

Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Suuri valiokunta

Helsinki 5.6.2020

Lausunto: Valtioneuvoston selvitys E 64 EU:n elpymissuunnitelma, MFF+ ja elpymisväline

Suuressa valiokunnassa on käsiteltävänä Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua etänä Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemiseen perjantaina 5.6.2019 klo. 13.30. Keskityn lausunnossani asian EU-oikeudellisiin ulottuvuuksiin ja oikeudellisen tilannekuvan määrittelyyn ennen muuta ns. elpymisvälineen osalta. On tosin huomattava, että tiedot hallituksen linjauksista käsiteltävän aiheen osalta perustuvat valtioneuvoston kanslian tiedotteeseen EU-ministerivaliokunnan 4.6.2020 omaksumista linjoista.

1. Taustaksi

Euroopan keskuspankin vuonna 2015 aloitettu jäsenvaltioiden velkakirjojen osto-ohjelma PSPP ajautui vaikeuksiin 5.5.2020, kun Saksan perustuslakituomioistuin edellytti tuomiossaan, että EKP:n tulee arvioida osto-ohjelmansa suhteellisuutta erityisellä suhteellisuustestillä (proportionality assessment).¹ PSPP eli julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelma tarkoittaa sitä, että eurojärjestelmä ostaa euroalueen valtioiden, valtiosidonnaisten laitosten ja yhteiseurooppalaisten instituutioiden sekä

¹ Ks. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 –Rn. (1–237).

aluehallintojen liikkeeseen laskemia joukkolainoja. Eurojärjestelmän keskuspankit ostavat pääasiassa oman maansa velkakirjoja ns. pääoma-avaimen mukaisesti eli suhteessa jäsenmaan talouden kokoon. Tällaisia ”kotimaisia” ostoja on 80 prosenttia kaikista ostoista, mutta on huomattava, että 20 prosenttia ostoista tehdään yhteisellä riskillä, eli yhteisvastuullisuus on vahvasti mukana näissäkin EKP:n ja yhteiseurooppalaisten instituutioiden tekemissä ostoissa.²

Saksan perustuslakituomioistuimen suhteellisuustestillä tulisi puolestaan mitata, mikä vaikutus omaksutulla rahapolitiikalla on julkiseen velkaan, kansalaisten säästöihin, eläkejärjestelmiin, kiinteistöjen hintoihin ja vastaaviin seikkoihin. Asiasta nousi kohu, koska EU-tuomioistuin oli vuonna 2018 Weiss-tapauksessaan³ hyväksynyt tämän PSPP-osto-ohjelman EU-oikeuden mukaisena. Lisäksi on mielenkiintoista, ettei Saksan valtio vastustanut Weiss-tapauksen käsittelyn yhteydessä PSPP-ohjelmaa. On huomattava, ettei Saksan perustuslakituomioistuin kyseenalaistanut PSPP-ohjelman laillisuutta, vaan sen käytön. EKP:llä on 3 kuukautta aikaa antaa selvitys, miksi PSPP:tä ei ole suhteellisuusperiaatteen vastaisesti käytetty.⁴

Weiss-ennakkoratkaisu annettiin Saksan perustuslakituomioistuimen pyynnöstä ja siten se on kiistatta tätä tuomioistuinta sitova SEUT 267 artiklan perusteella. Tästä huolimatta Saksan perustuslakituomioistuin asettui uhmaamaan EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua ja EU-oikeuden ensisijaisuusperiaatetta esittämällä, että EKP:n osto-ohjelma saattaa ylittää sen toimivallan, mikä sille on itsenäisenä keskuspankkina annettu (ultra vires). Komissio ehti tuoreeltaan kommentoida ratkaisua niin, että se harkitsee SEUT 263 artiklan mukaisen rikkomuskanteen nostamista Saksaa vastaan. EU-tuomioistuin julkaisi 8.5.2020 lehdistötiedotteen, jossa se korosti ennakkoratkaisuidensa sitovuutta, muttei kommentoinut ratkaisun sisältöä. Mainittakoon, ettei tämä ole ensimmäinen kerta, kun EU-tuomioistuin ja Saksan perustuslakituomioistuin tulkitsevat, mikä on rahapolitiikkaa ja mikä talouspolitiikkaa.⁵

² Ks. tarkemmin esim. <https://www.suomenpankki.fi/fi/rahapolitiikka/rahapolitiikan-toimeenpano/rahapoliittiset-osto-ohjelmat/>.

