



5.6.2020

Asia: Euroopan elpymisrahasto

Suurelle valiokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi Euroopan unionin elpymisrahastoon liittyvässä kysymyksessä.

SARS-CoV-2 -viruksen aiheuttama epidemiologinen kriisi on johtanut Euroopassa mittaviin toimiin niin terveydenhuollon, rajavalvonnan kuin elinkeinotoiminnan rajoittamisen alueilla. Terveyspoliittinen kriisi on kääntymässä syväksi talouden taantumaksi, jonka syvyys ja kesto riippuvat olennaisesti koronakriisin kestosta, mahdollisista uusista aalloista ja rokotteen kehittämisestä.

Kriisi on merkittävä taloudellinen shokki koko euroalueelle. IMF:n huhtikuussa julkaiseman arvion mukaan BKT:n pudotus vuonna 2020 olisi euroalueella -7,5 % vuoden 2019 tasosta. Toukokussa EU-komissio arvioi pudotukseksi -7,4 %. Taantuma tuntuu erityisesti euroalueen eteläisissä jäsenmaissa kuten Italiassa (-9,1 %), Espanjassa (-8,0 %). Myös turismista riippuvaisessa Kreikassa pudotus on merkittävä.

Jotta euroalueella voidaan välttää syvä taloudellinen ja poliittinen kriisi, maiden on lisättävä julkisia investointejaan. Rahaa tarvitaan esimerkiksi terveydenhuoltoon, yritysten tukemiseen ja työttömyyden kustannusten hoitamiseen. Suomen näkökulmasta on tärkeää välttää tilanne, jossa keskeisin vientimarkkinamme romahtaa ja Suomen valtion kyky hoitaa perustuslain mukaisia velvoitteitaan heikkenee.

Vaikka kriisi osuu kaikkiin, ovat sen vaikutukset epäsymmetrisiä. Terveydenhuolto on kuormittunut eri tavalla eri maissa. Valtiot, joiden talous nojaa ennen kaikkea palveluihin kuten turismiin, kärsivät kriisistä eniten. Ne maat, joiden rahoitusasema on hyvä, saavat käyttää komission suomaa liikkumatilaa omien yritystensä ja tuotannonalojen pelastamiseksi.



EU:n tasolla tämä on johtanut muun muassa kilpailulainsäädännön ohittamiseen. **Komission hyväksymistä valtiontukiohjelmista noin puolet on kohdistunut Saksaan ja sen omiin yrityksiin.**¹ Kehitys on kuitenkin herättänyt oikeutettua huolta EU:n kilpailuympäristön säilymisestä tasapuolisena kaikille osapuolille. Kansallisiin ohjelmiin on sisältynyt myös hyvin vähän ympäristönäkökulmia, pois lukien Saksan torstaina 4.6. julkaistu 130 miljardin elvytysohjelma, joka sisältää merkittäviä investointeja myös vihreään teknologiaan ja infrastruktuuriin.

Komission ehdotus väliaikaisesta elpymisrahastosta liittyy tähän kehityskulkuun. **Sen tarkoituksena on lisätä finanssipoliittista elvytystä koko EU:n alueella, ei vain yksittäisissä maissa.** Vaikka elvytystä voitaisiin periaatteessa tehdä kansallisesti, on hyviä perusteita välttää tilanne, jossa kansalliset velkatasot nousisivat vaarallisen korkealle tasolle. Eurokriisin yhteydessä nähtiin, miten ongelmallisia yksittäisille maille valmistellut, ehdollistetut lainaohjelmat ovat. Jos EU-maat eivät halua sitoutua korkeampiin jäsenmaksuihin EU-budjetin kautta, on ehdotus EU:n omasta lainanottokapasiteetista looginen.

Ratkaisu ei ole silti loogisesti ainoa mahdollinen. Kansallisen tason kautta tulevaan elvytykseen voitaisiin sitoa velkajärjestelyn mahdollisuus, jonka kautta osa euromaiden veloista annettaisiin anteeksi EKP:n toimesta. Tähän on olemassa erilaisia teknisiä vaihtoehtoja, esimerkiksi nollakorkoisten perpetuaalien eli ikuisuuslainojen liikkeelle laskeminen. **Velkajärjestelyä ei ole kuitenkaan poliittisesti näköpiirissä.** Velka-armahdukset ovat poliittisesti jopa enemmän tulenarkoja kuin rajoitettu yhteinen lainanotto.

Elpymisrahastoon liittyy toki periaattellisia haasteita. Keskeiset haasteet liittyvät jakoon laina- vs. rahoituspainotteisuuden välillä, maiden vastuisiin, rahaston jakoperiaatteisiin sekä oikeudellisiin kysymyksiin niin kansallisella kuin EU-tasolla. Keskeiset hyödyt liittyvät itse elvytyksen ohella EU-tason koordinointiin ja tätä kautta EU-tason politiikkatoimenpiteiden vahvistamiseen. **Ratkaisu välttää myös aiemmin esillä olleen eurobondien kautta tulevan yhteisvastuullisuuden ongelman, jossa kansallista velkaa olisi käytännössä konvertoitu euromaiden yhteiseksi velaksi.** Nyt ratkaisua haetaan koko EU:n tasolla.

