

Pydyetty (täydentävä) lausunto EU-komission ehdotuksesta Euroopan unionin elpymisvälineeksi (U27, U29 ja U30)

Elpymisvälineen tavoitteet tukea EU-maiden talouksien elpymistä korona-pandemian aiheuttamasta syvästä taantumasta ja samalla parantaa EU-alueen edellytyksiä tehostaa ilmastopolitiikkaa sekä vahvistaa sen teknologista kilpailukykyä ovat perusteltuja.

Tuki on mittakaavaltaan suuri, yli 5 % EU:n yhden vuoden bkt:sta. Sen voi esitetyn kohdennuksen valossa olettaa vaikuttavan merkittävästi eniten tukea suhteellisesti saavien maiden lähivuosien tuotannon tasoon, komission arvion mukaan 2-3 % vuonna 2021 ja 3-4,5 % vuonna 2024. Vauraiden maiden, joihin Suomikin kuuluu, vaikutus olisi vastaavasti 0,4-0,7 % ja 0,8-1,2 % ja koko EU:n osalta 1-1,5 % ja 1,5-2,3 %. Komission arvioita voi tuki pitää hieman optimistina.

Elpymisvälineen lyhyen ajan makrotaloudelliset vaikutukset ovat siis positiivia. Koko EU:n ja samalla Suomen kasvun kannalta kasvuvaikutukset eivät kuitenkaan ole komissionkaan ennusteiden mukaan niin suuria, että ne muuttaisivat ratkaisevasti talousnäkymiä. Komission juuri julkaistun ennusteen mukaan EU27:n bkt kasvaa 6,1 % vuonna 2021 ilman elpymisvälineen vaikutusta. Em. todennäköisesti optimistisen vaikutusarvion nojalla kasvu olisi siten 7,1 – 7,6 %.

Välineen suurimmat makrotaloudelliset hyödyt koko EU:n kannalta liittyvätkin siihen, että se yhdessä muiden koronaan liittyviin EU-toimiin (EVM, SURE, EIB) vähentävät riskiä siitä, että jotkin jäsenmaat ajautuisivat lähimpien 1-3 vuoden aikana akuuttiin finanssi- ja valtionvelkakriisiin, millä voisi olla huomattava negatiivinen vaikutus koko EU-alueen ja erityisesti euroalueen talouteen. Sen lisäksi rahoitettavien toimien voi olettaa edistävän tavoiteltuja ilmasto- ja teknologiapolitiikan tavoitteita, joskin merkitystä tässä suhteessa on vaikea arvioida. Lisäksi tukiohjelmat ovat solidaarisuuden osoitus heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevia maita kohtaan ja tukevat siten EU:n yhtenäisyyttä.

Ongelmat

Hankkeen toteutustapa on kuitenkin ongelmallinen, kuten olen aiemmissa lausunnoissani todennut. Tämä liittyy ennen kaikkea siihen, että ohjelma heikentää vastuullisen talouspolitiikan edellytyksiä pidemmän päälle. Tämä näkemykseni perustuu useaan toisiinsa liittyvään seikkaan: (1) Unioni rahoittaa ilman merkittävää ehdollisuutta finanssipoliittista elvytystä sellaisissa jäsenmaissa, joiden finanssipoliittinen liikkumavara on oman huonon talouspolitiikan takia pieni suhteessa elvytystarpeeseen. Tämä vähentää maiden kannustimia huolehtia taloudestaan vastuullisesti jatkossa ja lisää tämän vuoksi valtionvelkakriisin riskiä tulevaisuudessa. (2) Unionille luodaan mahdollisuus velkaantua merkittävässä määrin ja pitkäaikaisesti, vastoin perussopimuksen artiklan 310 henkeä. Tämä rikkoo periaatteen, joka on estänyt merkittävän unionitason velan syntymistä. Lopputuloksena on viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulla olevan julkisen velan kasvu. (3) Em. seikat merkitsevät selvää askelta kohti fiskaaliunionia siinä mielessä, että unionin tasolle syntyy makrotaloudellisesti merkityksellinen finanssipoliittinen kapasiteetti. Tällainen fiskaaliunioni voi periaatteessa olla hyvä makrotalouden vakauden kannalta euroalueella. Se on kuitenkin hyvin haavoittuva rakenne niin kauan kuin sen tukena ei ole federatiivista päätöksentekorakennetta. Tukea tällaisen rakenteen synnyttämiseen ei nähdäkseni ole olemassa. Suomi on yksi maista, joissa halukkuus finanssipoliittisen vallan siirtämiseen pois kansallisvaltiolta on ollut vähäinen.

