Vesa Vihriälä 18.2.2020

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydetty lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä

EU:n omien varojen järjestelmää vuosiksi 2021-2027 koskeva päätös sisältää unionin talousarvion rahoittamisen perusteita koskevien normaalien säännösten lisäksi NGEU:n eli elpymisrahaston menoja ja rahoitusta koskevat säännökset ml. 750 mrd. lainanottovaltuuden hyväksymisen EU:lle. Päätös edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä.

Keskityn elpymisrahastoa koskeviin asioihin ja tältäkin osin kahteen kysymykseen: (1) muodostaako elpymisrahastoon osallistuminen Suomen valtiolle sellaisen riskin, että se vaarantaisi valtion kyvyn huolehtia muista tehtävistään ja (2) muuttuuko unionin toiminta perustavalla tavalla.

1. Suomen valtion vastuisiin liittyvä riski muiden tehtävien hoidolle

Suomen varma enimmäisrahoitusvastuu on ilman korkomenoja 6,6 mrd. euroa ja ulottuu ajallisesti vuodesta 2028 enintään vuoteen 2058. Tällöin vuotuinen maksuosuus on (ilman korkoja) 200-500 miljoonaa euroa lyhennysaikataulusta riippuen. Unionin mahdolliset uudet omat varat vähentävät tätä jäsenmaiden taakkaa.

Tämän lisäksi jäsenmaille voi aiheutua lisärasitusta siitä, että jotkin toiset jäsenmaat eivät maksa osuuksiaan tai takaisin lainojaan silloin kuin pitäisi. Suomen osuus lainamuotoisen tuen rahoituksesta on enintään 6,1 mrd. euroa. Tällaisten tilanteiden varalta jäsenvaltiot ovat sitoutuneet maksamaan tilapäisesti enintään 2x0,6 BKTL vastaavan määrän EU:lle, jotta se selviää velvoitteistaan. Suomen tapauksessa tämä olisi 2,8 mrd. euroa vuodessa.

Jäsenmaat eivät toistaiseksi ole koskaan jättäneet maksamatta jäsenmaksujaan tai velkojaan EU:lle. Vaikka ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että näin kävisi joidenkin maiden osalta tulevaisuudessa, todennäköisyyttä merkittävästä rahoitusvajauksesta on pidettävä pienenä. Riskiä pienentää se, että EU:lla on mahdollisuus pidättää jäsenmaille suoritettavista maksuista niiden maksamatta jättämiä varoja. Tämä on pureva toimenpide varsinkin budjetin nettosaajamaille, jotka myös hyötyvät eniten elpymisrahastosta.

Suomen maksimivastuut elpymisrahastosta ovat pieniä suhteessa valtion kokonaisvelkoihin (noin 120 mrd. euroa) ja takausvastuisiin (noin 60 mrd. euroa), ts. elpymisrahasto ei olennaisesti muuta valtion vastuiden kokonaismäärää. Myöskään suurimmat mahdolliset tilapäiset maksuvelvoitteet komissiolle eivät ole suuria verrattuna valtion velkaantumismahdollisuuksiin. Valtio lisäsi yksin vuonna 2020 velkaa noin 20 mrd. eurolla ja uuden velan korkotaso oli negatiivinen ja yksi Euroopan alimmista.

Tämän perusteella on vaikea ajatella, että elpymisrahastosta Suomen valtiolle syntyvät vastuut voisivat vaarantaa valtion mahdollisuuksia suoriutua muista velvoitteistaan, mikäli Suomi hoitaa ylipäätään julkista taloutta vastuullisella tavalla.

2. Elpymisrahasto ja unionin luonne

Elpymisrahaston potentiaalisesti merkittävä vaikutus Euroopan unionin luonteeseen liittyy EU-tason finanssipolitiikan syntymiseen. Vaikka talouspolitiikka on perussopimuksen (SEUT artikla 121) mukaan ”yhteistä etua koskeva asia”, finanssipolitiikka on toistaiseksi ollut jäsenmaiden suvereenisti päättämää ja niiden yksinomaisella vastuulla. Jäsenvaltioita on perussopimuksessa (SEUT artikla 125) erityisesti kielletty ottamasta vastuulleen toisten jäsenvaltioiden velkoja. Vaikutuksia muihin maihin on pyritty hallitsemaan lähinnä vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkarajoilla, eurokriisin myötä syntyneellä makrotaloudellisten epätasapainojen prosessilla ja löysällä koordinaatiolla.

