

Pyydetty lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle [Lausunnossa ei oteta kantaa hallituksen asiaa koskeviin linjauksiin, koska niistä ei ole saatavilla lehdistötiedotetta tarkempaa kuvausta]

EU-komission ehdotus elpymisvälineeksi ("Seuraavan sukupolven EU")

Komission ehdotus elpymisvälineestä (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>) avaa tärkeän keskustelun EU:n suunnasta. Elpymisväline tai elpymisrahasto (kuten hanketta on myös nimitetty aiemmissä aloitteissa; jatkossa käytän tätä nimitystä) on esityksen mukaan kertaluoteinen panostus, jolla yhdessä aiempien päätösten kanssa pyritään solidaarisuuden hengessä auttamaan koronasta eniten kärsineitä maita, tukemaan koko EU:n kykyä toteuttaa tehokasta ilmastopolitiikkaa ja parantamaan EU:n teknologista kilpailukykyä sekä tukemaan kysynnän kasvua finanssipoliittisella elvytyksellä.

Ehdotuksessa on kolme olennaista EU:n luonteeseen vaikuttavaa elementtiä. Yksi on merkittävä pitkäaikainen velkarahoitus, suuruudeltaan 750 mrd. euroa eli runsaat 5 % EU:n bkt:sta; velan takaisinmaksu alkaa vasta alkavan rahoituskehyskauden jälkeen 2028 ja kestää 30 vuotta. Toinen on omien varojen, ts. käytännössä EU-verojen lisääminen velan osittaiseksi rahoittamiseksi nousevien jäsenmaksujen ohella. Kolmas on se, että rahoituksen pääosa suunnataan finanssipoliittiseen elvytykseen maissa, joiden oma finanssipoliittinen liikkumavara on rajoitettu.

Uudelleenjako keskeistä

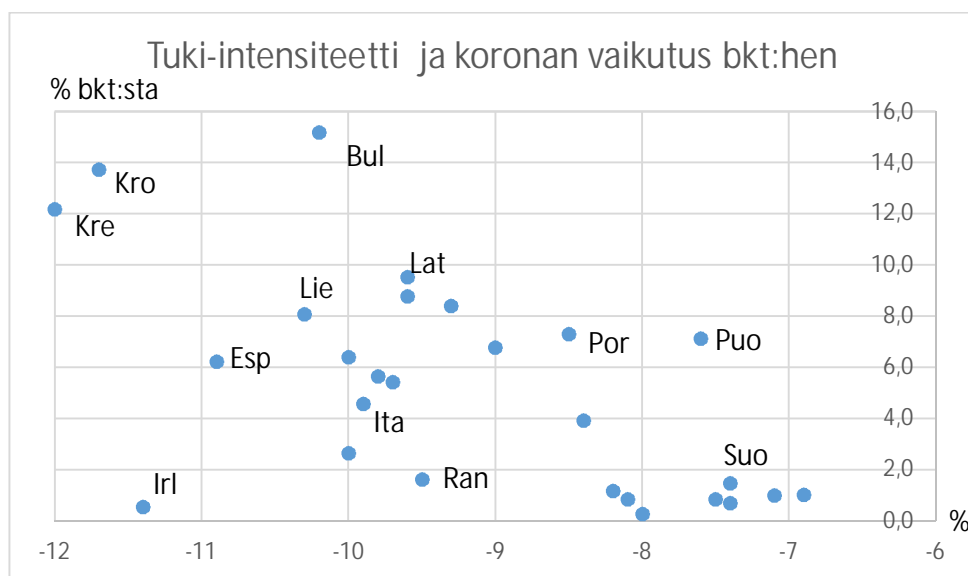
Elvytysrahaston varainkäytöstä on toistaiseksi vasta yleisluonteisia hahmotelmia. Sisällön osalta komission tiedonanto painottaa hyvin vahvasti ilmastopolitiikkaa ja EU:n teknologisen kehityksen, ennen kaikkea digitaalitalouden vahvistamista. Ohjelmassa korostetaan investointeja tekoälyyn, kyberturvallisuuteen, suojattuun viestintään, data- ja pilvi-infrastruktuuriin, 5G- ja 6G-verkkoihin, suurteholaskentaan, kvanttiteknologiaan ja lohkoketjuihin sekä datatalouden edistämistä.

Olenainen piirre rahastossa on uudelleenjako jäsenmaiden kesken. Komission taustapaperi (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf) jakaa maat kolmeen ryhmään: (a) vauraisiin, keskimääräistä korkeamman asukasta kohden lasketun bkt:n maihin, joihin Suomikin kuuluu, (b) köyhempiin mutta vähän velkaantuneisiin maihin, joihin kuuluvat Keski- ja Itä-Euroopan uudet jäsenmaat, ja (c) köyhempiin, paljon velkaantuneisiin maihin (Italia, Espanja, Portugali, Kreikka ja Kypros).

