Johtaja Matti Okko

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys 4.6.2020: Elpymissuunnitelma; komission muutettu rahoituskehysehdotus 2021–2027 ja elpymisväline.

Lausuntopyyntö 26.5.2020

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtioneuvoston selvitys: Elpymissuunnitelma; komission muutettu rahoituskehysehdotus 2021–2027 ja elpymisväline

Tarkastusvirasto kiinnittää asiakokonaisuudessa (valtioneuvoston selvitys ei käytettävissä 4.6.2020) huomiota seuraaviin asioihin, keskittyen elpymisvälineeseen.

Suomelle muodostuva vastuu esitetystä elpymisvälineestä perustuu siihen, että järjestelyssä jäsenmaat sitoutuvat väliaikaisesti nykyistä korkeampaan omien varojen päätöksen mukaiseen EU-budjetin maksimitasoon (eli EU-budjetin tulopuolelle määriteltyyn kattoon). Korkeampaan maksimitasoon nojautuen komissio hankkii markkinoilta rahoitusta, joka käytetään jäsenmaille kanavoitaviin avustuksiin ja lainoihin[1]. Komission ottamat velat maksettaisiin takaisin vuosien 2027 ja 2058 välillä, tulevaisuuden EU-budjeteista. Esitetyssä mittakaavassa kyseessä on uuden tyyppinen vastuu, vaikkakin komissio on aiemminkin hyödyntänyt EU-budjettia velkakirjojensa vakuutena (finanssikriisin aikana luodun EFSM-tukivälineen kapasiteetti mitoitettiin siten, ettei se saanut ylittää omien varojen päätöksen mukaisen maksimibudjetin sekä monivuotisen rahoituskehyksen menokaton väliin jäävää liikkumavaraa). Vastuusitoumus toteutuisi uuden omien varojen päätöksen kautta, jossa EU-budjetin enimmäismäärä määritellään.

Sitä osuutta elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan avustuksia (n. 450 miljardia euroa), voidaan pitää jäsenmaille varmasti toteutuvana vastuuna (kunkin jäsenmaan nettoaseman riippuessa elpymisvälineestä saatavasta rahoituksesta sekä EU-budjetin maksuosuudesta) – tältä osin kyse on ”aikaistetusta menosta” (eli lopullinen meno – jäsenmaiden hankkeet, joihin rahoitus käytetään - toteutuu ennen maksuajankohtaa). Se osuus elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan lainamuotoista tukea (250 miljardia euroa), voidaan puolestaan mieltää takaustyyppiseksi ehdolliseksi vastuuksi, joka toteutuu vain, mikäli lainansaajat eivät maksa lainaansa takaisin.

Ehdotetun tyyppisen vastuun raportoinnin tapa ei ole itsestään selvä suomalaisessa hallinnollisessa raportoinnissa. Valtiontakauksista tuotetaan runsaasti tilastotietoa, ja valtion tilinpäätöksen liite 12 sisältää takausten ja takuiden lisäksi tiedot muista monivuotisista vastuista. Ehdotettu järjestely poikkeaa kuitenkin näiden kokonaisuuksien nykyisestä tietosisällöstä, koska vastuu perustuu

[1] Lisäksi välineeseen sisältyy n. 50 miljardin euron arvosta EU:n talousarviotakuun hyödyntämistä Euroopan investointipankkiryhmän toimissa

korotettuun EU-budjetin maksimitasoon ja komission tähän nojautuen hankkimasta velkarahoituksesta – täsmälleen tällaisella mekanismilla muodostuvia vastuita ei esiinny nykyisessä raportoinnissa. Luonteeltaan se osuus elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan jäsenmaille myönnettäviä lainoja, vastaa jossain määrin nykyisin osana ”muita monivuotisia vastuita” raportoitavia kansainvälisten rahoituslaitosten vaadittaessa maksettavia pääomaosuuksia. Mikäli järjestely toteutuu, olisi tärkeää, että myös uusi vastuu raportoitaisiin eduskunnalle osana valtioneuvoston säännöllistä raportointia, esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että komission suunnitelmissa suuri osa rahoituksesta on sidoksissa talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon ja sitä kautta erityisesti vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen sekä talouksien palautumiskykyyn. Avustuksia ja lainoja myönnettäisiin siten hankkeisiin, jotka toteuttavat näitä ohjausjakson tavoitteita. Lisäksi ilmastoneutraaliuden tavoitteeseen liittyvää nk. oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ehdotetaan vahvistettavaksi 40 miljardiin euroon. Siten elpymissuunnitelman olennainen piirre komission suunnitelmissa on se, että se tukee myös aiemmin valittujen painopisteiden, kuten vihreän siirtymän, toteutumista.

