

Käymme tässä raportissa lyhyesti läpi, mikä EU:n ehdottama ”elpymisrahasto” käytännössä on, ja mitä se tarkoittaa Suomelle ja suomalaisille. Raporttimme tarkoitus on tarjota aiheesta riippumatonta tietoa kansalaisille, ja herättää keskustelua.

Pääkohdat:

- Koko €750 miljardia, joista €390 mrd. jaetaan tukina ja €360 mrd. lainoina.
- Laina maksetaan takaisin jäsenmailta kerätyillä korkeammilla jäsenmaksuilla sekä uusilla EU-veroilla vuosina 2028 - 2058.
- Suomi maksaa EU-lainastaan korkeampaa korkoa kuin jos itse lainaisimme rahoitusmarkkinoilta.
- Rahaston elvytysvaikutus on todennäköisesti mitätön, koska se suuntaa rahoitusta tuottamattomiin kohteisiin, minkä lisäksi rahasto on liian pieni.
- Rahasto rikkoo useita EU:n perussopimuksen artikloja.
- Jos rahasto hyväksytään eduskunnassamme, sieltä pääsee pois ainoastaan eroamalla EU:sta.
- Rahasto vie Suomen tulonsiirtounioniin.

Mikä rahasto on?

Eduskuntakäsittelyyn tulevan ehdotuksen mukaan EU-komissio ottaa, budjettinsa ulkopuolella olevan erillisen rahaston kautta, markkinoilta lainaa enintään 750 mrd. euron edestä ja jakaa varat vuosina 2021-2024 EU:n budjetin kautta jäsenmaille. Varoista jaetaan 390 mrd. euroa lahjoina/tukena ja 360 mrd. lainoina. Jokainen maa laatii komission valvoman suunnitelman rahojen käytöstä. Jollei suunnitelmaa noudateta, voidaan varojen jako keskeyttää.

EU siis laskee liikkeelle velkaa (ensivaiheessa) 750 miljardia euroa. On vielä epäselvää minkälaisia velkainstrumentteja EU käyttää. Suomi ja muut maat takaavat EU-budjetin kautta velan, ja siten myös EU:n budjettialijäämän tulevan rahoituksen. Ennen kuin jokainen jäsenmaa on tämän hyväksynyt, rahasto ei voi toimia.

EU maksaa lainat takaisin jäsenmailta kerättyjen lainojen takaisinmaksujen (pääoma + korot), korkeampien jäsenmaksujen ja/tai EU-tasoisien uusien verovarojen avulla. Uudet EU-maiden kansalaisten maksamat verot voisivat koskea esimerkiksi digitaloutta ja muovin tai hiilen käyttöä. Jäsenmaat ovat käytännössä yhdessä vastuussa varojen takaisinmaksusta, mutta niiden omissa budjeteissa lisävelka ei silti näy. Esimerkiksi Suomessa elvytysrahaston ottamaa velkaa ei tällä hetkellä huomioida budjetissa, mutta sen osittainen palautus huomioidaan – melko käsittämättömästi – tulona (”saamme kolme miljardia”). Ilmeisesti ajatuksena on, että se maksetaan takaisin ”sitten joskus”.

Suomen osuus rahaston veloista on yhteensä n. 6½ mrd. euroa mikä maksetaan takaisin korkoineen alkaen vuodesta 2028 aina vuoteen 2058 saakka. Rahastossa ei toisin sanoen ole lähtökohtaisesti kyse lyhyt- tai väliaikaisesta muutoksesta EU:n toimintaan.

Rahaston tuista Suomi saa n. 3 mrd. euroa. Tuki maksetaan lähivuosina, mutta koko velka korkoineen maksetaan suomalaisten tulevilla tuloilla, eli veroilla.

Voidaan arvioida, että Suomen maksuosuus rahastosta tulee korkoineen, jotka alkavat juosta heti kun velka on otettu, ja maksuineen asettumaan 7 ja 8 miljardin euron väliin. Tämä on kuitenkin vain arvio, koska EU:n myöntämien lainojen korkoa ei vielä tiedetä, eikä ole tiedossa, ottaako Suomi EU:n tarjoamaa lainaa. Alustavien tietojen mukaan EU:n lainojen korko olisi korkeampi kuin mitä Suomi itse maksaisi velasta, joka on otettu omissa nimissämme.

