

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

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 lausunnossa elpymisrahastoa koskeviin kysymyksiin.

TIIVISTELMÄ:

- yhteinen finanssipoliittinen vastaus koronakriisiin on perusteltu EU-alueen talouskehityksen vakauttamiseksi ja saamiseksi uudelleen kestävä kasvun tielle
- elpymisrahasto toteuttaa tätä vastausta, vaikka ei etenkään lyhyellä aikajänteellä niin tehokkaasti kuin esimerkiksi komission arvioissa esitetään; hyvin käytettyinä tuella ja siihen kytkeytyvillä uudistuksilla voidaan sen sijaan parantaa tukea paljon saavien maiden kasvua ja valtioiden velanhoitokykyä ehkä merkittävästikin keskipitkällä aikajänteellä
- vaikka elpymisrahasto on muodollisesti kertaluonteinen, sen toteuttaminen ja erityisesti siinä yhteydessä omaksuttu uusi tulkinta EU:n oman velan mahdollisuudesta lisää merkittävästi todennäköisyyttä turvautua uudelleen saman tapaisiin ratkaisuihin (EU-velka ja mittavat tulonsiirrot jäsenmaiden välillä ilman tiukkaa ehdollisuutta)
- kyse on siis askeleesta kohti fiskaaliunionia, joka kuitenkin on usealla tavalla epätäydellinen ja voi sellaisena pitkän päälle lisätä pikemminkin kuin vähentää riskejä vakaalle talouskehitykselle ja samalla johtaa nykyistä suurempiin tulonsiirtoihin hyvän talouskehityksen maista huonon kehityksen maihin
- vaihtoehto olisi (ollut) tukeutuminen eurokriisin aikana luotuihin rahoitustukimekanismeihin yhdistettynä jonkinasteisiin rahoituskehyskauden aikana korotetuilla jäsenmaksuilla rahoitettuihin suoriin tulonsiirtoihin ja EKP:n vahvaan tukeen.
- jäsenmaiden iso enemmistö, ml. erityisesti Saksa, päätyi kuitenkin pitämään elpymisrahastoa parempana vaihtoehtona
- elpymisrahaston vaikutus Suomen talouskehitykseen riippuu ratkaisevasti siitä, mitä olisi tapahtunut tai tapahtuisi ilman rahastoa. Mikäli EU:n talous ei ajaudu akuuttiin rahoitusmarkkina- ja valtionvelkakriisiin ilman pakettia, Suomen saama hyöty on vähäinen verrattuna siihen, että Suomen osuus elpymisrahaston rahoituksesta käytettäisiin kotimaassa. Jos sen sijaan vaihtoehto on EU:n talouden syvä kriisi, Suomen menetykset nousisivat helposti paljon suuremmiksi kuin Suomen ”nettorahoitus”, arviolta 4 mrd. euroa, elpymisrahastosta.
- En pidä Suomen edun mukaisena jäädä yksin pois elpymisrahastosta sekä em. kriisiin ajautumisen riskin takia että poliittisten haittojen takia, jos Suomi pakottaisi muut maat luomaan hankalammin toteutettavan rahastomallin ja jäisi itse ”vapaamatkustajaksi”
- Suomen politiikan välittömän huomion tulisi kohdistua varojen tehokkaaseen käyttöön sekä kotimaassa että erityisesti suurten nettosaantojen maissa. Tämän ohella olisi pyrittävä parantamaan markkinakurin edellytyksiä jäsenmaiden taloudenpidon pitämiseksi vastuullisena.

1. Yhteisen finanssipoliittisen toimen tarpeellisuus

Koronakriisi on syvä, alun perin tarjontapuolelta syntynyt, mutta kysyntälamaksi muuntunut maailmanlaajuinen taantuma. Taantumaa syvyyttä on järkevää hillitä ja elpymistä kohti normaalia taloudellista toimeliaisuutta tukea elvyttävällä politiikalla. Kun korkotaso on jo lähtötilanteessa nollan tienoilla, rahapolitiikan normaali vaikutusmekanismi korkojen alenemisesta suurempaan yksityiseen kulutus- ja investointikysyntään ei toimi. Tällaisessa tilanteessa finanssipoliittikka on ainoa ja itse asiassa tehokas keino tukea kysyntää. Samalla sitä tarvitaan itse epidemian taltuttamisen tähtäävien toimien rahoittamiseen.