Varojen käyttö, % bkt:sta

	Vauraat	Köyhemmät	Paljon velkaa
	Vähän velkaa		
Avustukset	1,2	7,6	6,6
Luotot	0,7	4,2	3,7
Yhteensä	2,0	11,8	10,3
Netto	3,1	-6,7	-5,2

Komission dokumenteista ei suoraan käy ilmi maakohtainen resurssien jako, mutta eräiden julkisuuteen tihkuneiden tietojen perusteella suurimmat tuki-intensiteetit koskevat Keski- ja Itä-Euroopan maita ja absoluuttisesti suurimmat hyötyjät ovat Italia ja Espanja. Tuki painottuu keskimäärin enemmän maihin, joiden bkt supistuu aiempaan (ennen kriisiä tehtyyn) ennusteeseen verrattuna paljon. Selvimpää poikkeuksia ovat Irlanti, joka ei näyttäisi hyötävän paljon suuresta bkt-menetyksestä huolimatta, ja toisaalta Puola, joka saisi paljon, vaikka kasvun heikentymisen arvioidaan jäävän keskimääräistä selvästi pienemmäksi (kuvio).



Se, että rahaston menoista 2/3 on tarkoitus olla suoria menoja ja 1/3 lainoja, korostaa toimien uudelleenjaon luonnetta. Tässä rahastomenot eroavat merkittävästi aiemmin valmisteluun tuoduista EVM:n koronarahoitusohjelmasta ja työllisyyspolitiikkaa tukevasta SURE-ohjelmasta, joiden rahoitus on luottoa.

Elvytysvaikutus tuntuva ja varsin erilainen eri maissa

Rahasto vaikutus EU:n finanssipolitiikan kokonaisviritykseen on komission kuvauksen perusteella tuntuva, vaikka ei ehkä niin suuri kuin eräissä julkisissa puheenvuoroissa on annettu ymmärtää. Jaettuna 4 vuodelle, joka ilmeisesti olisi rahaston käyttöaika, rahaston koko 750 miljardin euron käyttö merkitsisi noin 1,35 % bkt:sta vastaavaa julkisten menojen tason nousua. Tämä on jonkin verran pienempi kuin päätösperäisen finanssipolitiikan yleisen indikaattorin, suhdannekorjatun jäämän keskimääräinen heikentyminen finanssikriisin alkuvuonna 2008 ja kolmena seuraavana vuonna verrattuna vuoteen 2007, noin 1,8 prosenttiyksikköä.

Kun toisaalta taantuma ennustetaan selvästi syvemmäksi kuluvana vuonna kuin finanssikriisin syvimpänä vuonna 2009, rahasto ei sellaisenaan merkitse lähellekään samanlaista elvytystä suhteessa taantumiaan kuin mihin jäsenvaltiot omin toimin ryhtyivät finanssikriisin yhteydessä. Toisaalta on kuitenkin vahvoja indikaatioita siitä, että monet jäsenmaat varautuvat mittavaan elvytykseen jo päätettyjen, etupäässä yrityssektoriin kohdistuneiden tukitoimien lisäksi. Niinpä kokonaisuutena EU-alueen elvytyksestä voi olettaa tulevan selvästi suurempaa kuin finanssikriisin aikaan.

Komission arvion mukaan elvytysrahaston vaikutus talouden toimeliaisuuteen olisi tuntuva. Em. taustapaperissa raportoitujen mallisimulointien mukaan EU:n bkt olisi vuonna 2024 2,3 % korkeampi kuin ilman rahaston toimia. Komission raportoi maiden välisiä eroja maaryhmittäin. Niiden mukaan keskimääräistä matalamman tulotason ja korkean velkaantumisen maissa paketin vaikutus bkt:hen olisi 4,2 % ja muiden matalan tulotason maissa 4,6 %, kun taas korkeamman elintason maissa vaikutus olisi 1,2 %. Vaikutus olisi keskimääräistä köyhemmissä maissa siis iso.

Laskelmat perustuvat oletukseen elvytyksen tavanomaista tilannetta suuremmasta kerroinvaikutuksesta ("hieman yli 1" dokumentin mukaan) ja siihen, että suorat tuet eivät syrjäytä jäsenmaiden omia menoja (luottojen osalta oletetaan 50 % syrjäytysvaikutus). Jos tuistakin puolet syrjäyttäisi jäsenmaiden omia menoja, esimerkiksi korkean velkaantumisen maissa vuoden 2024 bkt-vaikutus alenisi 4,2 prosentista hieman alle 3 prosenttiin. Vaikutusta pienentäisi luonnollisesti myös se, jos rahoitusta ei voitaisi myöntää sen vuoksi, että saajamaissa ei kyetä luomaan komission asettamat ehdot täyttäviä ohjelmia.

