

Asia

EU:n tuleva elpymisrahasto

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Koronakriisin vuoksi laajennettu euroryhmä sopi 9.4.2020 uuden talouden elpymisrahaston, 'Recovery Fund', perustamisen jatkotyöstä ja odottaa jatkotyöhönsä EU:n päämiesten poliittista ohjausta. Ensimmäinen keskustelu päämiestasolla käydään 23.4.2020 järjestettävässä Eurooppa-neuvoston jäsenten videokokouksessa. Lainsäädäntöehdotusta elpymisrahaston perustamiseksi ei vielä ole annettu, joten keskustelussa jäsenmaat voivat tuoda esille yleisesti näkemyksiään ja painotuksiaan.

Elpymisrahaston perustaminen kytkeytyy myös tulevaan rahoituskehykseen (MFF) ja siitä tehtyihin ehdotuksiin. Komissio on esittämässä muutoksia rahoituskehys ehdotukseensa liittyen 29.4.2020.

Komissio valmistelelee elpymisrahastosta ehdotuksen, ottaen huomioon EU:n päämiesten keskustelun asiasta.

Suomen kanta

Suomi suhtautuu EU:n elpymisrahaston perustamiseen rakentavasti ja on avoin tekemään jatkotyötä rahaston perustamiseksi.

Elpymisrahaston rahoituksen osalta tulisi ensisijaisesti selvittää EU:n omien varojen enimmäismäärän ja rahoituskehyn maksujen enimmäismäärän välisen liikkumavaran hyödyntämistä vakuutena. Elpymisrahaston mahdollisia taloudellisia vastuita Suomelle tulisi tarkastella osana koronakriisin jälkitoimien kokonaisuutta. Vastuissa olisi otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä, myös niiden toteutumisen todennäköisyys.

Suomi pitää tärkeänä, että rahaston koko ja kesto olisivat rajatut.

Suomi katsoo, että lähtökohtana on elpymisrahaston tuen lainamuotoisuus, mutta on valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia toteutustapoja. Tuki tulisi jäsenmaissa kohdentaa EU:n budjetin ohjelmien kautta.

Rahaston varoja tulisi käyttää läpinäkyvästi ja hyvän hallinnon periaattein sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edesauttavat tehokkaasti taloudellista elpymistä jäsenmaissa. Rahaston

varojen tulisi olla kaikkien jäsenmaiden käytettävissä. Taloudellista elpymistä ja kilpailukyvyn vahvistamista tukisivat varsinkin panostukset vihreään kasvuun, digitalisaatioon ja TKI-toimintaan. Lisäksi voisi olla syytä selvittää mahdollisuus tuen käyttämiseen investointeihin, joilla tuettaisiin panepidemioihin liittyvien kriisivalmiuksien vahvistamista.

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 ja siitä elpymiseksi tehtävissä 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 ei voi hyväksyä toimia, jotka vaarantaisivat Suomen budjettisuvereniteetin tai rahoitusaseman. Poikkeustilanteessakaan ei tulisi kumota maiden omaa vastuuta talouspolitiikkansa hoidosta eikä lisätä yhteisvastuullista velkaa. Tilanteen muuttuessa on voitava tarvittaessa arvioida kantoja pikaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Kokonaistilanne

Koronavirusepidemian vuoksi jäsenmaissa käyttöön otetut rajoitustoimet rasittavat kansantalouksia ja siten myös julkisia talouksia kokonaistuotannon ja -kulutuksen määrän vähenemisen seurauksena. Alustavissa arvioissa bruttokansantuote saattaisi laskea joissakin jäsenmaissa jopa yli 10 prosentilla kuluvana vuonna; samalla julkiset alijäämät voivat kasvaa voimakkaasti.

Koronavirus on aiheuttanut laaja-alaisen ja mahdollisesti vaikutuksiltaan pitkäkestoisen kysyntä- ja tarjontaromahduksen jäsenmaiden talouksissa. Kansantalouksien elpyminen riippuu olennaisesti siitä, miten nopeasti rajoitustoimista voidaan asteittain luopua. Siksi nyt pohditaan irtautumis- ja elpymisstrategioita niin kansallisesti kuin EU:n tasollakin.