Euroalueen jo alun perin korkeasti velkaantuneille ja heikon kasvupotentiaalin maille suuri lisävelkaantuminen on kuitenkin riski: jos markkinat menettävät lisävelkaantumisen myötä luottamuksen ao. maiden velanhoitokykyyn, uuden valtionvelan hinta ja samalla ao. maiden yksityisten sektoreiden korkotaso nousee. Tämä tekisi tyhjäksi finanssipoliittikan positiivisen kysyntävaikutuksen ja ääritilanteessa ajaisi asiaomaisia maita kohti maksukyvyttömyyttä. Kun tämä koskisi useita maita, ml. 15 % euroalueen BKT:sta tuottavaa Italiaa, uhkana olisi eurokriisin kaltainen tai vielä pahempi taantuma. Siitä olisi haittaa kaikille EU-maille.

Tehokas tapa pitää valtionlainojen korot matalina ja siten mahdollistaa kysyntää tukeva finanssipoliittikka on, että keskuspankki ostaa valtionlainoja paljon ja siten asiallisesti rahoittaa alijäämät. Tämä ei ole ristiriidassa keskuspankkien hintavakaustavoitteen kanssa nykytilanteessa, jossa inflaatiovauhti hyvin matala. Päinvastoin, valtionlainojen suuret ostot tukevat inflaation nousua kohti hintavakaustavoitteen mukaista inflaatiovauhtia. Kaikki keskuspankit, ml. EKP ovatkin turvautuneet näihin ostoihin, ja EKP on ostanut reilusti yli puolet, jopa 3/4 euromaiden uusista valtionlainoista.

EKP:lla on kuitenkin muihin keskuspankkeihin nähden erityinen ongelma, koska euroalue koostuu useasta maasta, joiden julkisen talouden tilanteet ovat hyvin erilaisia. Riittävän suuri kaikkia maita niiden koon mukaan koskeva valtionvelkojen ostaminen auttaa myös heikoimpia maita. Heikoimpien maiden lainojen suuret ostot ovat kuitenkin EKP:lle riski, jonka kantavat muut kuin heikossa tilanteessa olevan jäsenmaan keskuspankit ja edelleen valtiot. Itsenäisesti, ilman poliittista vastuuta toimivan EKP:n ei pitäisi tällaisia jäsenmaiden välisiin tulonsiirtoihin ääriolosuhteissa johtavia päätöksiä tehdä, eikä se olekaan siihen halukas.

Tämän vuoksi on eduksi, jos heikon julkisen talouden maiden mahdollisuutta rahoittaa elvyttävää finanssipoliittikkaa akuutissa taantumassa voidaan tukea muuten kuin pelkästään EKP:n valtionlainaostoin. Kaavailtu elpymisrahasto tähtää tähän.

2. Elpymisrahasto ratkaisuna elvytystarpeeseen

Varsinainen elvytystarve koskee kuluvaan vuoteen ja vuoteen 2022 joiden kuluessa EU:n kokonaisuudessaan arvioidaan elvytyksen tukemana saavuttavan ennen kriisiä vallinneen tuotannon tason.

Elpymisrahaston 750 miljardia euroa (390 suoraa tukia ja 360 lainoja) on runsaat 5 % EU:n vuotuisesta BKT:sta. Summa on huomattava, mutta sen käyttö jakautuu pääosin 5 vuodelle siten, että vuosina 2021 ja 2022 tarkoitus on käyttää noin 180 mrd. euroa eli noin 1,3 % yhden vuoden

BKT:sta. Näinä kahtena vuonna EU:n kansallinen velka kasvaa noin 1400 miljardia elin 10% EU:n vuotuisesta BKT:sta. EU-velalla rahoitettu kysynnän lisäys on siten verraten vaatimaton suhteessa kansallisen julkisen velan kasvun rahoittamaan kysynnän tukeen.

Elpymisrahoituksen (suorat tuet + lainat) merkitys on toisaalta huomattavasti keskimääräistä suurempi korkeasti velkaantuneille ja köyhille jäsenmaille: Kroatiassa ja Bulgariassa yli 20 %, Kreikassa 18%, Espanjassa 12 % ja Italiassa 10 % vuotuisesta BKT:sta. Tämän vuoksi vaikutukset näiden maiden kasvuun ovat tuntuvasti suuremmat.