³ Ks. C-493/17 Weiss, ECLI:EU:C:2018:1000.

⁴ Ks. Ks. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, artikla 235.

⁵ Ks. ns. OMT-tuomio C-62/14 Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:400.

Ollennainen kysymys tässä nykyisessä vastakkainasettelussa on EKP:n toiminta sen suhteen, miten EKP suhtautuu ns. pääoma-avaimeen, jonka mukaisesti EKP:n on määrä toteuttaa rahapolitiikkaa. Korona-pandemian vuoksi EKP aloitti keväällä 2020 uuden velkakirjojen osto-ohjelman PEPP, jonka osalta velkakirjojen ostoja toteutetaan siinä laajuudessa kuin ne katsotaan tarpeellisiksi ja oikeasuhteisiksi niiden uhkien torjumiseksi, joita taloudessa ja markkinoilla vallitseva poikkeuksellinen tilanne aiheuttaa eurojärjestelmän kyvyille toteuttaa sille uskottuja tehtäviä.⁶ Vaikka Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu ei koskenut PEPP-ohjelmaa, vaan aikaisempaa PSPP-ohjelmaa, on kevään 2020 aikana herännyt spekulatio pääoma-avaimen noudattamisesta osaltaan heijastunut Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisuun.

Pääoma-avain ilmaisee kunkin maan osuuden Euroopan keskuspankin pääomasta. Suomen osalta pääoma-avaimen suuruus on 1,825 prosenttia. Saksan perustuslakituomioistuimen suhteellisuusperiaatetta korostavan tuomion voidaan katsoa painottavan sitä, että EKP:n velkakirjojen osto-ohjelman (PSPP tai yhtä hyvin PEPP) tulee olla tämän pääoma-avaimen mukaista eli ennalta sovitun jakoperusteen mukaista toimintaa.⁷ Ennalta sovitun jakoperusteen mukaisesti toimittaessa rahapolitiikasta tulee symmetristä niin, ettei keskuspankki toiminnallaan synnytä maakohtaisia etuja tai haittoja.⁸

Tässä tilanteessa syntyy spekulatiota sen suhteen, mitä tapahtuu, jos Saksan perustuslakituomioistuin ei hyväksy EKP:n perusteluja osto-ohjelmansa käytöstä. Markkinoille aiheutuisi ongelmia, jos se johtaisi Saksan keskuspankin (Bundesbank) vetäytymiseen osto-ohjelma PSPP:stä. Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio sitoo Saksan keskuspankkia. Sen sijaan Euroopan keskuspankkia se ei sido. On silti vähintäänkin kyseenalaista, voisiko EKP suunnitella käyttävänsä osto-ohjelmiaan ”*whatever it takes*”-tyyppisesti niin, että ostoilla päädyttäisiin epäsymmetrisesti tukemaan joitain EU:n jäsenvaltioita pääoma-avain sivuuttaen, mikäli Saksan keskuspankki ei tällaiseen osallistu jatkossa. On tosin huomioitava, ettei EKP ole toistaiseksi juurikaan sivuuttanut pääoma-avainta osto-ohjelmissaan. Nordean analyytikkojen mukaan EKP on rikkonut pääoma-

⁶ Ks. Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2020/440, annettu 24 päivänä maaliskuuta 2020, pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteutettavasta väliaikaisesta osto-ohjelmasta, EUVL, N:o L 91, 25.3.2020, s. 1, artikla 4 ja johdannon kohta 6.

⁷ Ks. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, artiklat 216 ja 217, joissa pääoma-avain (Kapitalschlüssel) mainitaan.