EU-tason taloudelliset toimet

Komissio ryhtyi taloudellisten vahinkojen rajaamiseksi toimiin koronavirusepidemian leviyttyä unionin alueella. Nykyisen rahoituskehyskauden puitteissa komissio antoi 13.3. ehdotuksen koronavirusinvestointialoitteesta (*Coronavirus Response Investment Initiative, CRII*), jonka avulla mm. mahdollistetaan yhteensä 37 mrd. euron koheesiovarojen kohdentaminen koronavaikutusten lieventämiseen sekä lisäksi 28 mrd. euron osoittaminen kriisin torjuntaan vielä kohdentamattomista koheesiovaroista. Lisäksi komissio ehdotti 2.4. täydentäviä lisämuutoksia kehyskaudelle 2014-2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yleisasetukseen ja Euroopan aluekehitysrahastoasetukseen (*CRII+*), tavoitteena luoda mahdollisimman paljon joustoa rahastojen käyttöön. Lisäksi EU:n 2020 budjetin kahdella lisätalousarvioilla suunnataan koronatoimiin yhteensä 3 mrd. euroa uusia sitoumuksia.

Euroopan keskuspankki aloitti uuden pandemiaan liittyvän arvopapereiden osto-ohjelman PEPP (750 mrd. euroa). Ohjelman puitteissa eurojärjestelmän kansalliset keskuspankit (ja EKP) ostavat, lähinnä, euroalueen jäsenmaiden joukkovelkakirjoja ja yrityslainoja. Lisäksi Euroopan investointipankin (EIP) yhteyteen perustetaan yhteiseurooppalainen takuurahasto (25 mrd. euroa), jolla tavoitellaan yhteensä 200 mrd. eurolla uutta antolainausta ja tuetaan siten epäsuorasti lainamuotoisesti yrityksiä, erityisesti eurooppalaisia pk-yrityksiä. Lisäksi on sovittu Euroopan vakausmekanismin (EVM) ennakollisen, lainalimiittimuotoisen, ECCL-välineen

kautta koronaviruksen vaikutuksien torjuntaan tarjottavan rahoitustuen (240 mrd. euroa) ehtojen sopeuttamisesta koronakriisin oloihin. ECCL-ohjelma mahdollistaisi EKP:n OMT-ohjelman aktivoimisen. Myös vakaus- ja kasvusopimuksen toimeenpano on jäädytetty toistaiseksi, samoin valtiontukisääntelyä on joustavoitettu merkittävästi.

Kansalliset taloudelliset toimet

On odotettavissa, että jäsenmaat tulevat tukemaan yksityistä sektoria ja kokonaiskysyntää finanssipolitiikan päätöksillä. Julkiset investoinnit, veropolitiikka ja erilaisten takauksien hyödyntäminen tulevat olemaan politiikkavalintojen keskiössä jatkossakin, myös akuutin kriisin jälkeen. EKP:n kevyt rahapolitiikka tukee jäsenmaiden kestäväää ja edullista rahoitushuoltoa. Valtiontukisääntelyssä ja finanssipolitiikan säännöissä palataan hitaasti ja asteittain normaaliin, huomioiden jäsenmaiden taloudellinen tilanne.

SURE-ehdotus

Osana koronakriisiin vastaamista komissio on myös antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi, jolla perustettaisiin uusi väline jäsenmaiden poikkeukselliseen työmarkkinatilanteeseen vastaamiseksi (SURE). Väline tarjoaisi edullista lainaa jäsenmaille työmarkkinatoimiin (esimerkiksi palkkatuki, lomautustuki, työttömyyspäiväraha). Välineen kooksi on ehdotettu 100 mrd. euroa ja sen rahoittamisen vakuutena olisi tarkoitus käyttää em. rahoituskehyksen liikkumavaraa sekä jäsenmaiden takauksia.

