainen kokonaismäärä vuoden 2019 lopussa oli 60,2 miljardia euroa.

Elpymisrahaston hyväksyminen lisäisi Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi. Suomen osuus avustuksina annettavien tukien lainanlyhennyksistä olisi noin 8,5 miljardia euroa tulevina vuosikymmeninä. Lisäksi Suomelle syntyisi takausvastuu 250 miljardin euron lainoista, joita osa jäsenvaltioista saisi rahastosta. Suomen vastuu olisi noin 4,25 miljardia euroa, jos jokin jäsenvaltio laiminlyö saamansa lainan takaisinmaksun. Suomelle elpymisrahaston perustamisen myötä syntyvien uusien taloudellisten vastuiden määrä onkin huomattavan suuri suhteessa esimerkiksi valtion vuotuisen talousarvion ja Suomen valtioneuvoston ja -takuiden kokonaismäärään.

Suuri takauskanta on riski valtioneuvostotaloudelle. Riskienhallinnan kannalta on lisäksi ongelmallista, että EU-jäsenyyteen liittyvät taloudelliset vastuut sisältävät useita erilaisia monimutkaisen kokonaisuuden muodostavia mekanismeja, joihin liittyy myös keskinäisiä korrelaatioita. Kokonaisuuteen sisältyykin merkittäviä järjestelmällisiä riskejä, joita on syytä arvioida huolellisesti suhteessa Suomen taloudelliseen kantokykyyn. Huomattava on myös, että vastuiden realisoituminen ei ole yksinomaan Suomen käsissä. Vastuita voi siirtyä jäsenmailta toisille myös pro rata -perusteella maksukyvyttömyystilanteissa. Tehtävät sitoumukset voivat käytännössä myös tosiasiaa pakkotta tulevaisuudessa uusien sitoumusten toteuttamiseen jäsenmaiden maksuvaikeusongelmien ja jo tehtyjen vastuiden realisoitumisen ehkäisemiseksi. Tällä on kielteisiä vaikutuksia Suomen budjettisuvereniteettiin, jonka suojaamista mahdollisimman tehokkaasti perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt erittäin tärkeänä.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 1

Huomattava on, että raskaasti velkaantuneet Etelä-Euroopan maat eivät tähän mennessä ole osoittaneet valmiutta sellaisiin rakenteellisiin uudistuksiin, joilla niiden julkisen talouden tuottavuutta ja kestävyyttä voitaisiin lisätä. Kun otetaan huomioon, että esimerkiksi Espanjan valtionvelka oli jo ennen koronaa lähes sata prosenttia maan bruttokansantuotteesta, ja että ainakin Kreikan, Italian ja Portugalin velkaantuneisuusaste on vielä tätäkin korkeampi, voivat riskit jäsenvaltioiden takaisinmaksun laiminlyönnistä olla poikkeuksellisessa tilanteessa merkittäviä. Suomen onkin varmistuttava siitä, että valtion taloudelliset vastuut pystytään kattamaan myös pahimmissa mahdollisissa skenaarioissa eli tilanteissa, joissa rahoitusmarkkinat ja EU-alue ajautuisivat poikkeukselliseen häiriötilaan ja Suomen sitoumukset realisoituisivat nopeasti ja laajalti. Suomen velanhoidokykyyn voi tulevaisuudessa merkittävästi vaikuttaa toisaalta myös nykyisestä nollakorkoympäristöstä oleellisesti poikkeava markkinoiden korkoriski.

