



Antti Ronkainen
Väitöskirjatutkija
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto EU:n seuraavasta 7-vuotisbudjetista ja elpymisrahastosta. Käsitellen lausunnossani Suomen kantoja elpymisrahastoon, elpymisrahaston rahoitusjärjestelyihin ja lopuksi laajemmin koronakriisitoimien herättämiin laajempiin periaatteellisiin kysymyksiin. Lausuntoni perustuu valtioneuvoston kanslian tiedotteeseen ja komission julkaisemiin asiakirjoihin, sillä valtioneuvoston selvitystä EU:n elpymissuunnitelmasta ei jaettu asiantuntijoille. Tämä on poikkeuksellista huomioiden, että valtioneuvosto toivoo rahastosta julkista keskustelua ja laajaa kansalaishyväksyntää päätösten legitimitietin varmistamiseksi.

1. Suomen kannat elpymisrahastoon

Komissio esitteli viime viikolla 750 miljardin suuruisen elpymisrahaston, joka tulisi EU:n seuraavan rahoituskehityksen (MFF) yhteyteen. Päätös on historiallinen, sillä EU on luomassa ensimmäistä kertaa finanssipoliittista instrumenttia, joka elvyttäisi ja tekisi tulonsiirtoja Euroopan sisällä. Kun eurokriisissä tuki perustui lainoihin ja oli ehdollistettu julkisen talouden sopeutusohjelmille, elpymisrahasto perustuisi komission ottamaan velkaan, josta osa jaettaisiin avustuksina ilman takaisinmaksuvelvollisuutta tai eurokriisin aikaisia sopeutusohjelmia. **Koronakriisin myötä EU näyttääkin tulkitsevan uudelleen velkaan, elvytykseen ja tulonsiirtoihin liittyviä periaatteita.**

Valtioneuvoston tiedotteen perusteella Suomi vaatii elpymisrahaston koon pienentämistä, avustusten vähentämistä, lainojen lisäämistä ja elpymisrahaston toiminnan rajaamista alle 4 vuoteen. Komission esityksen mukaan elpymisrahastosta 500 mrd jaettaisiin avustuksina ja 250 mrd lainoina. Tuosta 500 miljardista olisi suoraa ”koronaelvytystä” 310 mrd ja loput 190 mrd olisivat jo olemassa olevien ohjelmien kasvatuksia. Kun elpymisrahaston on määrä toimia vuosina 2021-2024, **310 miljardin euron avustusten fiskaalinen vaikutus olisi noin 0,5 prosenttia EU:n bkt:stä vuositasolla.** Italia ja Espanja saisivat eniten avustuksia, mutta fiskaalinen vaikutus jäisi niilläkin noin prosenttiin. Kun huomioidaan, että komissio esittää budjetin kasvattamista 1100 miljardiin ja brexitin myötä suuri nettomaksaja poistuu, elvytyksen taloudellinen vaikutus jää vieläkin pienemmäksi. **Suomen vaatimukset rahaston pienentämisestä, avustusten vähentämisestä ja elvytysrahaston rajaamisesta alle 4 vuoteen tarkoittavat elpymisrahaston jo valmiiksi vähäisen fiskaalisen vaikutuksen pienentämistä.**