Näiden seikkojen lisäksi tuen kohdennus perustuu pikemminkin jäsenmaiden aiempaan taloudelliseen jälkeenjääneisyyteen kuin koronan aiheuttaman sokin suuruuteen. Ohjelma ei siten toteuta nimenomaan

koronasokin vaikutuksia koskevaa solidaarisuutta niin hyvin kuin voisi ajatella ohjelman perusteluiden nojalla.

Aiempien lausuntojeni jälkeen tietoon on tullut neuvoston oikeuspalvelun (NOP) lausunto ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimuksen (SEUT) artiklojen 125 ja 310 kanssa. Lausunnossa ei nähdä ristiriitaa kummankaan artiklan kanssa. Tämä ei ole yllättävää, koska sekä neuvoston että komission oikeuspalveluiden tapa tulkita EU-oikeuden kysymyksiä on aina ollut joustavaa suuntaan, joka tukee integraation syventämistä. Voinee myös olettaa, että mikäli asia viedään EU-tuomioistuimen arvioitavaksi, tuomioistuin päätyy aikanaan samanlaiseen tulkintaan.

Oikeuspalvelun tulkinta ei kuitenkaan muuta aiempaa johtopäätöstäni siitä, että esityksen mukaisen velkaantumisen hyväksyminen on merkittävä muutos ja luo ennakkotapauksen, jonka valossa EU:n lisävelkaantumisen rajoittaminen on jatkossa vaikeaa. Osoituksena siitä, että kyse on vakiintuneen tulkinnan selvästä muutoksesta, ovat sekä komission että neuvoston kotisivuilta poistetut toteamukset siitä, ettei EU voi rahoittaa toimintaansa velalla.¹ Myös itse NOPin lausunnossa todetaan velkaantumismahdollisuuden ”ennennäkemättömyys”. Kun tällainen aiemmin perussopimuksesta seuraavaksi laajasti katsottu rajoitus kumotaan pelkällä uudelleentulkinnalla, velkarahoitukseen turvautuminen uusien rahoitustarpeiden syntyessä on nykyistä olennaisesti helpompaa, vaikka esitettyä ohjelmaa nyt kuvataankin kertaluonteiseksi.

Samaan tapaan NOPin tulkinta ehdotuksen yhteensopivuudesta ns. no-bailout-klausuulin eli artiklan 125 kanssa ei poista tukipäätökseen liittyviä haitallisia kannustinvaiikutuksia, joita artikla 125 pyrkii osaltaan estämään. Tukea ohjataan käytännössä voittopuolisesti maille, joiden julkisen talouden liikkumavaran ei arvioida mahdollistavan tarpeelliseksi koettua elvytystä varten (tarvittava velkaantuminen markkinoilta tulisi liian kalliiksi ja merkitsisi yhä suurempaa haavoittuvuutta velan uusimisen riskeille). Ts. tuella lievennetään ”markkinoiden logiikan” vaikutusta velkaantumisen hillintään: tarve velkaantumisen rajoittamiseen pienenee, kun voi luottaa muiden tukeen uusien rahoitustarpeiden ilmaantuessa. Argumentti siitä, ettei esitetyn tapaiseen tukeen liity moral hazard –ongelmaa, koska koronasokki sellaisenaan on maiden politiikasta riippumatonta, ei tarkkaan ottaen päde. Vaikka sokki on riippumaton, finanssipoliittinen liikkumavara ei sitä ole.