Jäsenmaan ajautuessa maksukyvyttömäksi muiden maiden vastuu rahastosta saa sopimuksen mukaan nousta korkeintaan kaksinkertaiseksi. On kuitenkin lähtökohtaisesti selvää, että rahaston velalle on aina löydettävä maksaja. Jollei valtioille sovittua maksukattoa ylitetä jonkin jäsenmaan ajautuessa maksukyvyttömyyteen, joutuvat kansalaiset maksajiksi jollain toisella tavalla, kuten korkeampina EU-veroina/-maksuina tai pidempiaikaisina korollisina lainoina, jotka maksetaan verotuloistamme.

Maksujen maksimiraja pitää siten vain, jos jäsenvaltiot eivät ajaudu maksuvaikeuksiin seuraavien kolmenkymmenen vuoden aikana. Ottaen huomioon, että viimeisten kymmenen vuoden aikana viisi euromaata (Espanja, Irlanti, Kreikka, Kypros ja Portugali) on ajautunut maksuvaikeuksiin, tätä oletusta ei voida pitää realistisena.

Rahaston myöntämät avustukset

70 % rahaston avustuksista jaetaan väestömäärän, (käänteisen) asukasta kohden mitatun bruttokansantuotteen sekä vuosien 2015 - 2019 työttömyysasteen mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että köyhät, väestöltään suurimmat jäsenmaat, joissa on ollut korkea työttömyys vuosina 2015-2019, saavat suurimmat avustukset.

Loppujen 30 % avustuksien jakokriteerit ovat: vuoden 2020 BKT:n pudotus, vuosien 2020 ja 2021 BKT:n kokonaispudotus, (käänteinen) asukasta kohden mitattu bruttokansantuote ja väestömäärä.

Rahaston jakoperusteet eivät toisin sanoen pääosiltaan edes yritä kattaa korona-vaikutuksia, vaan kyseessä ovat suorat tulonsiirrot rikkailta köyhemmille ja talousasiansa huonosti hoitaneille jäsenmaille. Komission ehdotuksen perusteella suurimmat avustuksien saajat olisivat (vuosina 2021-2023):¹

- Italia: €65 mrd. (n. 7 % valtion 2020 budjetista)
- Espanja: €59 mrd. (n. 11 % valtion 2020 budjetista)
- Ranska: €37 mrd. (n. 3 % valtion 2020 budjetista)
- Puola: €23 mrd. (n. 10 % valtion 2020 budjetista)
- Kreikka: €16 mrd. (n. 18 % valtion 2020 budjetista)

Summat ovat monissa maissa valtavia suhteutettuna niiden budjetteihin, etenkin kun

¹ Tiedot: [Euroopan komissio](#) ja [Ameco -tietokanta](#).

huomioidaan että 70 % avustuksista maksetaan vuosina 2021-22.

Koska useimmat maat saavat lainarahaa markkinoilta hyvin halvalla, on todennäköistä, että komission tarjoama suhteellisen korkeakorkoinen lainaraha ei niitä suuresti kiinnosta. Kaikki jäsenmaat saavat myös tällä hetkellä lainaa kriisien hoitoon vuonna 2012 perustetusta Euroopan vakausmekanismista (EVM) negatiivisella korolla. Koska lainaan liittyy ehtoja, joissa vaaditaan talousuudistuksia, EVM:n tarjoama laina ei ole kiinnostanut koronakriisistä eniten kärsiviä maita.

Sitäkin suurempi on ollut kiinnostus elvytysrahaston tarjoamaan lahjarahaan, joka ei maksa mitään eikä sitä tarvitse koskaan palauttaa. Esimerkiksi Espanja ja Italia ovat jo budjetoineet rahaston varat, ennen kuin siitä on edes saatu päätöstä kansallisissa parlamenteissa. Voidaan perustellusti olettaa, että ko. maat odottavat saavansa EU:lta tulonsiirtoja myös jatkossa.