Koska finanssipolitiikan "kerroin" oletetaan ykköstä suuremmaksi, jäsenmaiden julkisen velan bkt-suhde alenee keskimäärin hieman. Tilanne vaihtelee tältäkin osin maaryhmien välillä. Muut kuin vauraat maat hyötyvät ohjelman tulonsiirto-osasta ja korkean velkaantumisen maat lisäksi myös luotto-osuudesta, koska niiden korkokulut jäävät pienemmiksi kuin rahoittaessaan velkaosuutta itse. Korkean velkaantumisen maiden velkasuhde alenisi komission laskelman mukaan runsaat 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2024 mennessä ja vauraiden maiden velkasuhde nousisi 1,2 prosenttiyksikköä verrattuna perusuraan. Kaikkien maiden velkaantuneisuus kasvaa kuitenkin merkittävästi verrattuna kriisiä edeltävää lähtötilanteeseen.

Kaiken kaikkiaan paketin vaikutuksen muutaman lähivuoden talouskasvuun EU:ssa ja erityisesti sen heikommin kehittyneissä maissa voi arvioida positiiviseksi. Vaikka suuruusluokkaan liittyy tavanomaiseen tapaan epävarmuutta, rahasto näyttäisi tukevan heikon taloustilanteen maiden kasvua tuntuvasti. Samalla se vähentää riskiä siitä, että näiden maiden taantuma pitkittyisi ja syvenisi lähitulevaisuudessa eurokriisiksi.

Elvytysrahasto on merkittävä muutos talouspolitiikan vastuunjakoon

Elvytysrahaston keskeinen tavoite, joka siis edellä todettujen numeroiden valossa myös toteutuu, on mahdollistaa finanssipoliittinen elvytys maissa, jotka eivät siihen oman taloudellisen tilanteensa takia hyvin itse pysty. Tämä yhdessä unionin merkittävän oman velkaantumisen ja lisääntyvän verotusoikeuden kanssa on uusi askel.

Köyhempiä maita on toki tuettu ns. koheesiopolitiikalla aina. Tällöin kyse on ollut siitä, että näitä maiden talouksia on pyritty kehittämään rakenteellisesti niin, että saavat kiinni vauraampia maita. Sen sijaan finanssipolitiikkaa kysynnänsäätelyn mielessä on tähän saakka pidetty jäsenmaiden asiana.

Tällä työnjaolla on perustansa unionin perussopimuksissa. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT artikla 121) todetaan kyllä, että "jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen...". Artiklassa 125 on kuitenkin kielletty jäsenmaita ja unionia ottamatta vastuulleen jäsenvaltioiden velkoja ja muita vastuita. Jäsenvaltioiden on siis oletettu vastaavan finanssipolitiikasta ja sen seurauksena syntyvästä velasta itse.

Finanssipolitiikan osalta yhteensovitus on tarkoittanut ennen kaikkea liiallisten alijäämien ja liiallisen velan välttämistä. Tämä on kodifioitu ns. vakaus- ja kasvusopimukseen. Sen lisäksi talouspolitiikkaa on koordinoitu erilaisin suosituksin. Mutta jäsenmaat ovat viime kädessä olleet suvereneja päättämään finanssipolitiikastaan ja tämän mukaisesti olleet myös vastuussa sen seurauksista.

Finanssikriisi johti tilanteeseen, jossa osa jäsenvaltioista ei korkean julkisen velan ja/tai pankkijärjestelmän haavoittuvuuden takia kyennyt rahoittamaan menojaan (velanhoitomenot mukaan lukien) markkinoilta siedettävien kustannuksin ja joita uhkasi jopa täydellinen maksukyvyttömyys. Vallitsevassa globaalia finanssikriisiä seuranneessa tilanteessa tämän katsottiin uhkaavan koko euroalueen rahoitusvakautta.

Tällöin päädyttiin tukijärjestelyihin, joissa ongelmamaille myönnettiin muiden jäsenmaiden vastuulla luottoa edullisemmin ehdoin kuin mitä ne olisivat markkinoilta saaneet. Luotonannon ehtona olivat sopeutusohjelmat, joilla pyrittiin sekä suoraan parantamaan jäsenmaiden julkisen talouden tasapainoa että vahvistamaan talouden kasvua. Tavoite oli varmistaa, että tukea saaneet maat kykenisivät maksamaan luoton pois eivätkä toisaalta tulevaisuudessa ajautuisi vastaaviin vaikeuksiin.

Tiukka ehdollisuus kirjattiin myös edellytykseksi pysyvän rahoitustukimekanismin EVM:n tuelle, jota tämä voi myöntää, mikäli jäsenmaan rahoitusvaikeudet uhkaavat koko euroalueen rahoitusvakautta. Sama tiukka EVM:n asettama ehdollisuus liittyy välillisesti myös EKP:n ns. OMT-lupaukseen, josta se ilmoitti vuonna 2012, kun lähinnä Italian valtionrahoitus uhkasi ehtyä. Rahoitustuen tiukka ehdollisuus on ollut tärkeä peruste, kun EU-tuomioistuin on todennut rahoitustukijärjestelyt yhteensopiviksi artiklan 125 kanssa ja OMT:n osalta yhteensopivaksi ns. valtionrahoituskiellon eli artiklan 123 kanssa.