Tuleva elpymisrahasto

Yhteisiin rahoituspanoksiin liittyen jäsenmaat joutuvat ottamaan kantaa lähiaikoina siihen, perustetaanko yhteinen elpymisrahasto, mikä olisi sen koko, välineen kesto ja kuinka se rahoitettaisiin sekä mihin rahaston varoja käytettäisiin.

Varsinaista lainsäädäntöesitystä elpymisrahastosta ei vielä ole. Laajennetun euroryhmän 9.4. raportissa todetaan, että rahasto tukisi kriisistä toipumista ohjaamalla rahoitusta EU-budjetin ohjelmiin. Raportin mukaan rahasto olisi väliaikainen ja sen tarkoitus olisi edesauttaa tämän kriisin poikkeuksellisten kustannusten jakamista pidemmälle aikajaksolle.

Elpymisrahastosta on esitetty tässä vaiheessa vain alustavia näkemyksiä. Esillä olleet eri näkemykset rahaston koosta ovat vaihdelleet 400 mrd. euron ja 1 500 mrd. euron välillä.

Epävirallisesti esillä on ollut, että elpymisrahaston rahoitus voitaisiin järjestää esimerkiksi hyödyntämällä tulevaa rahoituskehystä, menokehyyksen ja sen omien varojen katon välistä liikkumavaraa, kuten SURE-ehdotuksessa. Eräät jäsenmaat ovat toisaalta pitäneet esillä mahdollisuutta rahoittaa välinettä myös suoraan yhteisvastuullisella velanotolla. Lisäksi on esitetty, että rahaston velkoihin liittyviä velvoitteita hoidettaisiin unionin uusilla omilla varoilla, kuten erityisillä, uusilla veroilla.

Yksittäinen jäsenmaa on pitänyt esillä sitä, että rahasto voisi myös olla täysin erillinen jäsenmaiden perustama instituutio, jota rahoitettaisiin yhteisvastuullisesti jäsenmaiden erillistakauksin (kuten Euroopan rahoitusvakausväline, ERVV). Joidenkin näkemysten mukaan rahaston rahoitus voitaisiin järjestää osin yhteisvastuullisesti jäsenmaiden takauksella ja osin omien varojen liikkumavaran takauksella (kuten SURE-ehdotus). Tämän lisäksi esillä on ollut

EU-instituutioiden puolelta mahdollisuus, että rahasto taattaisiin kokonaan EU:n omien varojen liikkumavarasta (kuten Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi, ERVM).

Esillä on myös ollut näkemyksiä, että elpymisrahaston varojen käyttö voisi olla luonteeltaan vain lainamuotoista tukea, vain lahjoituksia tai näiden yhdistelmä.

Rahoitusvälineen keston osalta on yleisesti ollut esillä, että kyseessä olisi väliaikainen instrumentti.

Rahoituskehyksen liikkumavara

Tulevaa rahoituskehyskautta koskevat neuvottelut ovat edelleen kesken ja komission suunnitelmassa on esittää muutoksia MFF-ehdotukseen 29.4.2020. MFF-neuvotteluissa sovitaan rahoituskehyksen menojen enimmäismäärä ja EU:n tulopuolen eli omien varojen enimmäismäärä. Näiden enimmäismäärien väliin jäävä osuus muodostaa kehyksen liikkumavaran (*headroom*). Menopuolen enimmäismäärä rajaa EU:n politiikkamenojen tason, jotka EU:n jäsenmaat kattavat kansallisilla maksuilla. Omien varojen enimmäismäärä asettaa ehdottoman katon sille määrälle, jolla EU saa kerätä omia varoja, toisin sanoen maksuja EU:n jäsenmailta. EU:n budjetin on aina oltava tasapainossa.