EU-komission arvion mukaan velkaisten maiden (Kreikka, Italia, Espanja, Portugal, Kypros) BKT olisi suuruusluokkana 2-3 % korkeampi vuonna 2021 ja vuonna 2024 3-4 % korkeampi kuin ilman pakettia, kun vauraille maille (ml. Suomi) vaikutukset olisivat vastaavasti 0,5 % ja 1 % tienoilla.

Komission vaikutusarvioita voidaan pitää ylärajoina mm. sen vuoksi, ettei kaikkea velkarahoitusta välttämättä käytetä, EU-rahoituksella korvataan ehkä kansalliseen velkaantumiseen perustuvaa kysynnän tukea ja että ns. kerroinvaikutus jää komission arvioimaa pienemmäksi. Esimerkiksi Darvas arvioi realistisiksi lyhyen ajan kasvuvaikutuksiksi puolet komission alarajoista (<https://www.bruegel.org/2021/01/the-nonsense-of-next-generation-eu-net-balance-calculations/>).

Ratkaisevaa paketin kasvuvaikutusarvioiden kohdalla on oletus siitä, mitä olisi tapahtunut tai tapahtuisi ilman elpymispakettia. Mikä tässä suhteessa on järkevä vertailukohta, ei ole itsestään selvää. Laskelmat on käytännössä tehty suhteessa jonkinlaiseen taantumun ”perusuraan”, mutta ei syvän valtionvelka- tai pankkikriisin sisältämään kriisiin.

Oma käsitykseni on, että ilman jotakin pakettia, joka tukee korkeasti velkaantuneiden maiden kykyä harjoittaa kasvua vahvistavaa ja velanhoitokykyä parantavaa finanssipolitiikkaa, olisi (ollut) huomattava riski globaalin finanssikriisin ja eurokriisin kaltaisen pankkijärjestelmien toimintaa ja valtioiden velanhoitokykyä uhkaavan kriisin toteutumisesta. Tällaisen kriisin syntyessä Euroopan kokonaistuotanto voisi helposti romahtaa olennaisesti ennustettua enemmän ja toipua olennaisesti hitaammin.

Vaikka on vaikea sanoa, mikä eri tekijöiden – EKP:n arvopaperiostot etunenässä – merkitys on, on uskottavaa, että elpymisrahastoratkaisu on parantanut velkaantuneimpien maiden talouskehitystä koskevia odotuksia. Korot ovat alentuneet suhteessa Saksan korkoihin. Eurokriisin kaltaista kriisiä ei ainakaan toistaiseksi odoteta syntyvän, toisin kuin monet keväällä pelkäsivät. Tämä vaikutus tuskin kuitenkaan on yksin tai edes pääosin paketin välittömien lyhyen ajan kasvuvaikutusten ansiota. Nehän ovat verraten rajalliset, kuten edellä todettiin. Luultavasti vähintään yhtä tärkeää on ollut luottamuksen kasvu siihen, että tukipaketin avulla ongelmissa olevat maat kykenevät toteuttamaan investointeja, jotka vahvistavat maiden kasvua ja velanhoitokykyä ajan mittaan, sekä toisaalta luottamuksen kasvu siihen, että ongelmiin joutuvat maat saavat helposti tukea jatkossakin.

3. Elpymisrahaston vaihtoehto?

Rahoitusvaikeuksissa olevien jäsenmaiden tukeminen ei ole uusi asia. Eurokriisin aikana luotiin menettelytapa yksittäisten maiden tukemiseksi: lainamuotoinen ehdollinen tuki, joka rahoitetaan muiden jäsenmaiden takuulla. Ehdollisuus tarkoittaa sopeutusohjelmaa, joka eurokriisin vuosina sisälsi tyypillisesti julkisen talouden välittömiä tasapainotustoimia (menojen leikkauksia ja verojen korotuksia) ja talouden kasvua ja siten velanhoitokykyä parantavia rakenneuudistuksia. Tilapäisten järjestelyjen rinnalle luotiin pysyvä Euroopan rahoitusvakausmekanismi EVM, jonka tukikapasiteetiksi päätettiin 500 mrd. euroa. Sen rinnalla EKP teki ns. OMT-lupauksen, jossa se

ilmoitti olevansa periaatteessa valmis yksittäisen jäsenmaan rajattomaan rahoittamiseen tietyissä tilanteissa edellyttäen, että jäsenmaa sitoutuu EVM-ohjelman määrittämiin ehtoihin.