⁸ Ks. Vieraskynä-kirjoitus, Helsingin Sanomat 4.6.2020, Heikki Niemeläinen-Juha Raitio: EKP:n ei pidä avustaa yksittäisiä valtioita.

avainta vain kahdesti ja silloinkin varsin maltillisesti. Analytytikot mainitsevat esimerkkinä Italiaan liittyvän oston (pääoma-avaimen mukainen jako-osuus 17 % - osto 21,6 %).⁹

Saksan hallituksella on vaikea tilanne. Lähteekö se puolustamaan EKP:n osto-ohjelmia ja samalla alkaako se kyseenalaistaa Saksan perustuslakituomioistuimen 5.5.2020 antamaa tuomiota? Vai alkaako se kyseenalaistaa EU-tuomioistuimen Weiss-ennakkoratkaisua ja eurooppaoikeuden ensisijaisuusperiaatetta? Saksa päätti tässä kontekstissa tehdä uuden avauksen. Se esitti yhdessä Ranskan kanssa yhteistä elpymisrahastoa, joka olisi 500 mrd euroa ja joka olisi määrä rahoittaa EU:n markkinoilta lainaamalla varoilla. Tämän jälkeen komissio julkaisi 27.5.2020 nyt käsillä olevan 750 mrd euron suuruisen ”elpymisväline”-esityksen (*Next Generation EU*), joka on tässä vaiheessa vielä monien yksityiskohtien osalta täsmentymätön, mutta joka kytkee yhteen toisaalta ilmastonmuutoksen, digitalisaation, globaalien tietotekniikkajättien vaikutusvallan ja korona-pandemian esiin nostamien ongelmien käsittelyn. Esityksessä puhutaan vihreästä siirtymästä ja digitaalisesta muutoksesta. Esitys on otsikoitu Euroopan h-hetkeksi¹⁰, eli se viittaa todella poikkeukselliseen rakenteelliseen uudistusesitykseen. Kyse ei ole pelkästä ylivelkaantuneiden EU-maiden apupaketista. Seuraavaksi tuon esiin joitakin elpymisrahastoon ja komission esitykseen liittyviä oikeudellisia haasteita, mutta on syytä myös tuoda esiin seikkoja, joita sillä yritetään saada aikaan.

2. Tuki luonnonmullistusten tai vastaavien syiden vuoksi

Korona-pandemiaa voidaan pitää SEUT 122(2) artiklan¹¹ tarkoittamana luonnonmullistukseen rinnastuvana syynä. Tätä oikeusperustaa on aikanaan käytetty jopa Kreikan velkakriisin hoidossa vuonna 2010, kun asetuksella N:o 407/2010¹² perustettiin Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi. Koska Kreikan ylivelkaantuminen ei ole ainakaan kirjaimellisen tulkinnan mukaan tapahtunut ilman sen omaa myötävaikutusta

⁹ Ks. Jan von Gerich, Tuuli Koivu, Inge Klaver, Anders Svendsen, ECB Watch: Was the ECB bluffing?, lähde: e-markets.nordea.com.

¹⁰ Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle, Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle, Bryssel 27.5.2020, COM (2020) 456 final.

¹¹ Kyseissä kohdassa todetaan seuraavaa: 2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

¹² Ks. EUVL, N:o L 118, 12.5.2010, s. 1.

luonnonkatastrofiin rinnastuvalla tavalla, etenkin Saksassa tämä esitetty lainsäädäntöpohja kyseenalaistettiin. Poliitiikan kentällä liittokansleri Merkel linjasi Saksan liittopäivillä 19.5.2010, että rahaliitto on kohtalonyhteys jäseniensä välillä ja että euron hajotessa myös EU hajoaa. Saksan perustuslakituomioistuin hylkäsi sittemmin 7.9.2011 talousvaikeuksiin ajautuneiden euromaiden tuista nostetun kanteen. Olkoon tämä esimerkkinä siitä, että euroalueen suurissa taloudellisissa ratkaisuissa politiikan ja juridiikan välillä on joskus vaikea tehdä eroa. Sittemmin SEU 48(6) artiklan mukaisen yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn avulla SEUT 136 artiklaan lisättiin 3 kohta, jonka mukaan euromaat voivat perustaa vakausmekanismin, joka aktivoidaan euroalueen vakauden turvaamiseksi. Tällä kertaa käsillä on aidosti SEUT 122(2) artiklan soveltamistilanne ja en ole havainnut vastakkaisia kantoja esitetyn.