Aivan äskettäin on kuultu huhuja, että myös elvytysrahaston tukeen liitettäisiin ehtoja, jotka vaatisivat rakenteellisia uudistuksia.² Jos näin on, jää ihmettelemään, miksei elvytyshanketta yhtä hyvin olisi voitu rakentaa EVM:n puitteissa?

Mitä rahasto pyrkii tekemään?

Rahaston julkilausuttu tarkoitus on elvyttää euromaiden talouksia lisäämällä investointeja mm. ilmaista ja digitaalista taloutta edistäviin kohteisiin. Tavoitteena on sekä talouden elvyttäminen että muodissa olevien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen investointeja suuntaamalla. Komissio käyttääkin rahastosta nimeä ”Next Generation EU”. EU:n olettamuksen mukaan rahaston avulla työttömyys laskee, taloudellinen ja poliittinen vakaus lisääntyy, kasvu ja hyvinvointi paranevat ja velka voidaan maksaa takaisin aikanaan ongelmitta.

EU, Suomi mukaan lukien, epäilemättä tarvitsee lisää investointeja kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotannon lisäämiseksi. Tällaisia investointeja eivät kuitenkaan ole enää pitkään aikaan rajoittaneet rahoituksen puute tai sen kalleus. Varsinkin suuret yritykset ovat voineet helposti rahoittaa kannattavia investointeja laskemalla liikkeelle matalakorkoisia velkakirjoja kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Pienten yritysten pankkirahoituksen saatavuuskin on helpottunut, vaikkei samassa määrin.³

Yritysten investointitoiminnan vähenemisen keskeiseksi syyksi vuosien 2007-2008 finanssikriisin jälkeisenä aikana arvioidaan usein yritysten toimintaympäristön epävarmuus.⁴ Euroopassa pankkisektori ei myöskään koskaan ole toipunut finanssikriisistä.⁵ Kasuvat poliittiset jännitteet ja koronakriisin torjumisen taloudelliset seuraamukset ylläpitävät epävarmuutta, mikä vähentää yritysten investointihalukkuutta.

² Katso, esim. [El Pais](#).

³ Yritysten rahoituksen saatavuus olisi parantunut ja halventunut ilman valtioille tarkoitettua rahastoakin, jos aikanaan suurin elkein ehdotettu ja sittemmin unohdettu pääomaunioni olisi toteutettu.

⁴ Katso esim. [BIS](#).

⁵ Katso esim. [Euro area bank bailout policies after the global financial crisis sowed seeds of the next crisis](#) (VoxEU).

Samalla EKP:n ja muiden keskuspankkien erittäin elvyttävä rahapolitiikka (hyvin alhaiset korot) on lisännyt niin kutsuttujen zombieyritysten määrää; ne eivät investoi, koska ne eivät pysty kattamaan velanhoitomenojaan liikevoitostaan.⁶

Elvytysrahasto perustuu ajatukseen, että julkisen vallan rahoitus ja valvonta tarvitaan suositun yhteiskuntapolitiikan kannalta ”hyväksyttävien” investointien aikaansaamiseksi yksityisellä sektorilla. Koska yritykset joka tapauksessa toteuttavat kannattaviksi kokemansa investoinnit, tukee elvytysrahasto siten etenkin kannattamattomia tai erityisen riskialttiita yksityisiä sijoituksia julkisella rahalla. Niiden yhteiskunnallinen arvo riippuu siitä, ovatko poliittiset päättäjät arvioineet yhteiskuntien tulevat tarpeet oikein vaiko ei. Voidaan esittää perusteltuja epäilyjä, että poliittiset johtajat olisivat hyviä arvioimaan oikein yhteiskunnan investointitarpeet.

Jäsenmaissa yritykset tai julkiset yhteisöt tulevat todennäköisesti esittämään elvytysrahoilla tuettaviksi etupäässä hankkeita, jotka muutenkin aiotaan toteuttaa, mutta jotka eivät vielä ole käynnistyneet. Jos nämä toteutetaan elvytysrahoilla, on rahaston tavoitteet nimellisesti saavutetut, vaikka yritykset käyttäisivät näin vapautetut rahoitusvaransa muuhun. Jos varat käytetään taseen vahvistamiseen tai osingonjakoon, jää työllisyysvaikutus lyhyellä aikavälillä syntymättä. Tällöin elvytysraha on yksinkertaisesti lisäys vastaanottajien käytettävään tuloon eikä viime kädessä vaikuta juurikaan hyväksytyjen hankkeiden kokonaismäärään.