Elpymisrahastoon osallistuminen lisäisi entisestään Suomen taloudellisia sitoumuksia sekä vastuita muiden jäsenmaiden veloista ja aiheuttaisi merkittävän riskin taloudellisista tappioista. Otaen huomioon Suomen valtion aiemmat taloudelliset vastuut, elpymisrahaston hyväksymisestä seuraava taloudellisten vastuiden merkittävä euromääräinen ja suhteellinen lisääntyminen sekä jatkuvasti kasvaviin vastuisiin liittyvät riskit, on selvää, että elpymisrahaston rahoittamiseen osallistuminen kiistatta vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

Oleennaista on lisäksi kiinnittää huomiota siihen, ettei lainan ehtoja tai Suomen takausvastuita muutenkaan ole selkeästi ja yksiselitteisesti rajattu. Unionin ottaman lainan takaisinmaksu tapahtuisi EU-jäsenmaksujen kautta vuosina 2028-2058, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden maksusuodet vaihtelisivat kolmen vuosikymmenen kuluessa mahdollisesti merkittävästikin riippuen kunkin jäsenmaan taloudellisesta kehityksestä. Jos jonkin valtion talous kehittyy huonosti, pienenee sen maksusuodet, ja jos jonkin toisen valtion talous kasvaa, kasvaa sen maksusuodetkin vastaavasti. Kun vastuiden tarkkaa määrää, muotoa tai ajoittumista ei voida ennakoida, ei Suomen vastuiden määrittelyä voida katsoa täyttävän myöskään tarkkarajaisuuden edellytyksiä perustuslakivaliokunnan käytännössään edellyttämällä tavalla.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa erityistä merkitystä on annettava myös sille, edellyttävätkö lisävastuut suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin. Komissio päättäisi ehdotuksen mukaan tuen myöntämisestä ja rahoituksen jakamisesta jäsenvaltion toimittaman suunnitelman nojalla täytäntöönpanopäätöksensä. Komission ehdotus hyväksyttäisiin, jos sitä puoltaa SEUT 238 artiklan 3 kohdan mukainen määränemmistö jäsenvaltioiden edustajista. Suomen vaikutusmahdollisuudet rahoituksen jakamista koskeviin päätöksiin olisivat siten käytännössä häviävän pienet. Komission rooli elpymisrahaston soveltamisessa olisi sen sijaan keskeinen. Huomioiden rakennepoliittisten uudistusten syvästi poliittinen luonne on tätä jo lähtökohtaisesti pidettävä demokratian periaatteiden vastaisena ja täten myös merkityksellisenä Suomen valtiojärjestyksen keskeisten periaatteiden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, ettei sekundäärilainsäädännöllä välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa. Ehdotus kuitenkin kasvattaa komission toimivaltuuksia merkittävästi ja merkitsee täten institutionaalisen tasapainon muutosta. Näin siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti ko-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 1

rostanut, että päätöksenteon hyväksyttävyyden ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suurimmin kansallisten parlamenttien kautta. Valiokunta on niin ikään katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla.

Komission ehdotus rajoittaisi toteutuessaan eduskunnan budjettivaltaa aina vuoden 2058 loppuun asti, minkä vuoksi sen hyväksyminen olisi merkittäväällä tavalla ristiriidassa myös budjettisuvereniteetin turvaamista koskevien perustuslakivaliokunnan aikaisempien valtiosääntöoikeudellisten kannanottojen kanssa. Elpymisrahaston rahoittamiseen osallistuminen merkitsisi uutta ja olennaista täysivaltaisuuden rajoitusta budjettisuvereniteetin osalta. Rahaston hyväksyminen sekä EU:lle annettava velanotto-oikeus muuttaisi lisäksi unionin ja sen kokonaisrahoituksen luonnetta sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta olennaisella tavalla. Kysymyksessä on tilanne, jota Suomessa ei mitenkään voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoita, ja jota myös EU:n omat toimielimet ovat tähän asti pitäneet oikeudellisesti mahdottomana. Elpymisrahaston hyväksyminen merkitsisi siten selkeästi sellaista Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtoa unionille, josta perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan on eduskunnassa päätettävä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Ongelmallisena on pidettävä myös komission ehdotusta, jonka mukaan osa unionin markkinoilta ottamasta 750 miljardin euron lainasta voitaisiin maksaa takaisin uusilla EU-veroilla, kuten digiverolla ja hiiliverolla. EU:lle myönnettävä verotusoikeus vahvistaisi Euroopan komissiota ja Euroopan parlamenttia, joka myös on osaltaan mukana päättämässä EU-rahojen käytöstä. Yhteiset verot syventäisivät jäsenmaiden integraatiota tavalla, joka muuttaa unionia tiiviimmäksi talousliitoksi ja vie sitä kohti liittovaltiota. Komission ehdotus vähentääkin toteutuessaan olennaisesti Suomen eduskunnan budjettivaltaa ja kansallista suvereniteettia siten, että Suomi saatetaan tilanteeseen, jossa se ei ole enää perinteisessä mielessä täysivaltainen. Myös EU:lle annettavan verotusoikeuden toteuttamisesta olisi siten päätettävä eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston kanta edessä olevien neuvottelujen osalta on liian tulkinnanvarainen. Komission ehdotukseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien vuoksi Suomen ei pidä osallistua elpymisrahaston rahoittamiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa, että se ei hyväksy Euroopan komission ehdotusta elvytyspaketiksi ja että valtioneuvoston tulee hylätä komission ehdotus.

**Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 9.6.2020

Jani Mäkelä ps
Sanna Antikainen ps
Ritva Elomaa ps
Olli Immonen ps
Lulu Ranne ps

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Koronaviruksen aiheuttama kriisi on poikkeuksellinen ja sen vaikutukset ovat niin terveydellisiä, sosiaalisia kuin taloudellisiakin. Komission esittämä 750 miljardin euron elpymisrahasto on kooltaan historiallisen suuri. Kokoomuksen eduskuntaryhmä suhtautuu rakentavan kriittisesti komission esitykseen, mutta toteaa, että, onnistuakseen Suomen edun ajamisessa EU-tasolla, tulisi hallituksen erityisesti pyrkiä siihen, että ehdollisuus sekä selkeät kriteerit toteutuvat neuvottelujen lopputuloksessa.

Kohti kestävää valuuttaunionia

Kokoomuksen eduskuntaryhmä katsoo, että ehtona elpymisrahaston luomiselle on EU:n tehtävä toimia, jotka parantavat jäsenmaiden velkakestävyttä. Toimiva valuuttaunioni edellyttää unionin tasoista tulonsiirto- ja riskintausmekanismia ja rinnalla vahvaa markkinakuria jäsenmaiden tasolla. Tavoitteenamme on valuuttaunioni, johon voitaisiin palauttaa markkinakurin periaate. Markkinakurin palauttaminen edellyttää sitä, että jäsenmaiden velat ovat kestäväällä tasolla ja että ne on hinnoiteltu todellisen riskin mukaan. Vahvan sijoittajanvastuun periaatteen toteutuminen edellyttää velkajärjestelymekanismin käyttöönottoa. Velkajärjestelyn vaikutus syntyy siitä, että valtionvelan korko hinnoitellaan oikein, jolloin heikommassa kunnossa olevien euroalueen velkojen korot ovat kovemmat, jonka seurauksena halukkuus velanottoon vähenee. Valtioneuvoston tulisi kytkeä velkajärjestelymekanismi osaksi EU:n budjettiratkaisua.

Samalla kokoomuksen eduskuntaryhmä tukee Euroopan vakausmekanismin (EVM) kehittämistä Euroopan valuuttarahaston suuntaan. EVM:n toiminta tulee eriyttää suoraan koronakriisiin liittyvistä toimita. Sen tulee toimia jatkossakin jäsenmaiden viimesijaisena kriisirahastona, jonka tarjoama rahoitus on tiukasti ehdollista. Samalla EVM:n oikeuspohja tulee saattaa Euroopan unionin sopimukseen. Toistaiseksi EVM toimii valtioiden välisellä sopimuksella. Euroopan valuuttarahasto olisi tulevaisuudessa kansainväliseen valuuttarahastoon (IMF) verrannollinen toimija, joka laatisi tukea hakevasta jäsenmaasta riippumattoman velkakestävyysarvion ja vahtisi selvin kriteerein velkajärjestelyn ja siihen liitettävän talousohjelman toteutumista.