3. EU:n esitys lainasta, avustuksesta ja ongelma suhteessa budjetin tasapainoa koskevaan sääntöön

Next Generation EU-välineen kautta kerättävät varat ja EU:n uuden rahoituskehyksen varat kanavoidaan EU:n ohjelmien kautta, mutta tähän kanavointiin liittyy esityksen merkittävä periaatteellinen uudistus. Next Generation EU-välineen varat on nimittäin tarkoitus investoida kolmeen osa-alueeseen niin, että 500 mrd euroa annetaan jäsenvaltioille avustuksina ja 250 mrd euroa lainoina. Näin suuren avustuksen antaminen ei onnistu suoraan EU:n omista varoista, vaan rahoitus perustuu EU:n lainanottoon. Tämä asetelma ei ole nykyisin voimassa olevan EU-sääntelyn mukaan sallittua.

Syynä on se, että SEUT 310 artiklan mukaan EU:n tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta¹³ varten ja talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä ei ole kirjoitettu punnintanormin eli periaatteen muotoon, vaan tämä on selkeä sääntö, vaikka sitä kutsutaankin EU:n budjetin tasapainoperiaatteeksi. Se saa ilmaisunsa myös budjetin varainhoitosääntöjä koskevassa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046¹⁴, jonka 17 artiklan mukaan tasapainoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetin

¹³ Varainhoitovuosi alkaa SEUT 313 artiklan mukaan tammikuun alusta ja päättyy joulukuun loppuun.

¹⁴ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-122.

menojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa. Tähän liittyy mainitun artiklan mukaan myös unionia sitova lainakielto, jonka mukaan unioni sekä asetuksen 70 ja 71 artiklassa tarkoitettut unionin elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Varainhoitovuoden ylijäämä otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon tulona ja alijäämä maksumäärärahana.

Tämä merkitsee sitä, että unionin budjetissa lainanotto ei ole tuloa. Siis talousarvion alijäämää, joka suunnitellusta avustuksesta vuodelle 2020 syntyy, ei voida nykysäännösten perusteella kattaa lainalla. Vuoden sisällä annettu avustus käsitellään maksumäärärahana. Konkretisoituna tämä tarkoittaa, että jos unioni päättäisi antaa avustusta vuonna 2020 vaikkapa 200 mrd euroa, niin se käsiteltäisiin vuoden 2020 maksumäärärahana. Tämä avustuksesta seuraava budjetin alijäämä olisi ristiriidassa edellä mainitun budjetin tasapainoperiaatteen kanssa. On huomattava, että ns. IPSAS-kirjanpitosäännöstössä (International public sector accounting standard) EU:n ottamaa lainaa ei käsitellä tuloslaskelmassa, vaan se viedään taseeseen. Samoin EU:n jäsenvaltiolle antama laina kirjataan taseeseen, joka on luettelo saatavista ja veloista.

Asetelma on Next Generation EU- välineessä se, että kyse on merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta, jota ei voida toteuttaa vuonna 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen järjestelmän kaikki elementit säilyttäen. Esitetty unionin lainanotto ja taloudellisesti mittava avustusjärjestely ovat tästä konkreettinen osoitus. Kun Next Generation EU-väline on määrä saada nopeasti hyväksytyä, se voi merkitä käytännössä samaa menettelyä kuin millä tavoin Euroopan vakausmekanismiin vaatimat uudistukset perussopimusten järjestelmään toteutettiin 2010-luvun alussa.

Viitataan SEU 48(6) artiklan ns. yksinkertaistettuun tarkistusmenettelyyn, jonka mukaan yksimielisenä Eurooppa-neuvosto voi unionin sisäisten poliitikkojen ja toimien osalta tehdä päätöksen niiden muuttamisesta kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvoston päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Niinpä on vaikea nähdä, että tämä perussopimusten vähäisiin muutoksiin tarkoitettu yksinkertaistettu tarkistusmenettelykään tarjoaisi tässä kauaskantoisessa ja taloudelliselta mittaluokaltaan suuressa asiassa kovin nopeaa ratkaisuväylää, sillä Saksan puheenjohtajuuskaudelle syksyllä 2020 ajoittuvat neuvottelut lienevät varsin haasteelliset eikä yksimielisyydestä jäsenvaltioiden kesken ole takeita. On myös mahdollista, että EU-

tuomioistuin joutuisi jälkikäteen arvioimaan SEUT 48(6) artiklan perusteella toteutetun uudistuksen laillisuuden aivan kuten kävi myös EVM:n osalta ns. Pringle-tapauksen¹⁵ yhteydessä.