Elpymisrahasto merkitsee merkittävää EU-tason finanssipoliittista toimenpidettä kahdessa suhteessa. Yhtäältä EU velkaantuu itse voidakseen vaikuttaa koko EU:n finanssipolitiikan ”viritykseen”, ts. siihen, kuinka elvyttävää finanssipolitiikka koko EU-tasolla on. Toisaalta kerättyjä varoja kohdennetaan epäsymmetrisesti suhteessa jäsenmaiden rahoitusvastuisiin niin, että varoilla pyritään tukemaan elvyttävää finanssipolitiikkaa maissa, joiden omat mahdollisuudet velanotolla tukea kysyntää ovat keskimääräistä heikommat tai jotka yksinkertaisesti ovat keskimääräistä köyhempiä. Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti tasoittamaan suhdannetaantuman syvyydessä olevia eroja jäsenmaiden välillä ja samalla estämään suurimmissa vaikeuksissa olevia maita joutumasta akuuttiin valtionvelka- ja rahoituskriisiin, jolla olisi seurausvaikutuksia muillekin maille.

Olennainen kysymys EU:n finanssipoliittisen luonteen kannalta on, jääkö toimenpide kertaluonteiseksi tai hyvin harvinaiseksi aivan poikkeuksellisiin kriiseihin liittyväksi, vai johtaako se vastaavanlaiseen toimintaan enemmän tai vähemmän säännönmukaisesti. Jälkimmäisessä tapauksessa syntyy myös paine muuttaa muodollisia päätöksentekorakenteita.

Nähdäkseni paine tai houkutus vastaavanlaiseen EU-velalla rahoitettavaan ja myös jäsenmaiden suhdannetilanteita tasoittavaan finanssipoliittiseen toimintaan on tulevaisuudessa suuri kahdesta syystä.

Ensinnäkin, euroalueen laajuiselle finanssipolitiikalle voidaan taloustieteellisen tutkimuksen valossa löytää hyviä perusteita. Kun rahapolitiikka ei voi tasata jäsenmaiden välisiä suhdanne-eroja rahaliitossa, tarvitaan tähän finanssipolitiikkaa. Jos jäsenmaan oma kyky elvyttävään finanssipolitiikkaan on rajallinen, unionin (muiden jäsenmaiden) tulonsiirroilla ja lainoilla voidaan sitä mahdollistaa.

Riittävää yksimielisyyttä tällaiseen jäsenmaiden väliseen suhdannetasaukseen ei ole aiemmin syntynyt. Syy on se, että pohjoisen Euroopan maat ovat pelänneet suhdannetasauksen johtavan moraalikatoon – tukea saavien maiden haluttomuuteen parantaa taloutensa toimintaa ja erityisesti julkisen talouden kestävyyttä – minkä seurauksena tasauksesta muodostuisi yksisuuntainen tulonsiirtojärjestelmä varsinaisen koheesiopolitiikan rinnalle.

Eurokriisi toi poikkeuksen tähän periaatteeseen: rahoitusvaikeuksissa oleville maille myönnettiin osin EU:n budjetin kautta (ERVM) mutta pääosin sen ulkopuolella muiden jäsenvaltioiden takaamaa rahoitustukea. Elpymisrahaston yhteydessä jäsenmaille suuntautuva tuki poikkeaa

kuitenkin eurokriisin yhteydessä vaikeuksissa olleille jäsenmaille kohdennetusta tuesta kahdessa suhteessa. Tällä kertaa maksimituesta hieman yli puolet on suoria tulonsiirtoja, kun aiemmin kaikki tuki oli lainaa. Toiseksi tukeen ei liity samanlaista tiukkaa ehdollisuutta, jota eurokriisituen yhteydessä pidettiin taloudellisesti järkevänä moraalikadon hillitsemiseksi ja oikeudellisesti välttämättömänä perussopimuksen em. artiklan 125 takia.

Uusi tukijärjestely merkitsee sitä, että samalla kun se tukee vaikeuksissa olevien maiden kykyä selvitä nykyisestä kriisistä ja siten vakaan talouskehityksen mahdollisuutta lähivuosina, se vaikuttaa odotukseen siitä, miten tullaan toimimaan uusissa häiriötilanteissa. Suurta tukea saavat velkaantuneet maat voivat aiempaa varmemmin odottaa samanlaisen löysäehtoisen tuen saatavuuteen myös tulevaisuudessa. Tämä vähentää maiden valmiutta toteuttaa vaikeita uudistuksia, jotka parantaisivat maiden velanhoitokykyä. Jos näin käy, tulevaisuudessa on suurempi tarve nyt syntyneen kaltaisiin finanssipoliittisiin siirtoihin jäsenmaiden kesken uusien kriisien kärjistymisen estämiseksi.

Elpymispaketin luonteiselle koko EU:n tason finanssipoliittiselle elvytykselle on syntynyt erityinen peruste myös korkotason painumisesta nollan tienoille. Rahapolitiikan elvytysmahdollisuudet ovat tässä tilanteessa vähäiset. Korkotason ennustetaan myös pysyvän matalan useita vuosia. Tämä pitää yllä painetta turvautua EU-tason finanssipoliittiseen elvytykseen myös tulevina vuosina, jos talous ajautuu koronakriisin jälkeen nopeasti uuteen taantumaan.