Euro tarvitsee tuekseen tiukat, mutta yksinkertaisemmat säännöt ja enemmän markkinakuria. Pankkiunioni on saatettava loppuun ja pääomamarkkinaunioni on rakennettava pikimmiten.

Ehdollisuuden kautta ulos koronakriisistä ja kohti talouspoliittisesti kestävämpää Eurooppaa

Kokoomuksen mielestä EU-rahoituksen tulee olla vahvasti ehdollista sekä välineiden tarkkara-jaisia. Rahoitus pitää sitoa talouden rakenteiden uudistamiseen ja kilpailukyvyyn parantamiseen, oikeusvaltioperiaatteeseen sekä kestäviin investointeihin. Kokoomuksen eduskuntaryhmä katsoo, että vain tiukan talouspoliittisen ehdollisuuden kautta pääsemme koronakriisistä ulos. Komission esitys ei riittävällä tavalla aseta tukea saaville jäsenmaille rakenne- ja talouspoliittisia ehtoja.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 2

Komission esityksen mukaan elpymisvälineen ehdollisuus toteutuisi pääosin eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Jäsenmaat laatisivat ohjausjakson suositusten perusteella elpymissuunnitelman. Suunnitelman laatiminen olisi tuen saamisen esitys. Suomi ei voi tyytyä komission esittämään ohjausjakson kautta toteutuneeseen ehdollisuuteen.

Tähän liittyy ainakin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin kansallisen suunnitelman laatiminen ei voi yksin toimia tuen saamisen edellytyksenä, vaan suunnitelmassa esitettyiden toimenpiteiden toimeenpano tulisi olla yhtä suuri edellytys tuen saamiselle. Toinen ongelma on, että komission ehdotuksessa asetetaan eurooppalaisen ohjausjakson mukaisia ehtoja mahdollisesti vain rahoituksen käyttötarkoituksille. Tuki ei täten edellyttäisi tuen kohdemaata tekemään rakenteellisia uudistuksia, joihin tukirahoituksen käyttö ei liity. Olennaista olisi, että tuki kannustaisi ja edellyttäisi tukea saavia maita tekemään laajoja rakenteellisia uudistuksia, vaikka ne eivät suoraan liittyisi rahoituksen käyttötarkoitukseen.

Ajatus eurooppalaisen ohjausjakson takana on erinomainen, mutta toimeenpano ja sen ohjaava vaikutus ovat heikkoja. Ihanteellisessa maailmassa kaikki jäsenmaat toimeenpanisivat eurooppalaisen ohjausjakson suositukset täysmääräisesti. Mikäli näin tehtäisiin, olisi eurooppalainen ohjausjakso myös sopiva viitekehys EU:n elpymysrahastolle. Tosiasiassa tilanne on päinvastainen. Jäsenvaltiot ovat toimeenpanneet suosituksia varsin vaatimattomasti (Efstathiou and Wolff 2018). Suositukset ovat usein tulkinnanvaraisia ja mahdollisia tapoja toteuttaa ja olla toteuttamatta yksittäisiä suosituksia on lukuisia. Suositusten pelote- ja pakotevaikutus on vähäinen, sillä menettelyjä, jotka mahdollistaisivat sanktioiden asettamisen suositusten noudattamatta jättämisestä, on käytetty vähän tai ei ollenkaan. Lisäksi koronakriisin takia vakaus- ja kasvusopimuksen jous-tolausekkeet on aktivoitu, mikä tarkoittaa sitä, että talouspolitiikkaa ohjaavien sääntöjen noudattamisesta on mahdollista poiketa.

Komission pyrkimys kasvattaa EU:n omia varoja on kannatettava, sillä EU:n kestävämpi rahoitus pohja vähentäisi painetta kasvattaa jäsenvaltioiden jäsenmaksuja. Kuitenkin omien varojen kasvattaminen täytyy tehdä tavalla, joka ei vahingoita EU:n kilpailukykyä suhteettomasti verrattuna muihin merkittäviin maailmantalouksiin.

