



Antti Ronkainen
Väitöskirjatutkija
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto EU:n vuosien 2021-2027 rahoituskehystä ja elpymisrahastosta. Lausunto on jatkoa suurelle valiokunnalle 5.6. antamalla lausunnolle. Tarkennan lausuntoani EU:n elpymissuunnitelmaa, seuraavaa rahoituskehystä, elpymisrahaston kriteeristöä, tuen ehdollisuutta, rahaston fiskaalista vaikutusta sekä laajemmin elpymisrahaston ja pysyvemmän fiskaaliunionin suhdetta.

Rahoituskehys 2021-2027

Euroopan unionin seuraava budjetti joudutaan sopimaan vaikeassa tilanteessa, jossa EU:n vastuut (esimerkiksi maahanmuutto, ilmastonmuutos, terveydenhuolto) kasvavat ja merkittävä nettomaksaja Iso-Britannia on eronnut unionista. Tämän takia EU-maiden maksuosuudet tulevat nousemaan. Varsinaisen budjetin lisäksi komissio on ottamassa 750 miljardin edestä velkaa koronakriisiin vastaamiseksi, mikä vaikeuttaa budjettineuvotteluja entisestään.

Tämän vuoksi ennen koronakriisiä aloitettu EU-budjetin uudistustyö on käytännössä peruuntunut: koheesiorahojia tai maataloustukia ei voida kohdentaa tai jakaa radikaalisti uudella tavalla, vaan niitä joudutaan ennemminkin kasvattamaan, jotta brexitin jälkeen jäljelle jäävien EU-maiden hyväksyntä saataisiin elpymisrahaston ja rahoituskehysten kokonaisuudelle. Lisäksi velalla ollaan rahoittamassa jo olemassa olevia ohjelmia (koheesiorahat 50 mrd, ilmastopolitiikka 30 mrd, raja-valvonta 15,5 mrd, maatalous 15 mrd, tutkimus- ja innovaatiot 13,5 miljardia jne.), mikä tulee muuttamaan laajemmin käsitystä EU:n ydintoimintojen rahoittamisesta. Maksukorvaukset tulevat olemaan merkittävä tekijä nettomaksajien houkuttelemiseksi kokonaisuuden taakse, joten on epätodennäköistä että niistä luovutetaan seuraavassa rahoituskehyksessä. Alla olevaan kuvioon on kerätty tarkemmin komission budjettiesityksen ja 750 miljardin Next Generation EU -velkaohjelman tarkempi kohdennus tukien, lainojen ja takausten osalta¹:

¹ Kuvion lähde, Zsolt Darvas, ajatuspaja Bruegel: <https://www.bruegel.org/2020/05/new-eu-budget-proposal-the-un-compromised-compromise>



Table 1: Comparison of the May 2018 and May 2020 MFF proposals for commitment appropriations (in 2018 constant prices)

	2018 MFF proposal for 2021-2027	2020 MFF proposal for 2021-2027	2020 Next Generation EU proposal for 2021-2024		
			Grants	Guarantees	Loans
Research and innovation	91.0	87.7	13.5		
European strategic investments	44.4	30.8		56.3	
Single market	5.7	5.8			
Space	14.4	13.4			
Regional development and cohesion	242.2	237.7	50.0		
Recovery and resilience		18.2	310.0		250.0
Economic and Monetary Union	22.3				
Investing in people, social cohesion and values	123.5	116.4			
Agriculture and maritime policy	330.7	340.2	15.0		
Environment and climate action	5.1	15.3	30.0		
Migration	10.0	12.1			
Border management	18.8	17.7			
Security	4.3	4.6			
Defence	17.2	9.5			
Resilience and crisis response	1.2	4.3	9.7		
External action	93.2	89.2	15.5*		
Pre-accession assistance	12.9	12.9			
European public administration	75.6	74.6			
Margins	22.2	9.6			
Total	1,134.6	1,100.0	443.7*	56.3*	250.0

Sources: Author's compilation based on Commission Communications COM(2018) 321 final (page 30) and COM(2020) 442 final (page 20).

Note: Insufficient information does not allow splitting the 2021-2027 MFF proposal between grants, guarantees and loans. * The €15.5 billion external action component of Next Generation EU fund also includes guarantees, but their amount is not specified.