Yksimielisyyden lisäksi edellytyksenä on se, ettei päätöksellä lisätä perussopimuksella unionille annettua toimivaltaa. Tässä esityksessä toimivalta voidaan tulkintani mukaan perustaa korona-pandemiaan liittyvien avustusjärjestelyjen osalta SEUT 122(2) artiklaan.¹⁶ Käytännössä mielestäni vähintäänkin SEUT 310 artiklaa tulisi muuttaa vastaamaan esitettyä järjestelyä niin, että EU:n lainanotto sallitaan ja budjetin tasapainoperiaatetta muutetaan vastaavasti. Budjetin tasapainoperiaatteesta luopuminen vaatisi muutoksia myös ns. "menosääntöön" eli edellä mainittuun asetukseen (EU, Euratom) 2018/1046 ja etenkin sen 17 artiklaan.

4. Huomioita varojen keräämisestä

On selvää, ettei EU:lla ole riittävästi omia varoja suunniteltujen avustus- ja rahoitustoimien toteuttamiseksi, joten velanoton lisäksi on esitetty uusia lähteitä unionin omiksi varoiksi. Varat Next Generation EU -välineeseen on suunniteltu kerättävän nostamalla EU:n omien varojen enimmäismäärä väliaikaisesti 2 prosenttiin suhteessa EU:n bruttokansantuloon. Tämän arvioidaan olevan olennaista lainoituksen saannin ja luottoluokituksen näkökulmasta. Komissio ehdottaa lisäksi uusina omien varojen lähteinä päästökauppajärjestelmään perustuvia uusia omia varoja, hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, suuryritysten toimintaan perustuvia omia varoja sekä uusia EU:lle maksettavia veroja, eli digitaaliveroa ja muoviveroa. Lisäksi on otettava huomioon komission yksinkertaistettuun arvonlisäveroon perustuvat omat varat.

Pidättäydyn arvioimasta näitä EU:n omia varoja koskevia kaavailuja sisällöllisesti, koska se kuuluu poliittisen arvioinnin piiriin. Lienee kuitenkin sopivaa todeta, että etenkin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja laajemminkin ympäristönsuojeluun liittyvät esitykset (vrt.

¹⁵ Ks. C-370/12 Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

¹⁶ Ks. esim. Proposal for a Council regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic, COM (2020) 441 final, s. 1, jossa oikeusperustaksi on määritelty erityisesti SEUT 122 artikla.

Green Deal) sekä digitaalisiin sisämarkkinoihin liittyvät esitykset ovat hyvin linjassa EU:n viime vuosien poliittisten tavoitteenasettelujen kanssa, millä puolestaan on myös teleologisen tulkinnan kautta vaikutus asian oikeudelliseen arviointiin.

Oikeudellisen arvioinnin osalta olennaista on todeta, että SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain yksimielisesti uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä yksimielisyyskynnys asettanee käytännössä isoja haasteita tuleville neuvotteluille jäsenmaiden kesken etenkin uusien EU:n verojen säätämisessä. Toisaalta on otettava huomioon, että Saksa ja Ranska näyttävät yhdessä tukevan tätä komission esitystä, mikä edesauttaa esityksen hyväksyntää.

Realismia on kuitenkin se, että mahdollinen lainoitus tulee ainakin lähitulevaisuudessa perustumaan nykyisiin EU:n omiin varoihin eli lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden maksamiin jäsenmaksutuloihin. Tässä yhteydessä olisi mielestäni suotavaa tarkentaa, miten toimitaan tilanteessa, jossa jokin jäsenvaltio jättää maksamatta oman jäsenmaksuosuutensa. Aihe saattaa olla diplomaattisesti hankala esittää, mutta toisaalta kun nyt EU:ssa ehdotetaan isoa rakenteellista uudistusta EU:n varainkäyttöön, olisi oikea ajankohta puuttua myös tähän vastuunjakokysymykseen jäsenvaltioiden välillä. Se olisi syytä toteutua jäsenvaltioiden maksuosuuden mukaisessa suhteessa myös sen suhteen, kuinka katetaan jäsenmaksunsa maksamatta jättäneen EU-maan osuus muiden jäsenmaiden kesken. Tässä suhteessa Euroopan vakausmekanismiin liittyvät järjestelyt voisivat toimia mallina.