Komissio suunnittelee esittävänsä myös uusia Euroopan Unionin omia varoja elpymispaketin takaisinmaksuun. Finanssipoliittiselta kannalta ei ole suurta merkitystä, rahoitetaanko järjestelyn takaisinmaksu esimerkiksi EU-veroilla vai nykyisen (BKTL-)maksuosuuden nostolla: jos järjestelyn takaisinmaksu rahoitettaisiin tulevaisuudessa EU:n keräämällä verolla, tämä on pois siitä teoreettisesta potentiaalista, jolla Suomen taloutta on kokonaisuudessaan optimaalista verottaa (ja siten teoreettisesti vähentäisi kansallisen verotuksen määrää).

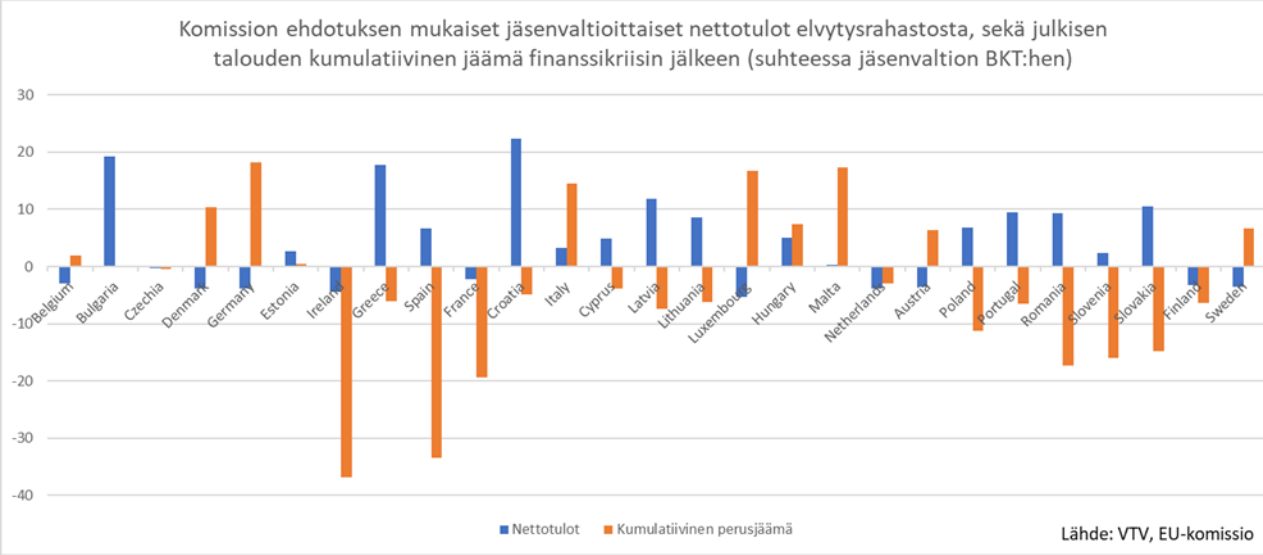
Suomen nettoasema järjestelyssä riippuu lopullisista määräytymiskriteereistä, joiden perusteella jäsenmaat voivat hyödyntää tukea, sekä EU-budjetin maksuosuudesta. Suomen tilannetta voidaan tässä vaiheessa arvioida käyttämällä peukalosääntönä sitä, että Suomen nettomaksuosuus välineestä voisi olla noin yhden prosentin. Tämä perustuu ensinnäkin siihen, että Suomen bruttorahoitusosuus on viime vuosina ollut noin 1,7 prosenttia EU:n budjetista. Lisäksi komission julkaisemien tietojen mukaan, jotka on tarkoitettu ainoastaan havainnollistamaan elpymispaketin potentiaalista vaikutusta komission mallinnuksissa, mukaan Suomi saisi välineen kautta jaettavasta rahoituksesta noin 0,7 prosenttia. Tämän perusteella Suomi jäisi avustusten nettomaksajaksi suuruusluokaltaan 4-5 miljardin euron verran (kuten edellä on todettu, 750 mrd. elpymisvälineestä n 450 mrd. euroa on avustuksia. Siten Suomen 1 %:n osuus avustusten rahoittamisesta olisi 4,5 mrd. euroa).