Suomen ratkaisun perusteet

Suomen ratkaisu ei voi ensi sijassa perustua elpymisvälineen välittömiin positiivisiin vaikutuksiin Suomen lyhyen ajan talouskasvuun. Komissio ei ole raportoinut Suomea koskevaa bkt-vaikutusarviota erikseen. Vaikutus voidaan olettaa kuitenkin hieman pienemmäksi kuin keskimääräinen vaikutus EU:n vauraisiin maihin (0,4-0,7 % vuonna 2021), koska Suomi käy voittopuolisesti (75%) EU-ulkomaankauppaa tuesta vähemmän hyötyvien muiden vauraiden maiden kanssa. Jos Suomen vastuulle tuleva osa unionin avustusmuotoiseen tukeen käytettävästä velasta (runsaat 8 mrd. euroa) käytettäisiin kotimaisen kysynnän tukemiseen samanlaisella aikaprofiililla (pääosin 4 vuoden kuluessa, eli 2 mrd. / vuosi), lähivuosien kasvuvaikutus olisi vähintään samaa suuruusluokkaa (olettaen siis, ettei EU-elpymisvälinettä toteutettaisi lainkaan).

Suomen välittömät kansalliset taloudelliset hyödyt liittyvätkin aiemmin mainittuun seikkaan siitä, että elpymisväline vähentää pankki- ja valtiovelkakriisin todennäköisyyttä lähivuosina sekä auttaa EU:ta ilmastopolitiikan ja teknologiapoliitiikan toteuttamisessa. Tämän vastapainona on toisaalta se, että

¹ Ks. esim. <https://www.ceps.eu/next-generation-eu/>. Tälle näkemykselle antaa selvää tukea myös arvostetun ranskalaisekonomistin Jean Pisani-Ferry’n toteamus siitä, että elvytysrahasto rikkoo velkaa ja uudenlaisia tulonsiirtoja koskevan tabun tavalla, joka muuttaa talouspolitiikkaa Euroopassa (<https://twitter.com/pisaniferry/status/1274236824404275201>).

esityksessä muodossa toteutettu elpymisväline lisää riskiä kriisiytymisestä kauempana tulevaisuudessa jo pahoin velkaantuneiden jäsenvaltioiden suoran ja EU:n kautta kasvavan velkaantumisen myötä.

Vahvimmat perusteet Suomelle tukea elpymisvälineen luomista liittyvät nähdäkseni EU:n yhtenäisyyden ja toimintakyvyn tukemiseen. EU on yhteisö, johon kuuluu solidaarisuus suuriin vaikeuksiin joutuneita kohtaan. Ei ole vaikea kuvitella tilanteita, joissa myös Suomi tarvitsisi tällaista solidaarisuutta. On siis Suomen etu tukea solidaarisuusperiaatetta. Ilman solidaarisuutta myös yhteisön kyky toimia yhtenäisesti heikkenee. Yhteistä toimintaa tarvitaan kuitenkin EU:n laajuisten intressien edistämiseen. Osa näistä liittyy juuri ohjelmassa esillä oleviin ilmastopolitiikan ja teknologisen kilpailukyvyn edistämiseen. Mutta myös kauppapolitiikkaa ja turvallisuutta koskevat intressit kuuluvat tähän kokonaisuuteen. EU:n heikkous on yhä ongelmallisempaa maailmassa, jossa Kiina, Venäjä ja myös Yhdysvallat ajavat entistä vahvemmin omia intressejään ja arvojaan.

Esittämäni kritiikin valossa elpymisväline on hyvin ongelmallinen tapa edistää em. Suomelle tärkeitä asioita. Samanaikaisesti alkaa toisaalta näyttää ilmeiseltä, että komission ehdotukselle ei ole syntymässä siitä olennaisesti poikkeavaa vaihtoehtoa. Ns. nuukien maiden kritiikki on kovaa, mutta nämä maat saattavat hyvin tyytyä ratkaisuun, jos niiden omaa maksuosuutta vähennetään tavalla tai toisella.

Puheenjohtajamaana toimiva Saksa on asettanut elpymisvälineen luomisen yhdeksi keskeiseksi pj-kautensa tavoitteeksi ja tavoittelee poliittista päätöstä asiasta jo heinäkuun puolivälin huippukokouksessa. Tällaisessa tilanteessa Suomen on vaikea menestyksellisesti ajaa komission esityksestä radikaalisti poikkeavaa lähestymistapaa.

Miten ongelmia voisi lieventää?