Komission esityksen sävy vaikuttaa olevan lainan takaisinmaksun osalta varsin rohkaiseva. Next Generation EU-välineen on määrä olla kertaluonteinen ja määräaikainen (31.12.2024 asti) hätäinstrumentti (one-off emergency instrument), jota käytetään etukäteen määritelyihin kriisiin liittyviin vakauttamistoimiin (response and recovery measures). Järjestelyn on tarkoitus toimia niin, ettei jäsenvaltioiden tulisi varautua tekemään merkittäviä lisäyksiä oman nykyisen maksuosuutensa lisäksi EU:n budjettiin kaudella 2021-27. Olettaisin, että tulevissa neuvotteluissa tätä seikkaa tullaan vielä tarkentamaan. On ymmärrettävää, että tässä vaiheessa komission esitys on vielä aika yleisluontoisella tasolla ja monet rahoitukseen liittyvät yksityiskohdat tulevat vielä täsmentymään.

5. Huomioita Suomen kannoista rahoituskehyskokonaisuuteen ja elpymisvälineeseen

Pitäydyn hyvin kursorisessa arvioinnissa Suomen kantojen osalta, koska tietooni on saatettu vain lyhyt tiedote kannan päälinjoista. Suomen kannan mukaan komission ehdotus elpymisvälineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä. Tämä ei käytännön kannalta ole niin jyrkkä kannanotto kuin miltä se ehkä kuulostaa, koska komission esitys tuskin menisi sellaisenaan läpi EU:n neuvotteluprosessissa ottaen huomioon edellä kuvailut haasteet esimerkiksi yksimielisyysvaatimuksen vuoksi.

Varsin olennaisena linjauksena pidän Suomen ennakkokannassa sitä, että elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus tulisi olla lähtökohta. Tämä linja olisi paremmin sopusoinnussa EU:n budjetin edellä kuvatun tasapainosäännön kanssa kuin komission nykyinen avustuksen suureen määrään perustuva ehdotus. Voidaankin kysyä, perustuuko komission ehdotus IPSAS-kirjanpidon mukaiselle talousarvion tasapainolle, jossa on ratkaiseva merkitys sillä, onko jäsenvaltiolle kohdennettu tuki avustusta vai lainaa? Onko komissio tarkastellut elvytyspakettiaan niin, ettei merkitystä ole sillä, mistä kassavirrat tulevat ja minne ne menevät, jolloin sillä ei olisi merkitystä, puhutaanko lainoista vai avustuksista? Niin tai näin, muutoksia nykysäännöstöön tarvitaan jo pelkän EU:n lainanoton vuoksi, koska asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 17(2) artiklan mukaan unioni ja sen tietyt elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Ajatus on, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen puitteissa (SEUT 312(1) artikla). Ilmaan nousee kysymys, mitä Suomi tekee siinä tilanteessa, jos Suomen kanta ei saa kannatusta ja EU:ssa edetään kuitenkin avustusta korostavaan suuntaan.

Samalla tavalla EU:n budjetin tasapainosääntöä ("perussopimuksen tasapainoisen budjetin periaate") puolustaa linjaus siitä, että elpymisvälineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen keston. Elpymisvälineen voimassaoloajan lyhentäminen komission neljästä vuodesta johonkin muuhun määräaikaan jää linjauksena epämääräiseksi paitsi ajan pituuden myös sen perusteiden vuoksi. Liekö niin, että Suomen oletus pandemian kestosta ja sen aiheuttamasta taloudellisesta shokista on toinen kuin komissiolla on.

6. Loppuhuomioita

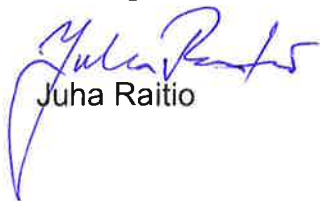
Komission esitys on monilta osin yksimielisyysvaatimuksen takana, mikä johtanee varsin haasteellisiin neuvotteluihin poliittisessa jatkoprosessissa. Suomen linjaus avustusosuuden olennaisesta pienentämisestä ja lähtökohtaisesti lainamuotoiseen tukeen perustuvasta menettelystä tulee myös herättämään EU:n tasolla vastustusta, vaikka sitä voidaan tukea viittaamalla budjetin tasapainosäntöön. Neuvottelujen ennakoitavissa oleva vaikeus palauttaa kysymyksen vaihtoehtoihin etenemistapoihin ja tällöin palataan käytännössä EKP:n aseman ja osto-ohjelmien käytön pohdintaan.