Käyttäessään rahaston varoja julkisiin investointeihin valtio tukee kotimaista kysyntää samalla tavalla kuin jos olisi sen tehnyt itse hankkimilla lainavaroilla. Koska kaikki EU-maat saavat tällä hetkellä edullista lainaa rahoitusmarkkinoilta ja koska EVM tarjoaa EU-valtiolle tällä hetkellä lainaa negatiivisella korolla, rahastolla ei ole mitään taloudellisia perusteita.

Elvyttääkö rahasto todella?

Elvytysrahaston idea on, että jäsenvaltiot tukirahoillaan synnyttävät nimenomaan viranomaisten taholta ”hyväksyttäviä” investointeja ja toimintaa, jotka eivät muuten olisi nähneet päivänvaloa. Tämä kiihdyttäisi kasvua ja parantaisi työllisyyttä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Kuten yllä on selitetty, käytännössä lisärahoitus tulee todennäköisesti kohdistumaan heikkotuottoisiin yksityisiin tai pelkästään julkisiin hankkeisiin. Niiden vaikutus kasvuun ja työllisyyteen on vähäinen ja hidas. Taloutta elvyttävää vaikutusta ei voidakaan taata. Jos rahaston avustuksiin liitetään rakenteellisia uudistuksia vaativia ehtoja, kiinnostus avustuksia kohtaan voi pienentyä ja elvyttävä vaikutus vähetä entisestään.

Rahasto on myös pieni suhteessa EU:n jäsenmaiden talouksiin (vähän yli 5 % EU:n vuoden 2019 bruttokansantuotteesta). Se, että sitä kautta rahoitetut hankkeet jakautuvat usealle vuodelle, pahentaa tätä ongelmaa. Rahasto on myös pieni verrattuna EKP:n

⁶ Katso esim. [The dangerous zombie infestation \(of the world economy\)](#) (GnS Economics), ja siinä mainitut lähteet.

ylläpitämään ja valtioiden menoja mahdollistavaan ”rahavyöryyn”, jonka se on toteuttanut erilaisten velkakirjojen osto-ohjelmien kautta.⁷

Rahaston merkitys Euroopan talouden elvytyksen kannalta on siis todellisuudessa pieni etenkin, koska jäsenmaat lienevät kiinnostuneita etenkin vain rahaston lahjaosasta (alle 3 % EU:n BKT:sta). Ehdotuksia rahoituksen ja erityisesti tulonsiirtojen määrän kasvattamiseen ja keston pidentämiseen on siksi odotettavissa.

Kiireellisemmäksi kuin yritysten investointien edistäminen voi useissa jäsenmaissa nousta pankkien maksukyvyyn varmistaminen. Euroopan pankkiviranomaisen johtaja, Jose Manuel Campa, totesi toukokuussa, että rahaston 500 miljardin tuolloin avustuksina jaettavaksi suunniteltu osa pitäisi käyttää kokonaisuudessaan Euroopan pankkien pääomittamiseen.⁸ Tällaista lausuntoa pankkivalvojalta voidaan pitää erittäin poikkeuksellisenä, ja hyvin huolestuttavana. Pelkästään Italian pankkien pääomitusarpeeksi arvioitiin kesällä 300-400 miljardia euroa. Summa on nyt todennäköisesti merkittävästi suurempi. Eurooppaa uhkaa pankkikriisi.

Rahaston varsinainen tarkoitus onkin aivan toinen kuin EU-talouksien ratkaiseva elvyttäminen, ja sen elvytyskykyä voidaan perustellusti pitää hyvin vaillinaisena. EU:n esittämä arvio, että rahasto johtaisi Euroopan talouskasvun merkittävään nopeutumiseen, on utopistinen.