Elpymisrahaston kriteeristö

Keskeisin uudistus on niin sanottu elpymis- ja palautumistukiväline (jäljelpänä elpymisrahasto), josta jaettaisiin 310 miljardia avustuksina ja 250 miljardia lainoina. Komission esityksen mukaan elpymisrahastosta annettavan tuen määrä perustuisi *väestömäärään, käännteiseen bkt:hen asukasta kohden ja keskimääräiseen työttömyysasteeseen viitevuosilta 2015-2019 verrattuna EU:n keskiarvoon*. Kriteeristöä on arvosteltu muun muassa siksi, että tuen saajien suhde koronakriisistä aiheutuviin tappioihin ei ole ollut kaikilta osin selvä eikä vastannut koronakriisin syvyyttä. Koska emme vielä tässä vaiheessa tiedä koronakriisin aiheuttamaa taloudellisen vahingon kokonaisuutta, emmekä ylipäättään koronakriisin kestoja, tukea ei ole mielekästä korvamerkitä kokonaan tässä vaiheessa eikä määrittää vuosien 2015-2019 taloudellisen kehityksen mukaan. **Jotta tuki kohdentuisi koronakriisin vakavuuden perusteella, kriteeristöön olisi perusteltua sisällyttää esimerkiksi bkt:n lasku ja työttömyyden nousu vuoden 2019 jälkeen, jolloin koronakriisi alkoi.**

Elpymisrahaston fiskaalinen vaikutus

Elpymisrahaston on määrä toimia vuosina 2021-2024. Komission esityksen mukaan 310 miljardin avustuksista noin puolet (49 %) jaettaisiin vuosina 2023-2024 ja vain 6 % rahaston aloittaessa ensi vuonna.² Tämä on elvyttämisen kannalta epätarkoituksenmukaista, sillä koronakriisi on taloudellisesti jo nyt vakavampi kuin finanssikriisi, joten tuesta olisi sitä enemmän hyötyä, mitä nopeammin sen saa. Suomen vaatimus elpymisrahaston rajaamisesta kaavailtua 4 vuotta lyhemmäksi tarkoittaisi, että tuki myös toteutuisi komission esitystä suurempana elpymisrahaston ensimmäisinä vuosina, mutta **Suomen vaatimukset rahaston pienentämisestä, avustusten vähentämisestä ja lainapainotteisuuden kasvattamisesta vähentävät rahaston elvyttävää vaikutusta, joka on jo valmiiksi vähäinen.**

Varsinaiset suorat tuet - 310 miljardia jaettuna 4 vuodelle - vastaavat ainoastaan noin 0,5 prosenttia EU-maiden bruttokansantuotteesta. 250 miljardin lainat takaavat jäsenmaille markkinaehtoja halvempaa lainarahaa, mutta niiden vaikutus varsinaisessa elvyttämässä on vähäisempi, minkä lisäksi ei tiedetä aiheuttaako niihin tukeutuminen pelkoa stigmasta. Tämä tarkoittaa, että suurin vastuu koronakriisin elvytyksestä on edelleen jäsenmailla itsellään, minkä seurauksena valtioiden julkisen velan määrä tulee kasvamaan nopeasti ja voimakkaasti, kun jäsenmaiden bkt:t laskevat ja alijäämät nousevat. Suomen vaatimus lainapainotteisuuden lisäämisestä kasvattaa EU-maiden julkisen velan määrää ja sitä kautta koronakriisin jälkeen muodostuvaa velkaongelmaa. **Jotta elpymisrahaston fiskaalinen ja elvyttävä vaikutus olisi mahdollisimman suuri, sen kokoa ja avustusten osuutta tulisikin ennemmin kasvattaa sen sijaan että sen kokoa pyrittäisiin pienentämään, toiminta-aikaa lyhentämään ja muuttamaan lainapainotteisemmaksi, kuten Suomi vaatii.** Vaikuttakin, että elpymisrahasto on tällaisenaan poliittinen kompromissi, joka on riittämätön vastaamaan koronakriisiin sen vaatimalla voimakkuudella. **Elvytysrahasto lisää ennemminkin komission strategista sananvaltaa jäsenmaiden investointipolitiikasta kuin varsinaisesti elvyttää koronakriisin keskellä.**

² Taulukko sivulla 40 komission esityksessä COM(2020) 408 final.