Suomi on vaatinut lainojen määrän kasvattamista elpymisrahastosta, mutta valtioneuvosto ei ole kertonut tarkemmin, miksi se haluaa lisätä lainojen määrää. Lainojen osuuden kasvattaminen elpymisrahastosta lisää halpaa lainarahaa esimerkiksi Italialle, mutta samalla kasvattaisi Italian jo valmiiksi suurta julkista velkataakkaa. Lisäksi euroryhmä on tehnyt päätöksen, jonka mukaan Euroopan vakausmekanismista (EVM) voidaan antaa löysemmin ehdoin rahoitusta koronakriisin kansanterveydelliseen hoitoon, vaikka koronakriisissä ei ainakaan vielä tässä vaiheessa ole kyse rahoituskriisistä, jonka ratkaisemiseksi EVM alun perin luotiin. Toistaiseksi Italia tai muutkaan maat eivät ylipäätään kärsi rahoitusongelmista, sillä Euroopan keskuspankki (EKP) on poikkeuksellisilla tukitoimillaan taannut halvan lainarahan myös niille maille, joiden velka-asteet ovat tällä hetkellä korkeat. **Olisikin perusteltua, että valtioneuvosto selventäisi, miksi Suomi vastustaa elpymisrahaston elvyttävän instrumentin vähentämistä ja miksi se vaatii lainapainotteisuuden kasvattamista.** Tämä auttaa selvittämään eduskunnalle ja kansalaisille, minkälaista elpymisrahastoa, rahoitusinstrumentteja ja ylipäätään taloudellista tukea Suomi kannattaa koronakriisin hoidossa. Ilman tarkempia perusteluja Suomen tiukat kannat näyttävät enemmän identiteetti- kuin Eurooppa-politiikalta.

Koska elpymisrahaston fiskaalinen vaikutus on vähäinen ja Suomi vaatii rahaston pienentämistä ja lainapainotteisuuden kasvattamista, **elpymisrahasto tuskin hillitsee EU- ja EMU-maiden velkaantumista koronakriisin vuoksi.** Euromaiden hallitusten tähänastiset elvytyspäätökset ja lainat takaukset vastaavat jo tässä vaiheessa noin 13 prosenttia euroalueen bruttokansantuotteesta ja komission tämänhetkisten ennusteiden mukaan Italian julkisvelan ja bkt:n suhde on nousemassa tänä vuonna 155 prosenttiin ja Ranskan ja Espanjan velkasuhde noin 115 prosenttiin.ⁱ

Velkaantumisen nopealla kasvulla on suuret seuraukset erityisesti euroalueelle. Vaikka EKP on toistaiseksi taannut halvan lainarahan, velkaantumisongelma tulee ratkaistavaksi vielä koronakriisin akuutin vaiheen jälkeen. Jos sijoittajat alkaisivat epäillä euromaiden takaisinmaksukykyä koronakriisin jälkeen ja korkeampien velkasuhteiden myötä, ne vaatisivat korkeampia riskilisiä, velkaantuneiden euromaiden korot lähtisivät nousuun ja edessä olisi uusi eurokriisi. Koska euroryhmä on päättänyt antaa EVM:stä löysemmin ehdoin koronatukea, vakausmekanismeissa tulee olemaan vähemmän varoja mahdollisen rahoituskriisin varalle. **Sen lisäksi että EVM:n kapasiteetti on alunperinkin ollut riittämätön pelastamaan Italiaa ja Espanjaa, koronakriisin seurauksena sen kapasiteettia voidaankin joutua kasvattamaan.**

Elpymisrahaston maltillinen ja EVM:n riittämätön koko yhdistettynä voimakkaaseen velkaantumiseen tarkoittaakin, että Euroopan keskuspankin on otettava suurempi rooli valtioiden tukemisessa uuden velkakriisin välttämiseksi. Ongelmana on, että artikla 123 kieltää EKP:ltä euromaiden suoran rahoittamisen. Toistaiseksi EKP on tulkinnut mandaattiaan luovasti tavalla, joka on mahdollistanut



euromaiden epäsuoran tukemisen erilaisten valtionlainojen osto-ohjelmien avulla.ⁱⁱ EKP ilmoitti viimeksi eilen uusista 600 miljardin suuruisista tukitoimista, mutta Saksan perustuslakituomioistuimen nostamat oikeusjutut hidastavat ja vaikeuttavat EKP:n tukitoimia.ⁱⁱⁱ