Tätä seikkaa arvioitaessa on mielestäni otettava huomioon, ettei Saksan perustuslakituomioistuimen edellä mainitun tuomion jälkeen Saksan keskuspankki voi tulkintani mukaan osallistua Euroopan keskuspankin jäsenvaltioiden velkakirjojen osto-ohjelmiin (PSPP, PEPP), mikäli niitä käytettäisiin ns. pääoma-avaimen mukainen ennalta määritelty jako-osuus sivuuttaen. Käytännön ongelma syntyy, kun pandemian aiheuttama taloudellinen shokki ei ole kohdannut jäsenvaltioita symmetrisesti, mutta rahapolitiikan pitäisi toimia ennalta määriteltyjen jako-osuuksien suhteessa. Niinpä kysymys on myös siitä, miten Euroopan keskuspankin rahapoliittisen toimivallan ulottuvuutta tulkitaan, joten viime kädessä tästä pääoma-avaimen noudattamista koskevasta asiasta tulkinnan antaa toki EU-tuomioistuin, mikäli asia sinne jossain vaiheessa päättyy joko rikkomuskanteella tai muutoin. Jos velkakirjojen osto-ohjelmia paisuttamalla yritetään samalla pitää yllä euroalueen vakautta, on sekin siis varsin ongelmallista oikeudellisesti, mikäli velkaohjelmien kautta kanavoitu tuki ohjautuisi epäsymmetrisesti euroalueelle. On otettava huomioon, että jäsenvaltioiden ns. yhteisvastuullisuus jäsenvaltioiden veloista voi aktualisoitua myös näiden velkakirjojen osto-ohjelmien kautta, koska osaan näistä velkakirjojen ostoista liittyy yhteisvastuullisuus eli siis näiden osalta mahdollisten luottotappioiden kantaminen kohdistuu jäsenvaltioiden keskuspankkien vastuulle. Osto-ohjelmia on käytetty tähän mennessä varsin huomattavasti¹⁷, eli riskien mittaluokka on suuri tässäkin keskuspankkirahoitukseen perustuvassa vaihtoehdossa. Näin ollen yhteisvastuullisuus on jo todellisuutta tästä komission nyt käsillä olevasta esityksestä riippumatta.

¹⁷ Ks. Talouselämä, Tuula Toivio: Saksan ja EU:n kiistan voi ratkaista kovin kriitikko, s. 9, jossa todetaan, että EKP on ostanut euromaiden velkakirjoja jo 2200 miljardin euron arvosta PSPP-ohjelman kautta. Lisäksi maaliskuussa 2020 EKP perusti PPEP (pandemic emergency purchase programme), jonka 750 miljardin euron varat riittävät arviolta elokuuhun. Lehtitietojen mukaan (4.6.2020) EKP kasvattaa pandemian hätärahoituksensa 1350 miljardiin euroon.

Johtopäätöksenäni on se, että tosiasiallisesti EU:lla on keinot vähissä, kun globaalin pandemian aiheuttaman taloudellisen ongelman mittakaava on niin suuri, ettei Euroopan unioni pysty nykyisin omin varoin ongelmaa ratkaisemaan. Myöskään Euroopan vakausmekanismin rahoituskapasiteetti ei yksin riitä. Euroopan unionilta vaaditaan nyt yksimielisyyttä valitsemiensa keinojen osalta. Parhaillaan käsillä oleva komission esitys tuo läpinäkyvään ja avoimeen parlamentaariseen keskusteluun sen olennaisen kysymyksen, millä tavoin EU:n toimintaa voidaan nykyisin ja jatkossa rahoittaa sekä mihin ja miten pandemian, ilmastonmuutoksen tai digitalisaation haasteiden voittamiseksi varatut varat kohdennetaan. Esitetyt rakenteelliset ja periaatteelliset uudistukset vaativat joitain muutoksia nykyiseen perussopimusten järjestelmään ja ovat siten yksimielisyysvaatimuksen kohteena.

Helsingissä 5.6.2020



Juha Raitio