Huhtikuussa 2020 päätettiin, että ESM voisi lainata hyvin lievin ehdoin enintään 2 % jäsenmaiden BKT:sta olevan summan rahoitustukea koronaviruksen talousvaikutusten puskurointiin, eli yhteensä runsaat 200 mrd. euroa. Tähän luottomahdollisuuteen mikään maa ei ole toistaiseksi ollut halukas turvautumaan. Lisäksi komissio mm. loi 100 miljoonan ns. SURE-lainaohjelman koronan työmarkkinaseurausten lieventämiseen.

Elpymisrahaston rahoitustukea vastaavaan vaikutukseen pääseminen olisi vaatinut EVM:n tukivaltuuksien laajentamista ja/tai EKP:n OMT-ohjelman aktivointia. Lisäksi olisi luultavasti tarvittu ainakin johonkin mittaan suoria tulonsiirtoja pandemiasta eniten kärsineille maille. Nämä tulonsiirrot olisi voitu rahoittaa rahoituskehyskauden loppupuolella toteutettavilla jäsenmaksujen korotuksilla.

Tällaisen ratkaisun etuna olisi ennen kaikkea ehdollisuuden periaatteen vahva säilyttäminen jäsenmaiden tukemisessa ja uuden unionitason velkaantumismahdollisuuden välttäminen. Lisäksi tuki olisi ollut kanavoitavissa tarkemmin sellaisille maille, jotka kärsivät pandemiasta taloudellisesti eniten ja joiden julkisen talouden liikkumavara on pienin. Nyt tukea kanavoituu paljon myös useille ns. uusille jäsenmaille, joiden BKT asukasta kohden on matala, mutta jotka eivät ole kärsineet koronasta erityisen paljon ja joiden julkisen talouden liikkumavara ei ole kärsi korkeasta velkaantumisesta.

Viime vuoden poliittinen prosessi ei kuitenkaan johtanut tällaiseen, olemassa oleviin tukijärjestelmiin perustuneeseen ratkaisuun. Syitä elpymisrahaston luomiselle olemassa oleviin järjestelmiin turvautumisen sijasta oli nähdäkseni useita: (1) koronaviruksen aiheuttaja on selvästi sen kohteeksi joutuneista maista riippumaton. Tämän vuoksi ehdollisuutta ei koettu samalla tavalla välttämättömäksi ns. moraalikadon hillitsemiseksi kuin eurokriisin yhteydessä vaan pikemminkin kohtuuttomaksi, (2) tuen tarpeessa olevat maat vastustivat jyrkästi kaikkea ehdollisuutta, (3) muut EU-maat ja erityisesti Saksa halusivat ehdottomasti välttää EU:n sisäsyntyisen kriisiytymisen tilanteessa, jossa Trumpin Yhdysvallat, Venäjä ja Kiina pyrkivät eri tavoin heikentämään Euroopan unionia, josta Iso-Britannia oli lisäksi juuri eronnut, (4) EU:n finanssipoliittisen integraation tiivistämistä ylipäättään kannattavat maat ja instituutiot halusivat käyttää tilaisuutta hyväksi tällaisen integraation edistämiseksi.

4. Vaikutukset Suomen talouteen

Suomi kuuluu maihin, jotka hyötyvät elpymisrahastosta suoraan vähän. Komission laskelmissa Suomea koskevia lyhyen ajan kasvuarvioita ei ole erikseen raportoitu. Picek sen sijaan arvioi maakohtaisia vaikutuksia tavalla, joka tuottaa koko EU:n osalta saman suuruusluokan vaikutuksia kuin komission laskelma

(<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/spillover-effects-from-next-generation-eu.html>). Hän saa keskimääräiseksi vaikutukseksi Suomen BKT:hen 0,6 % kaikki kerrannaisvaikutukset mukaan lukien vuosina 2021-2026). Kuuden vuoden aikana BKT-lisäys olisi kumulatiivisesti siis 3-4 % yhden vuoden BKT:sta eli suuruusluokkana 7,5-10 mrd. euroa.