Tuen ehdollisuus

Tuen saamisen edellytys olisi kansallinen elpymissuunnitelma, joiden pohjalta komissio arvioisi suunnitelmien etenemistä vuosittaisen Euroopan ohjausjakson (semester) yhteydessä. Ohjausjaksoon perustuva ehdollisuus on luonteeltaan erilaista kuin eurokriisin aikana Euroopan vakausmekanismiin (EVM) kautta annettu tuki, jossa kriisimailta edellytettiin tiukkoja julkisen talouden sopeutustoimia ja kilpailukyvyn parantamista edistäviä toimia. **Koska Eurooppa-neuvostolla olisi kuitenkin mahdollisuus komission ehdotuksesta keskeyttää avustusten ja lainamuotoisten tukien jatkaminen maan rikkoessa maakohtaisten suositusten toimeenpanoa, elpymisrahaston tuet lisäävät keskeisesti ohjausjakson poliittista merkitystä sekä komission valtaa suhteessa jäsenmaiden talouspolitiikkaan.**

Vaikka siis ehdollisuuden määritelmä suhteessa eurokriisiin muuttuu ja todennäköisesti löysenee, *ehdollisuuden muutoksen luonteen* määrää tarkemmin se, mitä kansallisilta elpymissuunnitelmilta käytännössä edellytetään ja kuinka tiukasti niitä valvotaan. Troikan sopeutusohjelmia valvottiin tiukasti, komission valvomana budjettisääntöjen noudattaminen on ollut sen sijaan väljempää ja myös poliittisempaa – säännöt ovat koskeneet enemmän pieniä kuin suuria maita. Esimerkiksi vuonna 2018 komissio uhkasi Italiaa ensimmäistä kertaa taloudellisilla sanktioilla, mutta Ranskan aloitettua elvytystoimet keltaliivien protestien seurauksena sanktioista luovuttiin myös Italian osalta.

Jos kansalliset elpymissuunnitelmat sidotaan esimerkiksi Euroopan vakaus- ja kasvusopimuksen budjettisääntöihin, Suomen tulisi olla aktiivinen sääntöjen uudistustyössä, jonka komissio aloitti jo ennen koronakriisiä. Eurokriisi ja Euroopan keskuspankin poikkeukselliset toimet ovat osoittaneet, että julkista velkaantumista koskeva säännöstö on kuollut kirjain. Siten ohjausjakson kehittämisessä on merkittävää, kuinka nykyistä 3 prosentin maksimialijäämää koskevaa sääntöä muutetaan. Suomen tulisi välttää eurokriisin aikaista linjaa, jossa elpymisrahaston tuki pyritään ehdollistamaan mahdollisimman tiukkaan talouskuriin, sillä se vähentää elpymisrahaston elvyttävää vaikutusta, minkä lisäksi se lisää yleisesti EU-vastaisuutta kriisimaissa. **Euro- ja koronakriisi ovat osoittaneet, että tiukat säännöt eivät huomioi tarpeeksi taloudellisten suhdanteiden edellyttämiä erilaisia talouspoliittisia vaatimuksia, joten sääntöjen uudistustyössä tulisi pyrkiä ennemminkin vastasyklisen finanssipolitiikan mahdollistamiseen kriisimaille.**

EU:n poliittinen muutos ja fiskaaliunioni?

Vaikka nyt otettavan 750 miljardin velka on tässä vaiheessa väliaikaista, se pakottanee arvioimaan uudelleen velkaantumiseen liittyviä periaatteita. 750 miljardin rahoitusjärjestely yhdistettynä siihen, että velalla rahoitetaan elpymisrahaston lisäksi olemassa olevia ohjelmia, vaatii arvioimaan uudelleen oletusta EU:n budjettitasapainosta (artikla 310). Tämän lisäksi rahastosta jaettava tuki ja siihen liittyvä ehdollisuuden muutos pakottanevat Suomea arvioimaan uudelleen perustuslaillisia



kantojaan budjettisuvereniteettiin ja Euroopan integraatioon. Vaikka elpymisrahaston viimeiset lainat on määrä maksaa takaisin vasta 2058, elpymisrahasto tuskin vaarantaa Suomen kykyä selvittää perustuslaillisista velvoitteista. Sen sijaan toteutuessaan rahastosta voidaan jakaa rahaa sellaisiin hankkeisiin ja sellaisilla periaatteilla, joita Suomi vastustaisi. **Erokriisin aikainen budjettisuvereniteettiin liittyvä periaate, että Suomella on sanavalta annettavaan tukeen, muuttunee.**