Tarkkarajaiset ja kohdennetut kriteerit

Kokoomuksen eduskuntaryhmä katsoo, että koronaelvytyksen täytyy painottua niille alueille ja sektoreille, jotka kärsivät koronakriisistä eniten. Tämän pitää myös näkyä niissä kriteereissä, joilla elpymisrahaa jaetaan. Elpymisrahaston varoja ei voida käyttää aiemmin syntyneiden rakenteellisten vaurioiden korjaamiseen, vaan niiden käyttö on rajattava koronakriisin aiheuttamiin sosiaalisiin ja taloudellisiin vaurioihin.

Komission esityksen mukaan elpymisrahaston tuen määrä perustuisi muun muassa väestömäärään ja keskimääräiseen työttömyysasteeseen viitevuosilta 2015-2019 verrattuna EU:n keskiarvoon. Näiden kriteerien kautta ei kuitenkaan välity todenmukainen kuva koronakriisin aiheuttamasta talouskriisistä. Jotta rahasto olisi tehokas ja oikeudenmukainen tulee sen tukien kriteerit perustua koronaviruksen aiheuttaman talouskriisin vakavuuteen.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp
Eriävä mielipide 2

Lopuksi Kokoomuksen eduskuntaryhmä painottaa, että EU-tason ratkaisujen tulee kannustaa jäsenmaita rakenteellisiin uudistuksiin ja kilpailukyvyn lisäämiseen. EU:n velasta ei voi sopia, ellei ole tiedossa, miten se maksetaan pois. EU:n rahoitusratkaisujen ja erityisesti Suomen osuuden niissä tulee olla yhteensovittavissa Suomen eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan määrittelemiin raameihin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä huomioon Suomen neuvottelutavoitteina

Helsingissä 12.6.2020

Anne-Mari Virolainen kok
Arto Satonen kok
Ville Kaunisto kok
Pia Kauma kok
Sinuhe Wallinheimo kok
Matias Marttinen kok

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp
Eriävä mielipide 3

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 3

Perustelut

Komissio antoi touko-kesäkuun vaihteessa ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä sekä Euroopan elpymistä. Komission laajaan elpymissuunnitelmaan sisältyy kaksi tiedonantoa ja 21 lainsäädäntöehdotusta. Näistä keskeisimpiä ovat uudistettu rahoituskehusehdotus vuosille 2021-2027 ja muutettu ehdotus neuvoston omien varojen päätökseksi sekä asetusehdotus uuden elpymisväliin "Next Generation EU" perustamiseksi.

Komissio ehdottaa uutta 750 mrd. euron EU:n rahoitusjärjestelyä koronavirukseen vastaamiseksi. Niin kutsutusta elpymisrahastosta myönnettäisiin avustuksia ja takauksia yhteensä 500 mrd. euron arvosta ja lainamuotoista tukea yhteensä 250 mrd. euron arvosta. Tuki on tarkoitettu eniten koronaviruksesta kärsineille maille. Elvytyspaketin rahoittamiseksi unioni hakisi markkinoilta lainaa EU:n budjettia vastaan, jonka jäsenvaltiot viime kädessä takaisivat. Elpymisrahasto olisi jäsenmaiden hyödyntävissä ja käytettävissä vuoden 2024 loppuun saakka.