Elvytysrahastoon sisältyvään unionin tukeen näyttäisi liittyvän vain lähinnä itse tukivarojen käyttötarkoitusta ja additionaliteettia (eli sitä, että EU-rahoitus ei saa korvata maan omia vastaavia panostuksia vaan sen täytyy olla aitoa lisäystä) koskevia ehtoja. Tukeen ei sen sijaan liittyisi julkisen talouden tasapainoa tai talouden kasvupohjaa parantavia rakenneuudistuksia koskevia ehtoja.

Tukiohjelmiin ei myöskään liity viittausta euroalueen rahoitusvakauden vaarantumisen uhkaan. Sama poikkeama koskee jo aiemmin päätettyä EVM:n koronaohjelmää. Uusissa ratkaisuissa lähdetään siis siitä, että unioni voi tukea ilman tiukkaa ehdollisuutta jäsenmaan kykyä toteuttaa finanssipolitiikkaa, jota se ilman tällaista tukea ei todennäköisesti ainakaan samassa mitassa kykenisi tekemään omasta huonosta taloudenpidosta seuranneen heikon luottokelpoisuutensa takia.

Toinen iso muutos koskee unionin mahdollisuutta ottaa merkittävää velkaa omissa nimissään. Tähän asti sen on katsottu olevan kiellettyä artiklan 310 perusteella. Velanottomahdollisuus antaa aivan toisenlaiset edellytykset unionin tasoisen finanssipolitiikan toteuttamiseen kuin jos kaikki menot tulisi rahoittaa saman vuoden tai ainakin saman rahoituskehyskauden aikana. Nyt esitetty menettely muistuttaa vuonna 2010 perustettua tilapäistä Euroopan rahoitusvakausmekanismia (ERVM), jonka rahoitus perustui myös EU:n omien varojen ja budjetin eron varassa toteutettuun velkaantumiseen. Tällöin velan määrä oli kuitenkin vain 60 mrd. euroa (nyt tavoitellun 750 mrd. sijasta) ja käyttötarkoitus liittyi akuutin rahoituskriisin torjumiseen.

Kolmanneksi elpymisrahastoesitykseen sisältyvä ajatus unionin omien varojen laajentamisesta unionin omilla uusilla veroilla muuttaa myös ilmeisellä tavalla unionin tason finanssipolitiikan edellytyksiä.

Yhdessä nämä kolme seikkaa, unionin rahoitustuki jäsenvaltion finanssipolitiikan mahdollistamiseksi ilman tiukkaa ehdollisuutta, mahdollisuus mittavaan velkaantumiseen ja merkittäviin omaan verotukseen, antavat unionille finanssipoliittista toimintakykyä, joka toistaiseksi ollut mahdollista vain jäsenvaltioille.

Markkinakurin edellytykset heikkenevät

Artiklaan 125 kirjatun no-bailout periaatteen on ajateltu vähentävän jäsenvaltioiden kannustimia sellaiseen velkaantumiseen, josta ne eivät selviä. Ajatus on, että velan antajien täytyy varautua kärsimään tappio, jos velallisvaltio ei selviä velastaan. Tämän vuoksi ne perivät ylivelkaantumisen uhan alaiselta valtiolta korkeampaa korkoa, mikä hillitsee velan ottamista. Tämä kannustin ei toiminut hyvin ennen finanssikriisiä, joko sen takia, että velkojat eivät pitäneet ylivelkaantumisen riskiä suurena tai eivät uskoneet tukikiellon pätemiseen tositilanteessa.

Kriisin aikana klausuulille tuli lisää uskottavuutta, vaikkakin tämä uskottavuus syntyi riskien rajoittamisen mielessä liian myöhään ja kärjisti akuuttia kriisiä. Korot nousivat useissa maissa jyrkästi, kun pelko valtioiden kyvyttömyydestä hoitaa velkaansa lisääntyi. Pelko vakavasta rahoituskriisistä johti tuolloin sekä em. valtioiden tukiratkaisuihin että EKP:n OMT-lupaukseen, ja osin siis validoi epäilyt tukikiellon pitävyydestä. Kuten edellä todettiin, näihin tukiin liitettiin kuitenkin tiukat ehdot, joilla pyrittiin turvaamaan velkakestävyys jatkossa. Ehdollisuudesta muodostui tietynlainen pelote korkeasti velkaantuneille maille, velkojien perimien korkeiden korkojen sijaan. Kreikan velkajärjestely vuosina 2011-12 osoitti myös, että valtion velkoja voidaan järjestellä ilman katastrofaalisia seurauksia muiden maiden rahoitusvakaudelle.

Samalla pysyvän rahoitustukijärjestelmän EVM:n perustavaan sopimukseen kirjattiin mahdollisuus siihen, että tukeen turvauduttaessa voidaan sen ehtona tuettavan maan velkoja järjestellä uudelleen (niin, että yksityiset velkojat kärsivät tappioita). Velkajärjestelyjen helpottamiseksi kaikkiin uusiin valtion velkapapereihin on täytynyt vuodesta 2013 lähtien kirjata ns. yhteistoimintalauseke, joka mahdollistaa velkojen leikkaamisen velkojien määränemmistö päätöksellä kaikkia velkoja koskien.