Elpymisrahastossa sekä EU:n ystävät että sen vastustajat ovat nähneet ”hamiltonilaisen hetken”, joka yhteiseen velkaan liittyvän periaatteellisen ratkaisun jälkeen luo paineen laajempaan poliittiseen yhteisöön ja Amerikan Yhdysvaltojen syntyyn. Vaikka elpymisrahaston fiskaalinen vaikutus on vielä vaatimaton, rahoitusjärjestelyssä on elementtejä, jotka mahdollistavat fiskaaliunioniin johtavan kehityksen myöhemmin. Kaavaillut velat maksettaisiin takaisin vasta 40 vuoden päästä, mutta koronakriisi tuskin jää viimeiseksi Euroopan unionia kohtaavaksi taloudelliseksi kriisiksi tuona aikana. Kun velkaan perustuva tulonsiirtoja ja elvytystä harjoittava instrumentti on kerran luotu, sen kapasiteettia voidaan myöhemmin poliittisella päätöksellä lisätä tai sen perusteella voidaan luoda uusia vastaavia instrumentteja esimerkiksi euroalueen tarpeisiin tai pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa. Takaisinmaksu aletaan tehdä vasta vuosien 2028-2034 rahoituskehystä, johon mennessä voidaan hyvin päättää lisätä EU:n omia varoja tai päättää ottaa lisää velkaa, jolla vanhaa velkaa maksetaan takaisin. **Vaikka elpymisrahasto perustellaan väliaikaisena, se ei välttämättä tule sellaisena säilymään.**

Onkin mahdollista, että nyt luotavan elpymisrahaston myötä syntyy myöhemmin paine elpymisrahastoa merkittävämmän fiskaalisen unionin synnylle. Sen lisäksi, että Suomi arvioi rahoituskehyyseen ja elpymisrahastoon liittyvän kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellista toteutettavuutta, kuinka todennäköisiä paineita elpymisrahasto itsessään luo myöhemmälle fiskaaliselle unionille ja onko tällaisen perustamiseen poliittista tahtoa kaikkien EU-maiden kesken vai esimerkiksi ennemminkin euromaiden kesken tai pysyvämmän rakenteellisen yhteistyön puitteissa vapaaehtoisten maiden kesken. **Lisäksi voisi olla perusteltua arvioida, minkälainen etu myöhemmin mahdollisesti perustettavasta ja pysyvämmästä vastasyklisestä finanssipoliittikkaa harjoittavasta instrumentista olisi Euroopan unionille tai erityisesti euroalueelle, jossa ei edelleenkään ole Euroopan keskuspankin rahapolitiikan vastinparina finanssipoliittista kapasiteettia talouskriisien varalle.**

Vaikka nyt sovittava elpymisrahasto on väliaikainen, uusi rahoituskehys ja elpymisrahasto tarkoittavatkin suuria periaatteellisia muutoksia suhteessa Euroopan unionin hätäapuun ja velkaantumiseen. Koska tämä tietänee myös EU-oikeuden tulkintojen ja perustuslaillisten kantojen uudelleenarviointia, seuraavan budjetin ja elpymisrahaston sisältämää poliittista muutosta olisi syytä tarkastella Suomen nykyisiä tiukkoja kantoja tarkemmin ja kauaskantoisemmin. **Siltä osin valtioneuvostolla tulisi olla varsinaisten neuvottelupositioden lisäksi tarkempia periaatteellisia kantoja EU:n ja EMU:n myöhempään kehitykseen, jotta se voisi olla mahdollisimman aloitteellinen ja läpinäkyvä julkisessa keskustelussa liittyen nyt käsillä olevaan Euroopan unionin muutokseen.**