

LAUSUNTO EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNALLE 5.6.2020

Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotisia rahoituskehyksiä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset

Komission ehdotus

EU-komissio on esittänyt vastauksena Eurooppaa koetelleeseen koronakriisin massiivista unionitason elvytyspakettia, jonka suuruudeksi on kaavailtu 750 miljardia euroa eli noin 5 prosenttia EU-maiden BKT:sta. Komission esityksessä 560 miljardia euroa kanavoitaisiin elpymis- ja kestävyysrahastoon, jonka varoja käytettäisiin jäsenmaiden lainoittamiseen ja tukemiseen. Rahoitusta olisi tarkoitus suunnata työllisyyttä ja kasvua sekä ilmasto- ja energiatavoitteita tukeviin toimiin. Varojen myöntämisen edellytyksenä on, että komissio ja muut jäsenmaat hyväksyvät tukea saavan maan kansallisen elvytysuunnitelman.

Uusi rahasto rahoitettaisiin nostamalla EU-komission omien varojen kattoa kaksinkertaiseksi nykytasoon verrattuna eli kahteen prosenttiin suhteessa EU-alueen BKT:n arvoon. Tämä toimisi vakuutena tarvittavan rahoituksen hankkimiselle rahoitusmarkkinoilta. Toisin sanoen aikomuksena olisi laskea liikkeelle EU:n omia velkakirjoja 750 miljardin euron edestä. Tällä hetkellä tämä olisi hyvin edullista, koska EU:n luottoluokitus on paras mahdollinen ja parhaassa luokituksessa jopa 30 vuoden lainojen markkinakorko on hyvin lähellä nollaa prosenttia.

Uusien lainojen takaisin maksun on kaavailtu alkavan vasta 7 vuoden päästä ja juoksuajaksi tästä eteenpäin 30 vuotta. Siten yhteisen velan hoitoon tarvittaisiin varoja noin 25 miljardia euroa vuodessa vuosien 2028-2058 aikana. Vuosittainen velanhoitokulu olisi siten suhteellisen vähäinen eli noin 0,17 prosenttia nykyisestä BKT:sta. Velan takaisinmaksu edellyttää vastaavaa EU:n tulojen kasvattamista ja tätä varten komissio selvittää uusien rahoituslähteiden mahdollisuuksia. Ensi sijaisena tavoitteena on unionitason vero tai päästöoikeustulo.

Esityksen arviointia

Esitys on mittaluokaltaan historiallinen ja samalla merkittävä käänne verrattuna komission aiempaan politiikkaan, joka on korostanut budjettikuria ja tiukkaa finanssipolitiikkaa. Nyt haetaan lupaa

massiiviseen unionitason velkaelvytykseen. Merkittävää on se, että lainanottovaltuuden myötä syntyi merkittävä uusi julkinen velka ja uusi lainanottaja markkinoille. Rahoitusmarkkinoille tämä olisi toki myönteistä, koska hyvistä rahoituskohteista on pulaa.

Paketti on rakennettu hyvin houkuttelevaksi jäsenmaiden kannalta. Kaikille maille tulisi haettavaksi uutta tukirahaa erilaisiin hankkeisiin eikä kenenkään tarvitsisi aluksi maksaa mitään. Kyseessä on varsin pitkäaikainen luotto ja takaisinmaksu alkaisi vasta vuonna 2027. Tämän jälkeenkin vuosittainen maksurasitus olisi hyvin pieni ja sen kattamiseen tarvittava uusi unionitason vero olisi pieni. Lopputuloksena olisi kuitenkin EU-budjetin kaksinkertaistuminen ja siirtyminen aiempaa selvemmin kohti finanssipoliittista unionia. Tähän liittyy kasvava yhteisvastuu velasta sekä maiden välisten tulonsiirtojen kasvaminen. On selvää, että rahoituspohjana toimivat verot jakautuisivat suhteellinen tasaisesti eri maille, kun taas ohjelmassa tarkoitettuja avustusrahoja on tarkoitus jakaa tarpeiden mukaan.

Sen lisäksi, että paketti on rakennettu houkuttelevaksi jäsenmaille, kyseessä on myös varsin mittava paketti. Se mahdollistaa paitsi merkittäviä panostuksia myös unionitason finanssipolitiikan, jonka avulla voidaan tehostaa unionin talouspolitiikkaa. Paketin rakenteessa on myös solidaarisia elementtejä ja se voisi helpottaa eniten velkaantuneiden jäsenmaiden investointimahdollisuuksia luomatta niille uusia lisärasituksia.