Velkojien vastuuta alettiin korostaa myös pankkikriisien hallinnassa asettamalla rajoituksia valtioille pankkituella ja luomalla menettelytavat pankkien hallitulle velkajärjestelylle (bail-in). Rinnan tämän kanssa alettiin rakentamaan ns. pankkiunionia, jonka tavoitteena on vähentää pankkiongelmien vaikutusta kotivaltion julkiseen talouteen. Esille on nostettu myös tarve vähentää pankkien haavoittuvuutta valtion mahdolliselle velkajärjestelylle rajoittamalla pankkien mahdollisuuksia sijoittaa yhden valtion velkapapereihin suuria summia. Tämä hanke ei kuitenkaan ole edennyt korkeasti velkaantuneiden maiden, ennen kaikkea Italian, kovan vastustuksen takia.

Elpymisrahasto ja muut koronatoimet merkitsevät, että markkinakurin uskottavuus jäsenvaltioiden velkaantumisen hillitsemisessä heikentyy uudelleen.

Ohjelma johtaa siihen, että jäsenvaltioiden omissa nimissä hankkiman velan hinta ei lähitulevaisuudessa rajoita korkeasti velkaantuneiden maiden finanssipoliittikkaa samalla tavoin kuin ilman pakettia tapahtuisi. Tämä on itse asiassa koko ohjelman tarkoitus.

Vielä tärkeämpää on vaikutus velkajärjestelyn ja korvikkeen/täydentäjän eli rahoitustuen ehdollisuuden uskottavuuteen. Ohjelma antaa vahvan indikaation siitä, että rahoitusvaikeuksissa olevan jäsenvaltion finanssipoliittista liikkumavaraa tullaan laajentamaan tulevaisuudessakin muiden valtioiden toimin ja ilman erityistä talouspolitiikkaa koskevaa tulevaa velanhoitokykyä parantavaa ehdollisuutta. Nyt tämä tapahtuu tilanteessa, jossa ei ole akuuttia rahoituskriisin uhkaa (kaikki maat saavat yhä velkaa markkinoilta EKP:n kevyen rahapolitiikan tukemana). Voi olettaa, että akuutissa kriisitilanteessa, jossa pelkona on koko euroalueen rahoitusvakauden järkkäminen, tukea tulee jokseenkin varmasti.

Samalla jäsenvaltioiden velkaantuminen lisääntyy merkittävästi. Tämä koskee erityisesti jo lähtötilanteessa pahoin velkaantuneita maita. Elpymisrahaston avustukset ja matalalla korolla saadut lainat vähentävät tätä velkaantumista komission arvion mukaan jonkin verran, mutta eivät riitä muuttamaan perusasetelmaa. Velkaongelma ei siis helpotu vaan pahenee samanaikaisesti.

Ongelmallinen yhdistelmä

Uusien toimien myötä on syntymässä uudenlainen talouspolitiikan vastuiden, toimivaltojen sekä kannustimien yhdistelmä. Yhtäältä EU-tasolla on velkarahoitukseen perustuva uusi finanssipoliittinen kapasiteetti. Tätä kapasiteettia on tarkoitus käyttää paitsi EU-tason julkishyödykkeiden tuottamiseen myös makrotaloudellisesti merkitykselliseen uudelleenjakoon jäsenmaiden kesken siten, että tukea ohjataan merkittävästi maille, joiden julkinen velka on huonon talouspolitiikan takia korkealla tasolla ja joiden velkakestävyys on kyseenalainen.

Toisaalta EU-tasolle ei välittömästi luoda uusia instituutioita, eikä erityisesti toimivaltoja, jotka mahdollistaisivat jäsenvaltioiden talouspolitiikan nykyistä paremman kontrollin. Pikemminkin koronakriisin pakottama – sellaisenaan hyvin järkevä – joustavuus finanssipoliittisten sääntöjen tulkinnassa vähentää entistenkin kurinalaisuussääntöjen sitovuutta. Toteutettavat tukiohjelmat heikentävät toisaalta edellä todetulla tavalla markkinakurin uskottavuutta jäsenvaltioiden vastuullisen talouspolitiikan kurimekanismina.

Tällaiseen yhdistelmään liittyy suuri riski siitä, että osa jäsenvaltioista jatkaa kasvavaan velkaantumiseen johtavaa politiikkaa pitkälle tulevaisuuteen. Jossain vaiheessa tällainen tilanne muodostuu kestävämmäksi siten, että asianomainen valtio ei enää pysty rahoittamaan itseään markkinoilta siedettävien kustannuksien, jos lainkaan. Uhkana on eurokriisin toistuminen suurempana kuin mihin välittömästi saatetaan ajautua, jos vaikeuksissa olevat maat ajautuvat pitkäaikaiseen syvään taantumaa.