Toinen syy siihen, että elpymisrahaston tapaiseen ratkaisuun on houkutus turvautua uudestaan, syntyy täysin uudesta tulkinnasta, että EU voi rahoittaa menojaan (ei vain luottoja vaan lopullisia menoja) omalla velallaan. Aiemmin oli vakiintunut tulkinta, että perussopimus, etenkin SEUT artikla 310, teki mahdottomaksi tällaisen velkaantumisen. Tulkintaan yhtyivät myös komissio ja neuvoston lakiasianpalvelu.

EU-velkaantumisen mahdollisuus tässä tilanteessa muuttaa velkaantumisen mahdollisuutta koskevan kysymyksen laadullisesta kyllä/ei-asetelmasta velkaantumistarpeen tärkeyttä koskevaksi astekysymykseksi. On helppo kuvitella, että syntyy uusia – koronakriisiä lievempiä – ongelmatilanteita, joissa yhteiseen velkaan turvautuminen on helpompi ratkaisu kuin pidättäytyminen rahankäytöstä, varojen uudelleen kohdentaminen tai jäsenmaksujen nostaminen. Kun velkaantumistabu on rikottu, lisävelkaantumisesta sopiminen on jatkossa poliittisesti helpompaa.

EU-velan kasvua tukee myös rahoitusmarkkinoiden tottuminen velan luomaan turvalliseen sijoituskohteeseen. Turvalliset vaateet ovat hyödyllisiä rahoituksenvälityksessä ja niistä on ollut pulaa. Niinpä tällaisten vaateiden lisäämiselle voi olettaa syntyvän tukea rahoitusmarkkinatoimijoiden suunnasta.

Monet Euroopan talouspolitiikan asiantuntijat ja päättäjät ovat tulkinneet elpymisrahastoratkaisun vaikutusta juuri tällä tavalla: kyse on askeleesta kohti EU-tason finanssipolitiikkaa, fiskaaliunionia. Menettelyn tekemistä pysyväksi ovat puoltanut mm. EKP:n pääjohtaja Christine Lagarde. Huomionarvoista on, etteivät näin ajattele vain fiskaaliunioniin perinteisesti hyvin myönteisesti suhtautuneet ekonomistit ja Etelä-Euroopan poliitikot, vaan tukea ajatukselle löytyy myös Saksan poliitikkojen joukosta. Saksan sosialidemokraattinen valtiovarainministeri Scholz on suhtautunut yhteiseen finanssipolitiikkaan myönteisesti, eikä talouskurin puolestapuhujana tunnettu entinen kristillisdemokraattinen valtiovarainministeri Wolfgang Schäublekaan pidä asiaa yhtä poissuljettuna kuin aiemmin.

Tämä uusi suhtautuminen ei tarkoita, että EU:lle syntyisi nopeasti rutiininomaisesti käytettävissä oleva finanssipoliittinen toimintakyky. Toistaiseksi ei ole luotu mitään uusia instituutioita eikä muodollisia toimivaltoja ole muutettu. Kaikki päätökset vaativat edelleen jäsenmaiden yksimielisyyttä. Pysyvä ja tehokkaasti toimiva EU-tason finanssipoliittinen toimintakyky edellyttää perussopimuksen muuttamista niin, että EU-tasolla on toimielin, joka pystyy päättämään velan hankinnasta ja varojen käytöstä ml. eri jäsenmaille suuntautuvista tuista ilman jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Valmius perussopimuksen muuttamiseen lienee kuitenkin pieni näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Uskottavin vaihtoehto lieneekin, että EU turvautuu elpymisrahastoratkaisua muistuttaviin toimiin verraten pitkään muodollisesti kertaluonteisina yksimielisyyttä edellyttävinä ratkaisuina. Kuinka usein, missä mittakaavassa ja millaisin kohdennuksin on toki täysin avoin kysymys. Asiaan vaikuttaa todennäköisesti hyvin paljon se, millaiseksi kokemus elpymisrahastosta muodostuu. Jos varat käytetään hyvin talouden suorituskykyä parantaviin uudistuksiin korkeasti velkaantuneissa maissa, epäluulot EU:n finanssipoliittisia toimia kohtaan voivat hälventyä. Päinvastaisessa tapauksessa niiden voi olettaa lisääntyvän ja elpymisrahaston jääminen kertaluonteiseksi on todennäköisempää.

Yksittäisellä jäsenvaltiolla on periaatteessa mahdollisuus estää jokainen uusi ratkaisu. Etenkin pienen jäsenmaan voi kuitenkin olettaa olevan vaikea käytännössä yksin asettua laajasti kannatettua uutta finanssipoliittista toimenpidettä vastaan, vaikka kyse ei olisikaan niin poikkeuksellisesta tilanteesta kuin koronakriisissä.