Aivan samalla tavalla kuin kokonaisuudenkin osalta, elpymisrahaston Suomelle koituvan hyödyn arviointi riippuu ratkaisevasti siitä, mitä oletetaan tapahtuvan, jos Suomi EI osallistuisi elpymisrahastoon, jonka suorista tuista Suomi maksaa aikanaan (korkokulut sivuuttaen) 6,6 mrd. euroa ja saa uusimman arvion mukaan 2,7 mrd. euroa.

Suomen osalta vaihtoehto on käyttää elpymisrahaston rahoitusosuutta vastaava määrä 6,6 mrd. euroa kotimaiseen elvytykseen. Mutta tämä voi liittyä kolmeen vaihtoehtoiseen EU-kehitykseen: (a) elpymisrahasto syntyy ilman Suomea, (b) elpymisrahastoa ei synny ja EU:n talouskehitys on perusennusteen mukainen ja (c) elpymisrahastoa ei synny ja EU ajautuu syvään talouskriisiin. Periaatteessa vaihtoehtona on myös, että EU ajautuu uuteen suureen taantumaan elpymisrahastosta huolimatta. Näin ei kuitenkaan nyt näyttäisi käyvän, joten voimme sivuuttaa tämän vaihtoehdon.

Jos elpymisrahasto syntyisi ilman Suomea ja Suomi käyttäisi varat omaan elpymiseen, vapaamatkustajana toimivan Suomen talouskasvu saisi luonnollisesti parhaan mahdollisen tuen.

Jos elpymisrahastoa ei syntyisi ja EU:n talouskehitys olisi perusennusteen mukainen, Suomen BKT-muutos määräytyisi pelkästään oman finanssipolitiikan perusteella. Tämä vaikutus riippuu ratkaisevasti ns. kertoimesta, ts. kuinka suureen BKT:n muutokseen tietyn suuruinen elvytysruiske johtaa. Elpymisrahaston hyödyllisyyden arvioinnin kannalta absoluuttinen kotimaiseen elvytykseen liittyvä kerroin ei kuitenkaan ole tärkeä. Olennaista on, että käytetään samaa kerrointa kuin elpymisrahaston vaikutuksia koskeneissa laskelmissa. Picekin käyttämä kerroin on hänen raportointinsa kuvion perusteella suuri, yli 2 tarkastellulla 6 vuoden periodilla. Tämän perusteella voisi arvioida, että 6,6 miljardin käyttö kotimaiseen elvytykseen nostaisi BKT:ta kumulatiivisesti yli 13 mrd. euroa. Tämä on suurempi kuin Picekin em. arvio, noin 10 mrd. euroa. Tässäkin vaihtoehdossa Suomen olisi lähivuosien kasvun näkökulmasta parempi toimia yksin kuin osallistua elpymisrahaston rahoitukseen. Uusimman tiedon valossa ero on vielä jonkin verran suurempi kuin Picekin laskelmassa, koska hän käytti Suomen ”saantona” 3,2 mrd. 2,7 mrd. sijasta.

Jos elpymisrahastoa ei synny ja seurauksena on iso EU-talouden kriisi, vaikutuksia Suomeen on vaikea arvioida. On kuitenkin jokseenkin varmaa, että ne ovat niin suuria, että Suomen BKT kehittyisi paljon heikommin kuin jos elpymisrahasto syntyy ja Suomi on siinä mukana. Jo noin 1½ % BKT-menetyks yhtenä vuonna vastaisi 6,6 mrd. maksuosuuden ja 2,7 mrd. saannon erotusta. Todennäköinen menetys olisi tuntuvasti suurempi; vuonna 2009 Suomen BKT supistui globaalien finanssikriisin seurauksena 8,5 %. Jos tämä siis on vaihtoehto, Suomella on selvä lyhyen ajan taloudellinen intressi olla mukana sovitun kaltaisessa elpymisrahastossa.

5. Pidemmän ajan vaikutukset unionin toimintaan ja rakenteeseen

Elpymisrahasto merkitsee kahdessa suhteessa selvää muutosta unionin toiminnassa. Ensinnäkin unioni ryhtyy nyt ottamaan merkittävästi omaa velkaa toimintansa rahoittamiseen, ml. erityisesti suorat tuet jäsenmaille. Tätä on perussopimuksen (SEUT) aiemman vakiintuneen tulkinnan mukaan pidetty mahdottomana. Toiseksi, rahoitustukeen ei liitetä samanlaista ”tiukkaa” ehdollisuutta, jota eurokriisin aikaisissa tukitoimissa pidettiin taloudellisesti järkevänä ja oikeudellisesti välttämättömänä ns. no-bailout artiklan 125 takia.