Tällöin vaihtoehdoksi jää ongelmavaltioiden pelastaminen muiden jäsenvaltioiden ja/tai EKP:n toimin tai massiivinen velkajärjestely, joka valmistautumisesta riippuen on enemmän tai vähemmän hallittu. Velkaongelma ei katoa vaan todennäköisemmin kasvaa ja sen kärjistyminen kriisiksi lykkääntyy.¹

Paine ohjelman laajentamiseen instituutioiden muuttamiseen

Vaikka elvytysrahasto ja sen rahoittamiseen otettava velka ovat muodollisesti kertaluonteinen poikkeustoimenpide, usea seikka puhuu sen puolesta, että näin syntyvästä finanssipoliittisesta kapasiteetista muodostuu pysyvä ja laajentuva järjestely. EU-tason ohjelmien laajentuminen edellyttää vahvempaa näiden ohjelmien suunnittelua, toimeenpanoa ja valvontaa, mikä edellyttää toiminnan suurempaa resurssointia. Samoin velan hallinnointiin tarvitaan hallinnollisia resursseja. Syntyvä – sellaisenaan tarpeellinen – hallinnollinen kapasiteetti helpottaa vastaavan toiminnan laajentamista tulevaisuudessa.

Velanottomahdollisuuden avaaminen johtaa varsin todennäköisesti siihen, että nyt kertaluonteiseksi todettua velanottoa halutaan lisätä. Osa näistä voimavarojen lisäkäytöistä on luultavasti hyvin perusteltuja EU-tason julkishyödykkeiden tuottamiseksi. Osa voi kuitenkin olla vähemmän perusteltuja ja syntyä lähinnä tarpeista saada poliittinen yksimielisyys eri jäsenmaiden ja intressien välillä. Kun velkaantumismahdollisuutta on jo alun perin käytetty finanssipoliittisen elvytyksen tukemiseen heikon rahoitusaseman jäsenmaissa, tähän mahdollisuuteen on luontevaa turvautua uudelleen, kun (luultavasti samat korkean velkaantuneisuuden) jäsenmaat kohtaavat uudelleen vaikeuksia toteuttaa elvyttävää finanssipoliittikkaa. Tämä edellyttää suuruusluokaltaan merkittävää lisävelkaantumista.

¹ Esimerkin tarjoaa Yhdysvaltain kehitys 1790 jälkeen. Ns. "Hamiltonin hetki" johti osavaltioiden velkojen ottamiseen liittovaltion vastuulle. Seurauksena oli osavaltioiden velkaantuminen uudelleen ja uusi bailout vuonna 1812. Tätä seurasi jälkeä uusi velkaantumisaalto, joka johti kestävämmään tilanteeseen vuonna 1843. Tällöin kongressi ei enää suostunut bailout-ratkaisuun, vaan osavaltioiden velat järjesteltiin uudelleen. Tämän jälkeen osavaltiot eivät ole joutuneet maksukyvyttömyystilanteisiin ja useimmissa osavaltioissa on sittemmin omaksuttu tasapainoisen budjetin vaatimus. Suhdanteita tasaava finanssipoliittikka on alkamisestaan lähtien 1930-luvulta ollut yksin liittovaltion vastuulla.

Samalla velan kasvun myötä tulee luontevaksi lisätä EU-tason veroja velkojen maksamiseksi. EU-tason verot vaikuttavat ajan mittaan väistämättä siihen, kuinka korkeiksi kansalliset verot voivat muodostua.

Laajeneva EU-tason finanssipoliittinen päätöksenteko edellyttää tehokkaita, liittovaltiomaisia päätöksentekorakenteita. Periaatteellisten näkökohtien ohella tähän suuntaan ajaa edellä esille nostettu riski joidenkin jäsenmaiden riskialttiista velkaantumisesta. Mitä suuremmaksi tämä velkaantuminen muodostuu, sitä suurempi on paine ongelmamaiden politiikan kontrollointiin EU-tasolta.

Tällaiset muutokset edellyttävät luonnollisesti perussopimusten muutoksia. Iso kysymys on, miten EU-maat reagoivat syntyvään instituutioiden muutostarpeeseen. Monissa maissa on huomattavaa vastustusta kansallisvaltion ytimeen kuuluvan veroja ja julkisia menoja koskevan finanssipoliittisen vallan merkittävään siirtämiseen kansalliselta tasolta EU-tasolle. Hankalin tilanne syntyy, mikäli instituutiot eivät muutu tosiasiallisesti laajentunutta yhteisvastuuta vastaaviksi.

Onko ohjelmalle vaihtoehtoa?

Olen aiemmin (<https://www.vesaviahiala.fi/2020/05/korona-ja-euroalueen-kestavyys/>) argumentoinut sen puolesta, että koronakriisiin olisi parasta vastata yhtäältä kasvattamalla osin tilapäisesti ja osin pysyvämmän EU:n budjettia, joka rahoitettaisiin suuremmilla kansallisilla jäsenmaksuilla. Tilapäiset lisäykset kohdistettaisiin koronakriisistä pahiten kärsineiden maiden tukemiseen avustuksilla ja pysyvät laajempien EU-tason julkishyödykkeiden tuottamiseen. Kukin jäsenvaltio rahoittaisi lisääntyneet maksut parhaaksi katsomallaan tavalla, lähivuosina käytännössä omissa nimissään hankkimallaan velalla.