Toteutuessaan elpymisrahastosta seuraisi merkittäviä periaatteellisia muutoksia unionin toimintaan. Elpymisrahasto sisältää lukuisia ongelmakohtia lähtien EU-perussopimuksista ja Suomen perustuslakivaliokunnan kannoista. Uudessa rahoitusjärjestelyssä jäsenmaiden sijaan unioni ottaisi lainaa ja siitä vastaisivat viime kädessä jäsenvaltiot yhteisvastuullisesti. Kuitenkin EU:n perussopimusten keskeinen periaate on se, että jokainen jäsenvaltio huolehtii omasta taloudestaan ja vastaa veloistaan. Artiklassa 125 jäsenvaltioita ja unionia kielletään ottamasta vastuulleen jäsenvaltioiden velkoja ja muita vastuita. Kaikista ongelmallisimman kohdan muodostaa artikla 310, jonka mukaan unionin talousarvion pitää olla tasapainossa eikä se saa näin ollen rahoittaa toimintaansa velaksi. Näiden artiklojen valossa komission esitys näyttyy perussopimusten näkökulmasta erittäin ongelmallisena, ja näihin edellä mainittuihin kohtiin myös asiantuntijat ovat lausunnoissaan kiinnittäneet erityistä huomiota. Oikeusoppineet ovat arvioineet, että esitetyt muutokset vaativat muutoksia nykyiseen perussopimusten järjestelmään.

Eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta on olennaista, että vastuumme ovat tarkkarajaisia ja ennakoitavia. Komission ottaman velan takaisinmaksu alkaisi vasta alkavan rahoituskehyskauden jälkeen vuonna 2028 ja kestäisi vuoteen 2058 asti. Unionin velka maksettaisiin pois korotetuilla, tulevilla jäsenmaksuilla ja mahdollisilla uusilla omilla varoilla vuosina 2028-2058. Valtioneuvoston neuvottelutavoitteissa todetaan, että jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan mahdollisimman vähäiseksi. Toisin sanoen esitys voisi rajoittaa Suomen budjettisuvereniteettia.

Elpymisrahasto merkitsisi suurta harppausta kohti EU-tason finanssipolitiikkaa, joka on tähän saakka ollut jäsenmaiden käsissä. Elpymisrahaston pääasiallinen tavoite on mahdollistaa finanssipoliittinen elvytys maissa, jotka eivät siihen oman taloudellisen tilanteensa takia hyvin itse pysty. Esimerkiksi Vesa Vihriälän asiantuntijalausunnossa todetaan, että elpymisrahasto ja muut koronatoimet merkitsevät, että markkinakurin uskottavuus jäsenvaltioiden velkaantumisen hillitsemisessä heikentyy uudelleen.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp Eriävä mielipide 3

Elpymisrahastosta annettaisiin suoria avustuksia ja takauksia yhteensä 500 mrd. euron arvosta. Pidämme hälyttävänä, ettei elpymisrahastoon sisältyvään unionin tukeen liittyisi julkisen talouden tasapainoa tai talouden kasvupohjaa parantavia rakenneuudistuksia koskevia ehtoja. Tukiohjelmiin ei myöskään liity viittausta euroalueen rahoitusvakauden vaarantumisen uhkaan. Asiantuntijalausunnon mukaan ohjelma antaa vahvan indikaation siitä, että rahoitusvaikeuksissa olevan jäsenvaltion finanssipoliittista liikkumavaraa tullaan laajentamaan tulevaisuudessakin muiden valtioiden toimin ja ilman erityistä talouspolitiikkaa koskevaa tulevaa velanhoitokykyä parantavaa ehdollisuutta.

Sanotaan, että elpymisrahastossa ehdollisuus toteutuisi eurooppalaisen ohjausjakson kautta. On kuitenkin syytä tunnustaa, ettei ohjausjakson suosituksia ole tähänkään mennessä noudatettu toivotulla tavalla. Komission keinot ovat viime kädessä vähissä, jos jäsenvaltio ei itse näe tarpeelliseksi toimeenpanna ehdotettuja uudistuksia.

Asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että vaikka elpymisrahasto ja sen rahoittamiseen otettava velka ovat muodollisesti kertaluonteinen poikkeustoimenpide, usea seikka puhuu sen puolesta, että näin syntyvästä finanssipoliittisesta kapasiteetista muodostuu pysyvä ja laajentuva järjestely. Asiantuntija-arvion mukaan velanottomahdollisuuden avaaminen johtaa varsin todennäköisesti siihen, että nyt kertaluonteiseksi todettua velanottoa halutaan lisätä. Samalla velan kasvun myötä tulee luontevaksi lisätä EU-tason veroja velkojen maksamiseksi.