Mitä rahasto todella tekee?

Rahasto ei myöskään, ilman vahvaa ehdollisuutta,⁹ ratkaise euroalueen perusongelmaa, joka on Italian (ja Espanjan) julkisen velan kestävä taso. Rahasto vain kannustaa näitä maita vaatimaan jatkossa lisää tulonsiirtoja. Tämä kasvattaa huomattavasti todennäköisyyttä, että rahastosta tulee pysyvä osa EU:ta.

Elvytysrahaston todellinen merkitys on, että se muuttaa EU:n toimintaperiaatteita. Se lisää EU-jäsenmaiden yhteisvelkaa ja niiden välisiä tulonsiirtoja. Se myös perustavalla tavalla muuttaa EU:n tulonsiirtojen luonnetta, mitkä aikaisemmin ovat koostuneet lähinnä EU-tason maataloustuista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla [125 toteaa](#), että:

Unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla

⁷ Niissä Euroopan keskuspankki (EKP) ostaa valtioiden ja myös joidenkin yritysten velkakirjoja. Maaliskuussa julkaistun pandemiahätärahautusohjelman (PEPP) puitteissa EKP on ostanut yli 680 miljardin edestä velkakirjoja (marraskuun loppuun 2020 mennessä). PEPP ohjelman puitteissa on tarkoitus ostaa velkakirjoja, nykytiedon mukaan, 1850 miljardin euron edestä. Muiden osto-ohjelmien puitteissa EKP oli lokakuun 2020 loppuun mennessä ostanut velkakirjoja lähes 2900 miljardin euron edestä.

⁸ Katso [Reuters](#).

⁹ Tällä tarkoitetaan, että rahaston varojen saannille olisi ehtona laajat rakenteelliset uudistukset, kuten työmarkkinoiden toiminnan joustavoittaminen ja eläkejärjestelmien uudistaminen. Näiden vaikutukset myös näkyisivät vasta pidemmän ajan kuluttua. Avustuksia saavien maiden voidaan myös olettaa vastustavan tällaisia ehtoja voimakkaasti.

julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että EU ei saa vastata jäsenvaltioiden budjettialijäämistä, eli se ei saa jakaa niille tulonsiirtoja, kuten avustuksia.

Ehdotetun rahaston varat maksetaan valtioille, mikä vapauttaa niiden budjeteista varoja muuhun toimintaan. Rahat myös jaetaan ensisijaisesti perustuen maiden välisiin talouseroihin. Kyseessä on siis puhdas tulonsiirto. Tätä asiaa ei voi taloustieteellisesti kiistää. Sen takia rahasto rikkoo SEUT:n artiklaa 125.

EU:n perussopimusten [artiklan 310](#) mukaan budjetin tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä tarkoittaa, ettei budjetin menopuolta saa rakentaa velalle, niin kuin ehdotetussa rahastossa on tapahtumassa.

[Artiklan 122](#) mukaan perussopimusten periaatteista voidaan poiketa esimerkiksi ”luonnonkatastrofien tai poikkeuksellisten tapahtumien” seurauksena. Juuri tähän mahdollisuuteen on komissio nyt vedonnut. Oikeusoppineet esim. Saksassa ovat kuitenkin huomauttaneet,¹⁰ että artikla on kyseenalainen peruste elvytysrahastolle, koska se koskee katastrofiapua yksittäisten maiden kohdalla. EU:n budjetin rakentamista velalle ei voi sillä perustella.

Rahasto myös palkitsee suuria, jo kauan talouspoliittisesti huonosti onnistuneita jäsenmaita, kuten varojen jakokriteereistä käy ilmi. Siinäkin mielessä rahastossa on kyse tulonsiirtounionin (ts. fiskaaliunionin) luomisesta EU:n sisälle. Yllä mainitut perussopimuksen kiellot tukevat käsitystä, ettei yksikään jäsenmaa ole tähän sitoutunut EU:hun liittyessään.

Miten rahastosta pääse pois?