Toisaalta olen kannattanut EKP:lle mahdollisuutta asiallisesti rahoittaa valtioita nyt käsillä olevan kaltaisessa poikkeustilanteessa muuttamalla hallussaan olevia kaikkien euromaiden valtionlainoja talouksien koon mukaisessa suhteessa ikuisiksi. Tämä vähentäisi kaikkien eurovaltioiden velkataakkaa ja helpottaisi kaikkien velallisten reaalista velanhoitotaakkaa nopeamman inflaation kautta. Menettelyllä olisi se etu jäsenvaltioiden finanssipoliittisen kurinalaisuuden kannalta, että ne joutuisivat edelleen hankkimaan uuden velkansa markkinoilta ja kohtaamaan näiden asettamat riskipreemiot. Tällaisen menettelyn rinnalla olisi hyvä vahvistaa edellytyksiä toteuttaa ylivelkaantuneen jäsenvaltion velkasaneeraus mahdollisimman pienin rahoitusvakauriskein.

Tässä jäsenmaiden omaa vastuuta korostavassa ajattelussa EU-tason yhteinen resurssikäyttö rajattaisiin jäsenmaiden välisen solidaarisuuden osoittamiseen ja toisaalta julkishyödykkeiden tuotannon lisäämiseen. Kukin jäsenmaa rahoittaisi nämä ja muut menojen lisäykset omalla riskillään, mitä keskuspankki tukisi kaikkia maita yhtäläisesti kohtelevalla tavalla. Jos jäsenvaltio ajautuisi ylitsepääsemättömiin rahoitusvaikeuksiin, vastausta niihin haettaisiin tiukan ehdollisella rahoitustuella ja mahdollisesti velkajärjestelyllä.

EU-instituutioiden vahvistamistarve olisi vähäisempi ja nivoutuisi julkishyödykkeiden tuotantoon. Tällöin institutionaalinen kehitys voisi myös edetä aikaa vievän kansalaiskeskustelun mahdollistamassa aikataulussa, ilman että syntyneet tosiasiat pakottaisivat pikaratkaisuihin. EKP:n osalta tarvittaisiin perussopimuksen pienehkö muokkaus, mutta muuten ei pitäisi syntyä ongelmia perussopimuksen suhteen. Solidaarisuuden perusteena voisi olla artikla 122, joka sallii unionin tuen jäsenvaltiolle, "jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia".

Elpymisrahastoehdotuksen takana ovat komission ohella keskeiset jäsenmaat. Avoimesti hanketta ovat kritisoineet lähinnä vain Ruotsi, Tanska, Hollanti ja Itävalta. Näiden maiden mielestä EU-budjettia ei pitäisi laajentaa, vaan solidaarisuus täytyisi toteuttaa likimain nykyisen budjetin puitteissa. On jokseenkin selvää, että näin niukalla rahoituksella ei koronakriisiin aiheuttamiin ongelmiin voi syntyä tyydyttävää ratkaisua.

Muut jäsenmaat eivät ole ehdottaneet konkreettisia vaihtoehtoja komission mallille. Eri tahoilla on pidetty erityisesti tuen osuutta liian suurena suhteessa luottoon. Luoton osuuden lisääminen ei kuitenkaan perusongelmaa muuta, vaan voi sitä jopa pahentaa. Luotto lisää tuen kohdemaiden velkataakkaa ja velan olemassaolo on omiaan vähentämään muiden jäsenmaiden halukkuutta toteuttaa ylivelkaantuneen valtion velkajärjestely tulevaisuudessa.

Jos lähdetään komission ehdotuksesta, sen kielteisiä vaikutuksia jäsenmaiden kannustimiin voidaan rajoittaa lähinnä kahdella tavalla. Yksi on edellyttää tukea saavilta paljon velkaantuneilta mailta sellaisia rakennepoliittisia toimia, joilla talouden kasvua voidaan vahvistaa ja julkisen talouden tulevaa velkaantumista vähentää. Toinen on vahvistaa valtioiden hallitun velkasaneerauksen edellytyksiä ja siten sen uhkaan perustuvan markkinakurin uskottavuutta. Tätä voidaan edistää asettamalla nykyistä tiukempi velkakestävyysanalyysivaatimus EVM-tuen ehdoksi, edellyttämällä tehokkaampia yhteistoimintalausekkeita valtionvelkajärjestelyihin ja rajoittamalla pankkien valtionvelkajärjestelyjen määrää.

Suomella hankala valintatilanne

Suomen EU-politiikan linjana on ollut korostaa jäsenmaiden omaa vastuuta talouspolitiikastaan ja erityisesti sen keskeisestä osasta finanssipoliitikasta. Tämän mukaisesti Suomi on suhtautunut kriittisesti riskien jakamiseen jäsenmaiden kesken ja painottanut tukitoimien ehdollisuutta. Tässä Suomi on asemoitunut Saksan ja muiden pohjoisen Euroopan maiden joukkoon. Toisaalta Suomi on – lähinnä Kreikan tukipaketin ns. vakuuksia koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta – pyrkinyt olemaan konstruktiivinen ja tukemaan kompromisseja, joille on saatavissa laaja tuki.