Jos Suomen koronatoimien lähtökohtana on lainapainotteisuuden lisääminen ja että kukin jäsenmaa vastaa itsestään, loogisempaa olisikin pyrkiä muuttamaan artiklaa 123 niin, että EKP voisi poikkeuksellisen tilanteen vallitessa tukea suuremmin jäsenmaita. EKP:n mandaattia koskevaa perussopimuksen kohtaa voisi muuttaa nopeastikin niin sanotulla kevennetyllä menettelyllä, kuten tehtiin eurokriisin yhteydessä EVM:n perustamiseksi.^{iv}

2. Suomen kannat elpymisrahaston rahoitusjärjestelyihin

Vaikka elvytysrahasto on fiskaalisesti maltillinen, siihen liittyy paljon suuria periaatteellisia kysymyksiä. Koska paketista pitäisi päättää jo kesäkuun Eurooppa-neuvoston kokouksessa, näiden asioiden julkiseen käsittelyyn ei ole kovin paljoa aikaa.

Suuri periaatteellinen asia koskee velkojen ottamista ja takaisinmaksua. Elpymisrahaston myötä komissiolle annetaan väliaikainen oikeus ottaa 750 miljardia velkaa elvytystoimia varten seuraavaa rahoituskehystä (2021-2027) vasten, mutta takaisinmaksu alkaa vasta sitä seuraavasta rahoituskehystä (2028-2034). Täten varsinainen päätös velan takaisinmaksusta tehdään vasta noin 7 vuoden päästä. **Koska komission esityksessä erotetaan toisistaan päätökset velanottamisesta ja velkojen takaisinmaksusta, EU-maiden ei tarvitse vielä tehdä poliittista päätöstä niistä periaatteista, joilla velkoja aletaan maksaa takaisin.**

Komission mukaan velkaa alettaisiin maksaa takaisin komission veronkanto-oikeutta kasvattamalla, mikä on sekin suuri Euroopan integraatioon liittyvä periaatteellinen kysymys. Budjettikomissaari Johannes Hahn on esittänyt, että vuoteen 2027 mennessä tehtäisiin päätökset, joiden myötä komissio voisi kerätä vuositasolla noin 15-20 miljardin euron edestä omia varoja.^v Vaihtoehtona on, että vuosien 2028-2034 budjetin EU-maiden maksuosuuksia kasvatetaan tai EU:n menoja leikataan. Kun huomioidaan, miten kitsaita jäsenmaat ovat kasvattamaan maksuosuuksia tai leikkaamaan pääasiassa koheesiorahoista ja maataloustuista koostuvaa EU-budjettia, EU-verojen lisääminen tuleekin olemaan houkutteleva vaihtoehto elpymisrahaston takaisinmaksamiseksi. Koska EU:n omista varoista ei päätetä nyt elpymisrahaston ja seuraavan budjetin yhteydessä, valtioneuvoston kanslian tiedote ei myöskään ota suoraan kantaa EU:n keräämien varojen kasvattamiseen. **Suomen kantaa, että ”jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan**



mahdollisimman vähäiseksi”, voisi kuitenkin tulkita EU-verojen periaatteelliseksi kannattamiseksi. Seitsemän vuoden päästä voidaan myös päättää ottaa uutta velkaa, jolla vanhaa maksetaan takaisin.

Elvytysrahaston rahoitusjärjestelyissä velanotto- ja takaisinmaksupäätösten erottaminen on ollut varmaankin jo valmiiksi vaikean poliittisen asian läpiviemiseksi houkuttelevaa, mutta samalla kyseenalaista. Koska takaisinmaksuun liittyviä periaatteita ei tässä vaiheessa tiedetä, se hämärtää Suomen elpymisrahastoon liittyvät vastuut, mutta myös laajemmin elpymisrahastoon sisältyvät tulonsiirtojen suuruuden. Se, että Suomi vaatii elpymisrahaston toiminnan rajoittamista alle 4 vuoteen ja otettavien velkojen laina-aikojen lyhentämistä kaavaillusta 30 vuodesta, ei puutu näihin periaatteellisiin kysymyksiin. **Valtioneuvostolta odottaisikin tarkempia perusteluja, mihin se tähtää elpymisrahaston rajoittamisella ja laina-ajan lyhentämisellä ja miksi se ei ota tarkemmin kantaa elpymisrahaston rahoitusjärjestelyitä koskeviin periaatteellisiin kysymyksiin.**