Mikään ei viittaa siihen, että jäsenmaiden talouspolitiikka tai mieltymykset olisivat radikaalisti muuttumassa tulonsiirtoja ja rahoitusavun tarvetta vähentävään suuntaan. Edessä onkin todennäköisesti lisää kriisejä, jotka käytettäneen rahaston käyttöiän pidentämiseen ja laajentamiseen. Muun muassa Saksan sosiaalidemokraatit sekä EKP:n pääjohtaja Christine Lagarde ovat jo ehdottaneet, että rahastosta tulee pysyvä osa EU:ta.

Olisi naiivia olettaa, että nämä painavat puheenvuorot EU:ssa ohitettaisiin, ja että kriisejä ei tulisi jatkossa lisää. Rahastoa tulnaisiin hyvin todennäköisesti käyttämään myös jatkossa, eli siitä tulisi pysyvä osa EU:ta. Tämä herättää kysymyksen, miten siitä pääsisi pois?

Koska rahasto luodaan tavallisella EU-asetuksella, se sitoo jokaista jäsenmaata niin kauan kun asetus on voimassa ja maa on EU:n jäsen. EU-komission antama asetus astuu voimaan ilman, että maiden parlamentit säätävät siitä lakia.

¹⁰ Katso: [Das Finanzpaket wird der EU um die Ohren fliegen](#)

Vaikka itse rahasto syntyy asetuksella ja jäsenmaiden määränemmistön kannatuksella, vaatii päätös sen rahoittamisesta, eli rahaston kyvystä ottaa velkaa, jäsenmaiden yksimielisyyttä ja siten jokaisen maan parlamentin hyväksynnän. Jos yksikin jäsenmaa kieltäytyy rahaston rahoittamisesta, rahasto ei voi ottaa yhteisvastuullista velkaa. Rahastoa haluavien jäsenmaiden pitäisi tällöin viime kädessä luoda rahasto EU-säädösten ulkopuolella esim. maiden välisellä sopimuksella. Tästä keskusteltiin Puolan ja Unkarin vastustaessa rahaston ehtoihin kirjattua oikeusvaltioperiaatetta.

Rahastosta ei toisin sanoen voi erota sen jälkeen, kun se on perustettu ja sen rahoitus on hyväksytty kansallisessa parlamentissa. Ero rahastosta olisi mahdollista vain EU-eron yhteydessä, jolloin eroavalta maalta joka tapauksessa vaadittaisiin jo tehtyjen sitoumusten hoitamista (kuten Britannialta Brexitin tapauksessa).

Suomelle tämä tarkoittaa, että jos rahastolle hyväksytään rahoitus eduskunnassamme, pääsemme siitä eroon ainoastaan eroamalla EU:sta. Maksuista emme välttämättä pääse eroon edes silloin, koska olisimme niihin eduskunnan päätöksellä sitoutuneet. Käytännössä rahastosta eroaminen vaatisikin sekä EU-eron että maksukyvyttömäksi julistautumisen.

Varmin tapa ”erota” rahastosta, onkin olla hyväksymättä sen rahoitusta eduskunnassamme.

Mitä nyt pitäisi tehdä?

Koska rahasto muuttaa EU:n toimintaa perustavalla tavalla, ja sitoo maamme vuosikymmeniksi ja ehkä pysyvästi EU:n laajuiseen tulonsiirtounioniin, olisi EU-linjastamme käytävä avoin ja laaja kansalaiskeskustelu. Aikaa tähän on jäljellä hyvin rajoitetusti.

Käytännössä EU:n suunnan muuttuessa näin radikaalisti rahastosta pitäisi järjestää kansanäänestys. Vähintäänkin rahastosta pitäisi käydä perusteellinen faktapohjainen poliittinen keskustelu eduskunnassa, jonka jälkeen siitä päätettäisiin perustuslakivaliokunnan määräämällä enemmistöllä.

Tärkeintä on, että asiasta keskusteltaisiin laajasti. Valitettavasti näyttää vain siltä, että hallituksellamme tukijoineen ei ole tähän mitään halua.

Helsingissä, 13.12.2020

Tuomas Malinen
Peter Nyberg
Heikki Koskenkylä
Eija-Riitta Korhola
Stefan Törnqvist
Sami Miettinen
Manolis Huuki