Elpymisrahastoehdotus asettaa Suomen hankalaan asemaan. Komission esitys muuttaa nähdäkseni ajan mittaan unionia merkittävästi: jäsenmaiden oma vastuu talouspolitiikastaan vähenee ja finanssipoliittista vastuuta ja ajan mittaan valtaa siirtyy unionitasolle tavalla, jolle ei ainakaan toistaiseksi ole ollut laajaa tukea Suomessa.

Kuten aiemmissakin integraation muutosvaiheissa, Suomen täytyy arvioida ehdotusta kokonaisuutena. Tällaisessa kokonaisarviossa on monta ulottuvuutta.

Olen edellä päätellyt, että komission ehdotus yhtäältä tukee talouskasvua EU:ssa lähivuosina ja vähentää riskiä tilanteen nopeasta kärjistymisestä valtionvelka- ja pankkikriisiksi. Tämä on hyvä asia sekä koko Euroopan että Suomen kannalta. Toisaalta paketti vähentää kansallista vastuuta finanssipoliitikasta ja sen myötä syntyvästä velasta. EU-tasolle ei kuitenkaan samanaikaisesti siirry sellaista valtaa, joka rajoittaisi tehokkaasti jäsenmaiden velkaantumista. Tämän vuoksi riski myöhemmästä ja vakavammasta valtionvelkakriisistä euroalueella kasvaa. Tämä on puolestaan huono asia Euroopalle ja Suomelle.

Toinen ongelmakohta paketissa on, että se lisää jäsenvaltioiden vastuita muiden valtioiden harjoittaman finanssipoliitiikan seurauksista tulkitsemalla uudelleen perussopimuksen asettamia rajoja tällaiselle yhteisvastuulle. Vaikka muutokset eivät merkitsekään välitöntä muutosta eri tasojen toimivaltoihin, ennen pitkää instituutioita on muutettava politiikkavastuiden muuttunutta tosiasiallista sisältöä vastaavaksi. Nyt esillä oleva elpymisrahasto on merkittävä askel kohti fiskaaliunionia, jossa unionin tasolla päätetään makrotaloudellisesti merkityksellisessä määrin julkisten menojen, velan ja verojen määräästä. Ilman laajaa poliittista keskustelua päätöksen hyväksyttävyyttä jää kyseenalaiseksi.

Suomen kyky vaikuttaa asiaan ei ole olematon. Keskeiset ratkaisut edellyttävät yksimielistä päätöksentekoa. Jos kuitenkin kaikki keskeiset maat, mukaan lukien erityisesti Saksa, tukevat komission lähestymistapaa, Suomen on vaikea muuttaa sitä kokonaan. Jos lopputulos ei tyydytä Suomea, periaatteessa voisi pyrkiä elpymisrahastoon, joka koskisi vain niitä jäsenmaita, jotka kokevat sen hyväksyttäväksi. Tämä ei tietenkään poistaisi lähestymistavan EU- ja euroalueen ongelmia, jotka vaikuttaisivat Suomeen joka tapauksessa. Suomen välittömät riskit yhteisestä kylläkin vähenisivät.

Tällaisen vain osaa jäsenmaita koskevan elpymisrahaston tai –välineen voisi ainakin periaatteessa rakentaa EU-lainsäädännön sisälle ns. tiivistetyn yhteistyön muodossa. Siihen voisi koota ne toimet, jotka eivät ole yleiseurooppalaisia vaan kohdistuvat selkeästi jonkin maan elvytystoimien mahdollistamiseen. Tällainen ratkaisukaan ei voisi nähdäkseni vapauttaa poisjääviä maita tarpeesta osallistua solidaarisuuden hengessä koronan aiheuttamien välittömien kustannusten kantamiseen maissa, joissa haitat ovat olleet suurimmat. Tätä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla ns. Sure-rahoitus suoraksi tueksi lainan sijasta.

Pelkästään Suomea koskeva erilliskorjaus Kreikan vakuuksien tapaan tuskin on mahdollinen ja sellaisen poliittinen hinta voisi olla suuri: muiden valtioiden tuki Suomen elintärkeille intresseille voisi kärsiä merkittävästi. Jos sen sijaan useampi elpymisrahastoratkaisun sisältöön tyytymätön maa olisi valmis jättäytymään sen ulkopuolelle, ratkaisu saattaisi olla mahdollinen.

Toteutuessaan komission esitys elpymisrahastosta yhdessä muiden koronakriisitoimien kanssa muuttaa ajan mittaan Euroopan unionia olennaisella tavalla. Kyse ei ole pelkästään koronakriisin tarpeelliseksi tekemistä välittömistä politiikkatoimista. Mikä tahansa Suomen ratkaisu onkaan, päätöksenteossa on otettava avoimesti kantaa tämän muutoksen hyväksyttävyyteen.