Näistä syistä elpymisrahaston toiminta on asiallisesti EU-tason finanssipolitiikkaa, joka ylittää pelkän jäsenmaiden omien finanssipolitiikan toimien koordinaation: EU velkaantuu ja varat käytetään merkittävältä osin jäsenmaille tehtäviin tulonsiirtoihin tarkoituksena tukea taloudellista kasvua erityisesti paljon tukea saavissa maissa ja koko unionin alueella. Samalla se korvaa tiukkaan ehdollisuuteen perustuvan kriisinhallintapolitiikan löysemmin ehdoin myönnettävillä tuilla ja lainoilla.

Muodollisesti kyse on kertaluonteisesta ratkaisusta. Samanlainen toimenpide tulevaisuudessa edellyttää uutta yksimielistä päätöstä eikä nyt luoda mitään uusia instituutioita EU-tason finanssipolitiikan toteuttamiseksi.

Ratkaisu on kuitenkin merkittävä ennakkotapaus, erityisesti EU:n velkaantumismahdollisuuden luomisen takia. Kun aiemmin mahdottomana pidetty asia on nyt todettu perussopimuksen uudella tulkinnalla mahdolliseksi, on olennaisesti aiempaa helpompaa turvautua velkaantumiseen uudelleen. Tuen ehdollisuudesta tinkiminen ei ole laadullisesti yhtä iso muutos, mutta on käytännössä myös merkityksellinen.

Monet merkittävät toimijat ja asiantuntijat ovatkin pitäneet pään avausta tärkeänä askeleena kohti pysyvää unionintason finanssipolitiikkaa, fiskaaliunionia. Olen taipuvainen ajattelemaan samalla tavoin, vaikka kehityksen tarkka luonne ja aikataulu ovat epäselviä, eikä lopputuloskaan ole varma.

EU-tason finanssipolitiikalla on ilmeiset hyötynsä tilanteessa, jossa rahapolitiikka ei ole tehokas ja pelkkä jäsenmaiden välinen koordinaatio ei tuota riittävää tulosta valtioiden painottaessa omia kansallisia tarpeitaan. Monet pitävät sitä myös tärkeänä rahaliiton vakaan toiminnan kannalta sillä perusteella, että yhteisistä resursseista annettu tuki muita heikomman suhdannetilanteen maille auttaa koko alueen vakaata kasvua.

Toisaalta yhteiseen velkaantumiseen, jota etenkin käytetään jäsenmaille myönnettävien heikosti ehdollisten tukien rahoittamiseen, sisältyy sekä talouden vakauteen että maiden väliseen tulonjakoon liittyviä huomattavia riskejä. Yhteinen velka, jonka takaisinmaksu on kaukana ja maksutaakan jakautuminen epäselvä, lisää riskiä unionin julkisten talouksien yhteenlasketusta velkaantumisesta tavalla, joka voi pitkän päälle lisätä unionin kriisialttiutta.

Käyttö tulonsiirtoihin, erityisesti ilman tiukkaa ehdollisuutta, lisää puolestaan riskiä, että fiskaaliunioni vähentää heikosti talouttaan hoitavien maiden tarvetta parantaa taloutensa toimintaa. Tämä sekä heikentää unionin talouden kasvua ja vakautta kokonaisuutena että lisää riskiä yhdensuuntaisten tulonsiirtojen lisääntymisestä tällaisiin maihin, paremmin talouttaan hoitavien maiden kustannuksella.

Näiden riskien hallitseminen riippuu olennaisesti niistä instituutioista, joiden puitteissa yhteisestä politiikasta päätetään. Mitä ilmeisimmin tarvittaisiin selkeät pelisäännöt ja tehokkaat päätöksentekomekanismit sekä EU-tasolle mahdollisuus nykyistä paljon voimakkaammin ohjata jäsenmaiden taloudenpitoa. Tällaisten toimivaltojen luominen tuskin on mahdollista ilman perussopimuksen muuttamista. Toisaalta poliittista tukea perussopimuksen muuttamiseen ei ole näköpiirissä; tähän vaatisi jäsenmaiden yksimielisyyttä ja joissain maissa myös kansanäänestyksen.