Olellainen kysymys liittyy kuitenkin siihen, onko ehdotettu paketti tarpeellinen tai välttämätön. Unionitason aktiivisen finanssipolitiikan luomiseksi se on välttämätön. EU tarvitsee sekä lainanotomahdollisuuden että omia verotuloja, jotta se voisi alkaa toimia itsenäisenä finanssipolitiikan harjoittajana. Sen sijaan koronakriisin kannalta ehdotetun paketin tarve ei ole yhtä selvä.

Rahoituspaketin rakentaminen ja tarvittavien menettelyjen luominen vaatii aikaa. Uudesta elpymisrahastosta voitaisiin jakaa rahaa tarvitseville maille vasta muutaman vuoden kuluttua. On odotettavissa, että siinä vaiheessa koronakriisi on jo jäänyt taakse ja että jäsenmaat ovat hoitaneet koronakriisin vaatimat toimet omilla kansallisilla toimillaan.

Elpymisrahastoa perustellaan kuitenkin tarpeella rahoittaa 'jälleenrakennusinvestointeja' koronakriisin aiheuttamien vaurioiden jälkeen, ja tästä seuraa myös ajatus varojen suuntaamisesta niihin jäsenmaihiin, joissa epidemian on ollut vakavin (Italiaan, Espanjaan, Ranskaan). Perustelu ei ole kuitenkaan täysin vakuuttava. Koronakriisi aiheuttaa toki kuluvana suuria taloudellisia menetyksiä mutta ei pysyvää heikennystä talouksien tuotantokapasiteettiin. Tässä mielessä koronakriisistä johtuva investointitarve on epäselvä.

Ajoituksena, tavoitteidensa ja mahdollisten rahoitusvälineittensä osalta ehdotettu elpymisrahasto muistuttaakin enemmän EU:n perinteisiä rakennerahastoja, joista on kanavoitu tukea vähiten kehittyneiden alueiden investointeihin. Erotuksena on nyt se, että rahaston mittaluokka on olennaisesti suurempi ja rahoituksen jakoperusteena on koronakriisistä kärsiminen vuonna 2020.

Ehdotetun elvytysrahaston mittaluokka on noin 5 prosenttia BKT:sta. Sen vaihtoehtona voitaisiin ajatella unionitason koordinoitua finanssipoliittista ohjausta, joka suosittaisi jäsenmaita käyttämään vastaavansuuruisen summan velkarahoitusta lähivuosien julkisiin investointeihin, joita on pitkään laiminlyöty.

Mikä on Suomen kanta?

Kyseessä on ehdotus, johon liittyy paljon periaatteellisia kysymyksiä. Pelkästään tavoitellun investointivolyymin toteuttamiseksi ehdotus ei ole välttämätön, koska jäsenmaita voitaisiin ohjata samansuuntaiseen toimintaan myös koordinoidusti toteutetun kansallisen finanssipolitiikan avulla. Eräiden maiden korkeat velka-asteet eivät tätä estä, koska nollakorkojen maailmassa velkakestävyiden rajat joudutaan joka tapauksessa määrittelemään uudelleen.

Hankkeessa on kysymys pelkkää talouden elvyttämistä merkittävämmästä avauksesta eli pysyvästä siirtymisestä kohti finanssipoliittista unionia, jossa luodaan välineitä EU:n omalle aktiiviselle talouspolitiikalle. Tämä tarkoittaa samalla EU-tason veroja ja joko verotuksen kiristymistä tai sitten kansallisten verotulojen vastaavaa supistumista ja talouspoliittisen päättäjävallan osittaista siirtymistä kansallisilta parlamenteilta komissiolle. Ehdotus vahvistaisi EU:n taloudellista toimintakykyä suhteessa muihin suurvaltoihin. Kyseessä on merkittävä integraation perusteisiin liittyvä asia, jota voi perustellusti joko vastustaa tai kannattaa riippuen siitä, kuinka pitkälle menevää integraatiota pitää hyvänä.

Suomen hallitus on toistaiseksi valinnut varovaisen lähestymistavan, jossa esitykseen suhtaudutaan rakentavan kriittisesti. Tämä lienee perusteltua. Ehdotuksen eteneminen on luultavasti vääjäämätöntä (vaikka nk. Frugal Four-ryhmä sitä yrittääkin vastustaa), ja sen vuoksi on paras keskittyä neuvottelemaan siitä, miten elvytysrahasto ja sen toimintaperiaatteet rakennetaan. Sama koskee myös unionitason verotuksen valmistelua.

Elvytysrahaston arveluttava piirre on lupaus suurten rahasummien jakamisesta avustuksina. Tällaiset ohjelmat ovat aina alttiita lobbaukselle ja korruptiolle. Tämän vuoksi on hyvin tärkeää pyrkiä rakentamaan rahoituksen käytölle mielekkäät kriteerit, toimintatavat ja kontrollimekanismit.

Helsingissä 4.6.2020

Jaakko Kiander
VTT, dosentti
Johtaja, Eläketurvakeskus