Jos Suomen BKTL-osuus pysyisi samana (1,7 %) tulevina vuosina vuosikymmeninä, olisi Suomen ensisijainen laskennallinen vastuu ja osuus elpymisrahastosta noin 13 mrd. euroa lisättyinä koroilla ja kuluilla. Suomi maksaisi rahastoon enemmän kuin saisi takaisin. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että jos yksi tai useampi muu jäsenvaltio jättäisi hoitamatta omien varojen maksuihin liittyvät velvoitteensa, Suomen vastuu voisi nousta BKTL-osuutta suuremmaksikin. Tähän myös Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota.

Julkisen talouden suunnitelmasta antamaansa mietinnössään Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota Suomen valtioneuvoston ja -takuiden määrän kasvuun. Suomen julkisen talouden ja valtion talouden takausten suhde kokonaistuotantoon oli Eurostatin tilastojen mukaan EU-maiden korkein vuonna 2018. Talouspolitiikan arviointineuvosto on raportissaan nostanut esille suuressa takauksikannassa piilevän riskin valtiontaloudelle. Kokonaisarvion puuttuminen kasvavista taloudellista vastuista - sekä kansallista että EU-jäsenyyteen kytkeytyvistä - vaikuttaa siihen, voidaanko koronavirukseen liittyviä järjestelyitä edes pitää perustuslain mukaisina vaarantamatta valtion taloutta. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että valtioneuvoston antaminen EU-asetuksen toteuttamiseen ei ole asia, josta voidaan oikeudellisesti sitovasti unionin oikeudessa määrätä.

Kristillisdemokraatit ei voi hyväksyä esitystä suorien avustusten jakamisesta eikä yhteisvastuullisesta lainanotosta. EU-tason koronatoimenpiteiden osalta tulisi pitäytyä EU-budjetin uudelleen suunnauksissa, valtioneuvoston päätösten lyhentämisessä sekä vakaus- ja kasvusopimuksen tilapäisissä joustoissa. Myös EKP:n rahapolitiikan löysentäminen auttaa akuutissa tilanteessa.

Pidämme ensisijaisen tärkeänä, että unionin monivuotinen rahoituskehys ja kriisitoimenpiteet pidetään ja käsitellään erillään. Monivuotisen rahoituskehyn osalta edellytämme edelleen, että

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp
Eriävä mielipide 3

hallitus varmistaa meneillään olevissa neuvotteluissa suomalaisen maanviljelyn ja maaseutuelinkeinojen toimintaedellytykset ja kannattavuuden turvaamisen. Neuvotteluissa on huolehdittava siitä, ettei budjetin kokonaistaso kasva, vaan on tavoiteltava 1 prosentin BKTL-tasoa, ja pidettävä kiinni siitä, ettei Suomen maksuosuus kasva. Suomen ei tule myöskään hyväksyä maatalous-saantojen leikkausta. Lisärahoitus on löydettävissä muualta rahoituskehyksen sisältä mm. luopumalla eräiden jäsenmaiden jäsenmaksukorjauksista ja uudistusten tukiohjelmaan sisältyvän lähentymistä ja kilpailukykyä edistävästä talousarviovälineen eli ns. euomaiden budjettilinjan luomisesta. Jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia voidaan ehdotettuja keinoja tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin tukea vahvistamalla olemassa olevan koheesiorahoituksen ehdollisuutta ja varojen käytön vaikuttavuutta sekä suuntaamalla koheesiovaroja tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Omien varojen järjestelmässä on selkeintä tukea perinteisten omien varojen säilyttämistä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että Suuri valiokunta ottaa edellä esitetyt huomioon Suomen neuvottelutavoitteena eikä hyväksy yhteisvastuullisella lainanotolla suunniteltua elpymisrahastoa ja pitää monivuotisen rahoituskehyksen ja kriisitoimenpiteet erillään sekä noudattaa EU:n perussopimusten no-bail-out-sääntöä.

Helsingissä 12.6.2020

Sari Essayah kd