Onkin olemassa vaara, että samalla kun elpymisrahasto vakauttaa EU-alueen talouskehitystä lähivuosina, se johtaa epätäydelliseen fiskaaliunioniin, jossa julkinen velka kasvaa ja päätöksenteko mahdollisista uusista vastaavista toimista on epävarmaa ja samalla vailla sellaista ehdollisuutta, joka varmistaa rahan tehokkaan käytön ja parantaa ongelmatalouksien suorituskykyä.

6. Oma kokonaisarvio Suomen edun mukaisesta toimintalinjasta

Suomen välitön taloudellinen hyöty elpymisrahastosta on edellä todetulla tavalla epävarma ja riippuu siitä, millaiseksi kehitys olisi muodostunut / muodostuisi ilman rahastoa. Jos kehitys ei johtaisi isoon kriisiin, Suomelle olisi taloudellisesti edullisempaa käyttää elpymisrahaston rahoitus 6,6 mrd. kokonaan kotimaassa. Itse pidän riskiä hyvin huonosta kriisinomaisesta kehityksestä kuitenkin merkittävänä ilman jotakin tukea heikossa julkisen talouden tilanteessa olevien ja paljon koronasta kärsivien maille. Tällaisen vaihtoehdon aiheuttamat tappiot Suomelle ylittäisivät helposti Suomen nettomaksun rahastoon.

Toisaalta elpymisrahaston luoma ennakkotapaus unionitason finanssipolitiikasta lisää nähdäkseni riskiä talouskehityksen epävakauudesta pitkällä aikajänteellä ja samalla riskiä lisäkuluista Suomen kaltaisille maille, jos kehkeytymässä olevalle fiskaaliunionille ei luoda toimivia instituutioita ja vahvisteta jäsenmaiden talouspolitiikan kurinalaisuutta ennen kaikkea markkinakurin edellytyksiä parantamalla.

Muiden ml. erityisesti Saksan kannan vuoksi on hyvin mahdollista ja jopa luultavaa, että Suomen poisjäänti ei kaataisi elpymisrahastohanketta. Vastaavan tuloksen saavuttaminen ilman kaikkien maiden suostumusta olisi kuitenkin kesällä sovittua elpymisrahastomallia monimutkaisempi toteuttaa joko ns. tehostetun yhteistyön muodossa tai kokonaan EU-instituutioiden ulkopuolella EVM:n tapaan.

Kaikkien muiden jäsenmaiden pakottaminen tällaiseen ratkaisuun ja siihen liittyvä Suomen ”vapaamatkustajarooli” vaikeuttaisi Suomen mahdollisuuksia saada tukea omille kannoilleen EU:n yhteisestä politiikasta päätettäessä asioissa, joissa ei vaadita yksimielisyyttä. Samoin erityiskohtelun vaatiminen heikentäisi Suomen mahdollisuuksia saada tukea tilanteessa, jossa se itse kohtaa isoja taloudellisia tai muita sokkeja.

Kuinka hankalia nämä poliittiset seuraukset olisivat, on hankala arvioida. Jos elpymisrahastosta pois jääviä maita olisi useita (esim. ns. nuuka nelikko Suomen lisäksi), poliittiset haitat olisivat luultavasti olennaisesti pienemmät kuin tilanteessa, jossa Suomi jäisi yksin pois. Muiden maiden tiedossa olevien kantojen perusteella Suomen vaihtoehto kuitenkin on juuri jälkimmäinen. Itse pidän yksin poisjäämisen haittoja merkittävinä.

Em. seikkojen takia en pidä Suomen edun mukaisena jättäytyä elpymisrahastoratkaisusta pois sen ongelmista huolimatta.

Suomen tulisi kuitenkin määrätietoisesti edistää tuen ehdollisuuden vahvistamista niin, että varat tulevat tehokkaasti käyteen ja niiden käyttöön liittyy talouksien rakenneuudistuksia, jotka tukevat talouden kasvua ja valtioiden velanhoitokykyä. Toiseksi Suomen tulisi ajaa voimakkaasti markkinakurin edellytysten parantamista poistamalla valtioiden velkajärjestelyn toteuttamiskelpoisuutta heikentäviä esteitä.