Omien varojen katon ja kehyskaton välinen liikkumavara tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy perussopimuksen mukaisesti kattamaan kaikissa tilanteissa oikeudelliset velvollisuutensa. Omien varojen liikkumavarasta taataan myös EU:n budjetin toiminnasta syntyviä riskejä. Nämä katettavat riskit ovat peräisin erilaisista luotonanto- ja takaustoimenpiteistä kuten kolmansille maille lainoina myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu, maksutasetukilainat euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille ja ERVM.

Nykyisellä rahoituskehyskaudella menojen enimmäismäärä on noin 1,00 % EU28 BKTL:sta ja omien varojen enimmäismäärä 1,20 % EU28 BKTL:sta. Nykykaudella liikkumavaraa on arviolta 20-30 mrd. euroa vuodessa, josta jo sidottuja takuita on arviolta neljännes.

Tulevan rahoituskehyksen osalta liikkumavaran suuruus on avoin neuvottelukysymys. Komission 29.4. annettaviin muutosehdotuksiin saattaa alustavien epävirallisten tietojen mukaan sisältyä ehdotus korottaa EU:n omien varojen enimmäismäärää väliaikaisesti 2 %:iin, jolla luotaisiin suurempi liikkumavara, jolla taas taattaisiin elpymisrahastosta myönnettyä rahoitusta.

Esimerkinomaisena laskelmana voidaan karkeasti arvioida, että jos rahasto pohjautuisi liikkumavaraan ja omien varojen enimmäismäärä nostettaisiin väliaikaisesti 2 %:iin, kasvattaisi tämä noin 100 mrd. eurolla tulevan kehyskauden liikkumavaraa vuosittain. Alustavasti arvioiden tämä kasvattaisi 1,7 mrd. eurolla Suomen laskennallista vastuuta vuosittain. Kyseinen vastuu realisoituisi ainoastaan rahaston toimien kohteena olevan velallisen luottotappiotilanteissa.

Elpymisrahaston ja rahoituskehyksen väliseen kytkökseen liittyviä yksityiskohtia on vielä monilta osin selkiytymättä. Jatkossa selvitettäviin kysymyksiin kuuluvat mm. lainamuotoisen tuen hinnoittelu ja sen kesto, sekä unionin lainanoton takaisinmaksuajat ja niiden suhde omien varojen katon korottamistarpeisiin. Lisäksi yksi avoin kysymys liittyy omien varojen päätöksen kansallisen ratifiointiprosessin pituuteen, joka puolestaan vaikuttaa rahaston käyttöönottoajoitukseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Epävirallisen ennakkotiedon mukaan välineen oikeusperusta olisi artikla 122 SEUT.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 23.4.2020

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 23.4.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi on elpymisrahastoa tarkasteltava kokonaisuutena ja erikseen arvioitava vielä suhdetta perustuslakiin. Elpymisrahasto rahoitetaan valtiontakauksien avulla ja/tai unionin omien varojen enimmäismäärää nostamalla. Valtiontakauksen myöntäminen edellyttää perustuslain 82 §:n mukaisesti eduskunnan suostumusta. Eduskunta päättää viime kädessä myös unionin omien varojen enimmäismäärästä.

Taloudelliset vaikutukset

Elpymisrahaston perustamisen taloudellisia vaikutuksia on vielä ennen aikaista arvioida. Elpymisrahaston taloudelliset vaikutukset riippuvat täysin järjestelyn yksityiskohdista.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Elpymisrahasto liittyy laajemmin koronakriisin hoitoon ja tulevan rahoituskehityksen käsittelyyn. Elpymisrahasto liittyy myös laajemmin Talous- ja rahaliiton kehittämiseen (E 80 /2017 vp.)

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, VNK, 050 307 4432, jussi.lindgren@vnk.fi
EU-erityisasiantuntija Joanna Tikkanen, VNK, 0295 160 542, joanna.tikkanen@vnk.fi
EU-erityisasiantuntija Johanna Kaunisvaara, VNK, 0295 160 400, johanna.kaunisvaara@vnk.fi

EUTORI-tunnus

Litteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