3. Lopuksi

Eurokriisin aikana tukipakettien ja vakausmekanismien myötä tulkittiin uudelleen artiklan 125 periaatetta, joka kieltää jäsenmaita ottamasta vastatakseen toisten jäsenmaiden velkoja. Myös EKP:n poikkeukselliset tukitoimet ovat muuttaneet tulkintaa artiklasta 123, joka kieltää keskuspankilta rahoittamasta euromaita. Koska komissio on ottamassa melkein normaalin EU-budjetin verran velkaa seuraavaa 2021-2027 rahoituskehystä vastaan, jakamassa tätä erilaisina tukina eteenpäin ja takaisinmaksua aletaan tehdä vasta sitä seuraavasta vuosien 2028-2034 rahoituskehyksestä, **näyttääkin, että koronakriisin myötä EU tulee jälleen tulkitsemaan uudelleen niitä periaatteita, joilla se voi rahoittaa toimintaansa ja jakaa hätäapua jäsenmaille.**

Vaikka Suomi tässä vaiheessa edellyttää, että elpymisrahaston rahoitusjärjestely noudattaa artiklan 310 tasapainoisen budjetin periaatetta, on todennäköistä, että elpymisrahasto ja sen rahoitusjärjestelyt tulevat muokkaamaan unionin keskeisiä periaatteita, millä on kauaskantoisia vaikutuksia unionin kehitykseen. Samalla on todennäköistä, että Suomen eurokriisissä omaksumat kannat integraatioon ja budjettisuvereniteettiin elävät koronakriisin myötä. Vaikka elpymisrahasto on tässä vaiheessa väliaikainen järjestely, sen poliittisten seurauksien kanssa eletään vielä pitkään.

Vaikka nyt ollaan päättämässä elvytysrahaston suuruudesta, koronakriisin myötä myös suhtautuminen ehdollisuuteen on muuttumassa. Elvytysrahaston annettavat suorat koronatuot ollaan komission ehdotuksen mukaan sitomassa Euroopan talouden ohjausjaksoon (semester). Eurokriisin ja ko-



ronakriisin myötä on käynyt ilmeiseksi, että ohjausjaksoon liittyvät Euroopan vakaus- ja kasvusopimuksen julkisvelkaa ja alijäämiä koskevat säännöt ovat menettäneet osin merkityksensä. Komissio aloitti jo ennen koronakriisiä näiden sääntöjen yksinkertaistamisen, joten Euroopan tukipolitiikan ja ehdollisuuden luonteeseen vaikuttaa keskeisesti se, miten budjettisääntöjä tullaan uudistamaan ja minkälaisena ohjausjakso palaa, kun sitä taas koronakriisin jälkeen aletaan soveltaa. **Suomi on maininnut itsensä ratkaisukeskeiseksi, joten se voisi olla aloitteellinen myös julkisvelkaa ja alijäämäsääntöä koskevassa uudistustyössä: tuleeko julkisvelan säännön tarpeellisuutta arvioida uudelleen ja miten alijäämäsääntöä olisi muutettava?**

Vaikka elpymisrahasto ei ole fiskaalisesti merkittävä, se sisältää lukuisia poliittisesti merkittäviä periaatteellisia päätöksiä. Näitä ovat komission velanotto-oikeus, velkojen takaisinmaksu, elvytyksen määrä, tuen lainapainotteisuus ja tuen ehdollisuus. **Suomella tulisikin olla nykyistä selkeämmät kannat elpymisrahaston rahoitusjärjestelyihin liittyviin periaatteellisiin ongelmiin, jotta se voisi näistä kannoistaan viestiä avoimesti kansalaisille ja muille EU-maille.** Tämä on avoimen julkisen keskustelun ja valtioneuvoston vaatiman poliittisen legitimitietin edellytys.