Tämän suuruusluokan nettomaksuosuus nykyisten arvioiden mukaisena on suuruusluokaltaan sellainen, että se on olennainen Suomen julkisen talouden kannalta. Se ei kuitenkaan ole niin suuri, että se vaikuttaisi ratkaisevasti esimerkiksi Suomen julkisen talouden velkakestävyyteen. Summia voidaan karkealla tasolla suhteuttaa esimerkiksi Suomen julkisen velan kehitykseen, verotuloihin ja nykyisiin ehdollisiin vastuisiin. Vuodesta 2019 vuoteen 2024 Suomen julkisen talouden velan arvioidaan joka tapauksessa nousevan noin 60 miljardia euroa (laskettu käyttäen lähteenä: Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, kevät 2020), mikä suureksi osaksi aiheutuu koronakriisistä. Kuten edellä on todettu, rahoitusvälineen avustuksiin tarkoitettu Suomen nettomaksuosuus vastaisi laskennallisesti suuruusluokaltaan 4-5 miljardia euroa. Tämä vastaa noin 4-5 prosenttia Suomen vuoden 2019 verotuloista. Vastaavasti Suomen ehdollisista vastuista valtiontakausten määrä oli 59 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Tähän suhteutettuna järjestelyjen sisältämän lainaosuuden aiheuttaman vastuun koko olisi noin 4 prosenttia.

Taloudellisia hyötyjä ja kustannuksia ei voi kuitenkaan laskea pelkästään vertaamalla Suomen arvioituja rahoitusosuuksia ja Suomen välineestä saamaa rahoitusta. Merkittävä vaikutus Suomen taloudelle saattaa muodostua ehdotuksen vaikutuksista jäsenmaiden toipumiseen koronan talousvaikutuksista – tämä vaikutus voi kanavoitua ennen kaikkea Suomen viennin kehityksen kautta.

Komissio on simuloinut ehdotuksensa vaikutuksia kolmelle EU:n maaryhmälle, joista Suomi kuuluu korkean tulotason kategoriaan. Komission simulaatioiden mukaan tässä maaryhmässä parantuvan viennin (joka on seurausta kasvaneesta kysynnästä alemman tulotason maissa) myötä kohoava bruttokansantuote vaimentaa ehdotuksen suoria vaikutuksia julkisen velan BKT-osuuden nousuun. Simuloinnin tuloksissa tämän maaryhmän julkinen velka nousee keskipitkälläkin aikavälillä vain 1 prosenttiyksikön korkeammaksi kuin perusskenaariossa (jossa elpymisvälinettä ei toteuteta), ja julkisen velan BKT-suhde palautuisi vuoteen 2030 mennessä samalle tasolla kuin tilanteessa, jossa elpymisvälinettä ei toteuteta. Tämän kaltaisissa mallinnuksissa on runsaasti epävarmuustekijöitä, mutta tulokset kuvastavat välineen mahdollisia dynaamisia vaikutuksia, jotka pienentävät ehdotuksen merkitystä julkisen velan kehitykselle ja velkakestävyyteen.

Kun tarkastellaan rahoituksen kohdistumista jäsenvaltioittain, on mahdollista huomioida myös se, kohdistuvatko meno- ja lainatoimenpiteet yleisesti ottaen julkisen talouden tasapainotuksessa finanssikriisin jälkeen onnistuneille valtioille, vai valtioille, jotka eivät ole onnistuneet vakauttamaan julkista taloutta. Kuviossa 1 esitetään jäsenmaiden julkisen talouden kumulatiiviset alijäämät finanssikriisin jälkeen siten, että julkisista menoista on poistettu julkisesta velasta maksetut korot (tämä nk. julkisen talouden perusjäämä kuvaa julkisen talouden tilannetta siten, että historiassa kertyneiden velkojen korot eivät rasita menotasoa). Tarkasteltaessa elpymisvälineen suoria hyötyjiä komission tämän hetkisissä mallinnuksissaan käyttämien tietojen perusteella (kuviossa nollan ylittävät siniset palkit), yleiskuva on se, että välineen hyötyjät (tämän hetkisillä parametreilla) eivät keskimäärin ole onnistuneet julkisen talouden vakauttamisessa esimerkiksi Suomea olennaisesti huonommin. Aineistosta laskettuna, nettohyötyjämaiden keskimääräinen kumulatiivinen perusjäämä on ollut tällä aikavälillä Suomea vahvempi. Tällä hetkellä ei siis näytä esimerkiksi siltä, että rahoitus ohjautuisi pääasiassa Suomea heikompien julkisten talouksien tukemiseen, tässä esitetyllä mittarilla tarkasteltuna.



Kokonaisarvion kannalta tärkeää on myös se, millä tavalla ehdotukset vaikuttavat pitkällä aikavälillä EU:n kilpailukykyyn. Komissio on kytkenyt ehdotuksensa EU:n digitaalisen siirtymän ja ilmastosiirtymän tavoitteisiin. Onnistuessaan näillä tavoitteilla on olennainen merkitys EU:n kilpailukyvylle, mutta tässä vaiheessa on erittäin vaikea ennakoida, miten hyvin tämä voisi toteutua käytännössä. Kaiken kaikkiaan ehdotuksen kokonaisarviointi edellyttää myös huomiointia sen vaikutuksista EU:n tulevaisuuteen ja yhtenäisyyteen.

Lisätiedot:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi, 050 395 2290

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi, 050 598 6768