Komission esitykseen sisältyy laskentakaava rahoituksen jakoperusteista. Taloudellisessa arviossa on otettava kansallisen jakoperustan ohella huomioon, millaisiin kohteisiin rahoitusta jaetaan. Tämän hetken suunnitelmissa painottuvat muun muassa vihreän kasvun ja digitaalisen infrastruktuurin hankkeet. EU-ohjelmiin sisältyvä eurooppalainen kilpailutus pitää huolen siitä, etteivät maat valitse ainoastaan omia yrityksiään hankkeiden toteuttajiksi. Tätä kautta kansallinen tarkastelu ei kerro koko totuutta rahoituksen hyötyjistä.

Yleisesti pidän komission ehdotusta tervetulleena avauksena. Vaikka sen koko jää huomattavasti jälkeen esimerkiksi Yhdysvaltain liittovaltion 2000 miljardin euron elvytyspaketista, voi rahastolla olla merkittävä rooli eurooppalaisen jälleenrakennuksen

¹ EU Commission, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final

² EU Commission, *ANNEXES to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility*,



käynnistäjänä. On hyvä, että valtioneuvosto korostaa tiedotteessaan kansalaiskeskustelun ja demokraattisen osallistumisen tärkeyttä. Koen toivottavana, että valtioneuvosto kommunikoi hankkeen hyödyistä myös omakohtaisesti.

Haluan kuitenkin kiinnittää huomion muutamaa keskeiseen haasteeseen, jotka toivon eduskunnan ottavan huomioon:

1. **Jakoperusteet: Komission esityksen jakoperusteissa painottuvat käytännössä kolme tekijää: väestömäärä, BKT:n määrä (käänteisesti), ja työttömyys aikavälillä 2015–2019.**² Kriteerit ovat sinänsä ymmärrettäviä ja ne pyrkivät kohdentamaan elvytystä sinne, missä tuotantopotentiaali on suurin. Kun kyseessä on kuitenkin elpymisrahasto, voidaan kysyä **pitäisikö jakoperusteissa painottua paremmin aidot koronakriisin kustannukset**. Perusteena voitaisiin käyttää esimerkiksi EU-komission ennusteita, jotka varmasti myös tarkentuvat syksyn 2020 aikana.
2. **EU-tason julkishyödykkeiden priorisointi:** Esityksessä on mukana muutamia aidosti eurooppalaisia julkishyödykkeitä kuten EU4Health ja RescEU-ohjelmat. Myös tutkimus- ja innovaatiotoimintaa voidaan pitää suurelta osin tällaisena ohjelmalla. Pitäisin tärkeänä, että Suomi on mukana aktiivisesti panostamassa nimenomaan eurooppalaisiin yhteishankintoihin. On tärkeää keskittyä investointeihin, joissa eurooppalainen lisäarvo on suurin.
3. **Budjettisuvereniteetti:** Suomen kantaa määrittää vahva budjettisuvereniteetin korostaminen. On yhtäältä selvää, että budjettisuvereniteetti on keskeinen eurooppalainen arvo. Sitä eivät kuitenkaan rajoita ensi sijassa vain taloudelliset vastuut vaan koko perussopimusten myötä tuleva eurooppalainen talouskonstituutio: alijäämäkriteerit, velkakriteerit, valtiontukien kielto ja niin edelleen. Budjettisuvereniteetin maksimointi tarkoittaa johdonmukaisesti sääntöperustan ohittamista, mikä tuskin on Suomen edun mukaista.
 - a. **Valtioneuvoston kanta pitkiin lainoihin:** Erityisen ongelmallista budjettisuvereniteetin käyttäminen argumenttina on kohdassa, jossa vaaditaan 30 vuoden lainojen sijaan lyhytaikaisempia lainoja. Vastuiden toteutumisen näkökulmasta keskeistä on kuitenkin velkakestävyys ja kysymystä maturiteetista on tarkasteltava tästä näkökulmasta. Budjettisuvereniteetin näkökulmasta lainojen pituus on toissijaista.
 - b. **Yhteisvastuu:** Suomen kantaa näyttää määrittävän myös kielteinen suhtautuminen yhteisvastuullisuuden lisäämiseen yleisellä tasolla. On kuitenkin huomattava, että myös kansalliseen elvytykseen sisältyy EKP:n osto-ohjelmien kautta vahva yhteisvastuullinen elementti.

² EU Commission, *ANNEXES to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility*, COM(2020), 408 final



4. **Hanketta on katsottava tarkoituksenmukaisuus edellä:** Elpymisrahastoa on tarkasteltu EU-oikeuden näkökulmasta hankkeena, joka murentaa unionin talouskonstituution keskeisiä periaatteita. Tulkinta on kuitenkin yksipuolinen. Rahaston oikeusperustaksi on asetettu SEUT 122 (2), joka mahdollistaa jäsenmaiden auttamisen luonnonmullistuksiin verrattavissa kriiseissä. Hanke on huomattavasti vähemmän ongelmallinen kuin eurokriisin aikaiset pelastuspaketit. Mikäli komission tulkinta tai mahdollinen EUT:n ennakkopäätös osoittaa hankkeen ongelmalliseksi artiklojen 310 tai 311 kannalta, olisi järkevämpää myöntää että näitä joudutaan tarkastelemaan uudelleen.

Helsingissä 5.6.2020

Timo Miettinen
FT, dosentti yliopistotutkija
Eurooppalaisen oikeuden, identiteetin ja historian tutkimuksen huippuyksikkö
PL 9, Eurooppa-tutkimuksen keskus
FI-00014 Helsingin yliopisto