Suomi on korostanut EU-politiikassaan EU:n sääntökehikon ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Perussopimusten ja Suomen nykyisten perustuslaillisten kantojen uudelleentulkinta voi olla perusteltua syvän kriisin keskellä, mutta voi hämärtää nyt tehtävien uudistusten tarkoituksen sekä vähentää sinänsä kannatettavien toimien legitimitettiin. Vakaus- ja kasvusopimuksen budjettisääntöjen toimimattomuus sekä artiklojen 123, 125 ja 310 tulkinnanvaraisuus osoittavat, että sääntöperustainen taloudellinen ohjaus EU:ssa ja EMU:ssa on ylipäättään jähmeä vastaamaan finanssikriisin jälkeisen maailmantalouden haasteisiin. **Koska koronakriisiin liittyvät tukitoimet näyttävät muuttavan unionin keskeisiä periaatteita, olisi ratkaisukeskeistä viestiä myös avoimuutta Suomen perustuslaillisten Euroopan integraatiota koskevien kantojen sekä EU:n perussopimusten muuttamiselle.**

i Wall Street Journal – *Stung by Past Mistakes, Eurozone Takes a Page From U.S. to Fight Crisis*:
<https://www.wsj.com/articles/stung-by-past-mistakes-eurozone-takes-a-page-from-u-s-to-fight-crisis-11591178581>, 3.6.2020

ii Vuosina 2010-2011 EKP osti kriisimaiden velkakirjoja rajallisia määriä SMP-ohjelman (Securities markets programme) alaisuudessa. 2012 EKP korvasi SMP:n OMT-ohjelmalla (Outright monetary transactions), joka lupasi ostaa kriisimaiden velkakirjoja mahdollisesti rajattomia määriä. Vuodesta 2015 lähtien EKP on ostanut euromaiden velkakirjoja reilulla 2200 miljardilla eurolla (Public sector purchase programme, PSPP). Välttääkseen syytökset artiklan 123 rikkomisesta EKP asetti itselleen sääntöjä, kuten että velkakirjoja ostetaan jäsenmaiden koon suuruudessa pääoma-avaimen mukaan ja että kansalliset keskuspankit eivät saa ostaa yli 33 % valtioidensa liikkeelle laskemista velkakirjoista (issuer limit). Koronakriisin



alettua EKP ilmoitti maaliskuussa 2020 uudesta PEPP-ohjelmasta (Pandemic emergency purchase programme), jossa poiketaan radikaalisti PSPP-ohjelman säännöistä. Toistaiseksi PEPP-ohjelman puitteissa EKP on sitoutunut ostamaan 1350 miljardin edestä velkakirjoja.

iii Saksan perustuslakituomioistuimen, EU-tuomioistuimen ja EKP:n oikeudellisesta konfliktista liittyen EKP:n tukitoimien laillisuuteen, ks. *Ronkainen – Karlsruhe 5.5.2020 – valtioliittaisen disintegraation alku*: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/08/antti-ronkainen-karlsruhe-5-5-2020-valtioliittaisen-euron-disintegraation-alku/>

iv Ekonomistien keskuudessa on kasvava konsensus artikla 123 muuttamisen tarpeellisuudesta, ks. Esimerkiksi Paul de Grauwe - *The ECB Must Finance COVID-19 Deficits*: <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-needs-to-embrace-covid19-monetary-financing-by-paul-de-grauwe-2020-03>
Myös Vesa Vihriälä ja Päivi Leino-Sandberg ovat käsitelleet EKP:n mandaatin muuttamista taloudellisesti ja oikeudellisesti: <https://www.vesavihrialala.fi/2020/05/elpymisrahasto-fiskaaliunioni-ja-eun-yhtenaisyyss/>

v *EU budget chief seeks backing for business levy to fund recovery*, Financial Times 31.5.2020: <https://www.ft.com/content/b9ff37b1-29b4-40ea-8b01-b4b82acc8ccf>