Jos Suomi ottaa tavoitteekseen muokata komission ehdotusta sen perusrakennetta muuttamatta edellä todettujen ongelmien lieventämiseksi, olisi muutoksia tarpeen saada kolmessa asiakokonaisuudessa:

- **Velkaantumisen taso ja kesto:** Jäsenmaille suunnattu suora tuki tulisi pyrkiä rahoittamaan kokonaisuudessaan rahoituskehyskauden kuluessa. Tarpeen vaatiessa rahoituskehyskautta voisi tilapäisesti pidentää esimerkiksi 10 vuoteen. Tällöin EU:n velalla rahoitettavaksi jäisi vain lainamuotoinen rahoitustuki. Tällainen rajausta vähentäisi ristiriitaa velkaantumisrajoituksen kanssa ja alleviivaisi samalla jäsenmaiden välitöntä, koronakriisiin liittyvää solidaarisuutta. Jos lisäksi velan takaisinmaksuaikaa lyhennettäisiin selvästi nyt kaavaillusta 30 vuodesta, vahvistuisi ohjelman tavoiteltu kertaluonteisuus. Tällaiseen rajoitukseen istuisi hyvin tuen maksuaikataulun lyhentäminen neljästä vuodesta esimerkiksi kolmeen vuoteen.
- **Ehdollisuus:** Tukitoimien ehdollisuutta tulisi vahvistaa eri tavoin. Jos tukien takaisinperintä suljetaan pois – Suomen sellaisenaan järkevän kannan mukaisesti – riittävän täsmälliset määritelmät rakenneuudistuksista ja niiden aikatauluista ovat olennaisia². Rahoitusmuodon kytkeminen rakenneuudistusehtojen täyttymiseen siten, että tuki olisi lähtökohtaisesti lainaa, mutta osa siitä muuttuisi suoraksi tueksi ehtojen täytyttyä, voisi olla hyvin tehokas keino ehtojen toteutumisen varmistamiseksi. Investointien järkevyyden edesauttamiseksi jonkinlainen omarahoitusosuus (vaikkapa pienempikin kuin ns. BICCin 25 %), olisi tärkeää.
- **Markkinakurin edellytykset:** Suomen tulisi vaatia, että kaavaillun elpymisvälineratkaisun heikentävää vaikutusta markkinakuriin lievennetään kurin edellytyksiä muuten vahvistavin toimin. Nämä voisivat koskea EVM:n uudistamista, valtionvelkojen yhteistoimintalausekkeiden

² Ehdollisuuteen ei toisaalta ole järkeä sisällyttää aiempiin rahoitustukiohjelmiin sisältynyttä vaatimusta julkisen talouden alijäämien pienentämisestä. Ohjelmien nimenomaisena tavoitteenahan on mahdollistaa finanssipoliittisen ekspansioon toteuttaminen.

vahvistamista ja pankkien valtiopaperisijoitusten rajoittamista. Pankkiunioniin liittyvän kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyn nopeutettua käyttöön ottoa koskevassa päätöksenteossa olisi kunnioitettava aiemmin hyväksyttyä edellytystä riskien vähentämisen riittävydestä. Näistä asioista ei luonnollisestikaan pystytä parhaimmillaankaan päättämään yksityiskohtaisesti muutamissa viikoissa tai edes kuukausissa. Sen sijaan poliittinen sitoutuminen markkinakuria vahvistaviin uudistuksiin olisi helposti muotoiltavissa osaksi elpymisrahastoa koskevaa päätöksentekoa.

Hallituksen painottamat elpymisvälineen kokonaismittakaavan pienentäminen tai lainamuotoisen tuen osuuden lisääminen ovat perusteltuja tavoitteita. Tällaisissa muutoksissa on kuitenkin rajansa. Merkittävästi pienempi ja pääosin lainamuotoinen järjestely voisi vaarantaa hankkeen elvytys- ja muiden tavoitteiden toteutumisen.

Hallituksen pyrkimys muuttaa tuen allokaation kriteeristöä niin, että koronasokin suuruus määrittää tuen tasoa enemmän kuin komission ehdottamat taaksepäin katsovat indikaattorit, on järkevä. Tämä korostaisi tuen luonnetta solidaarisuuden osoituksena koronasta eniten kärsineille maille. Samalla tiukempi sidos itse koronasokkiin myös vahvistaisi välineen poikkeuksellista luonnetta.