Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä.

Asiantuntijapyyntö 9.2.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Talousvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa viitekohdassa mainitusta asiasta. Tarkastusvirasto käsittelee lausunnossaan soveltuvin osin myös samaan kokonaisuuteen kytkeytyviä, monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisvälinettä koskevia aiheita.

Uusien budjettiratkaisujen vaikutuksia on tarpeen arvioida kokonaisvaltaisesti; varojen käytön tuloksellisuudesta tulee huolehtia

Omien varojen päätöksen, monivuotisen rahoituskehyksen sekä elpymisvälineen muodostamaa kokonaisuutta on tarpeen arvioida kokonaisuutena. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan Suomen suhteellinen nettomaksuasema pienenee tulevalla rahoituskaudella. Toisaalta Suomi on elpymisvälineen osalta nettomaksaja.

Sitä osuutta elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan avustuksia, voidaan pitää jäsenmaille varmasti toteutuvana vastuuna (kunkin jäsenmaan nettoaseman riippuessa elpymisvälineestä saatavasta rahoituksesta sekä EU-budjetin maksuosuudesta). Tältä osin kyse on eräänlaisesta siirtovelasta: lopullinen meno – jäsenmaiden hankkeet, joihin rahoitus käytetään – toteutuu ennen maksuajankohtaa. Se osuus elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan lainamuotoista tukea, voidaan puolestaan mieltää takaustyyppiseksi ehdolliseksi vastuuksi, joka toteutuu vain, jos lainansaajat eivät maksa lainaansa takaisin.

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. Komission ottamat velat maksetaan takaisin vuosien 2028 ja 2058 välillä, tulevaisuuden EU-budjeteista. Tässä mittakaavassa kyseessä on uuden tyyppinen vastuu. Onkin hyvä, että hallituksen esitykseen sisältyy kattava kuvaus EU:n talousarvion liikkumavaraan liittyvistä kokonaisvastuista. Ko. vastuut olisi tarpeen esittää jatkossa myös valtion tilinpäätöksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa.

Kun elpymisvälinettä arvioidaan velkakestävyyden näkökulmasta, bruttovastuiden ohella on huomioitava myös välineestä saatava rahoitus. Lisäksi on tärkeää huomioida, miten väline vaikuttaa jäsenmaiden toipumiseen koronan talousvaikutuksista – sen vaikutus voi kanavoitua esimerkiksi kohonneen viennin kautta Suomen talouskasvuun. EU-komissio on simuloinut välineen vaikutuksia, ja simulaatioiden perusteella viennin kohentumisen myötä kohoava bruttokansantuote olennaisesti vaimentaa vastuiden nousun vaikutusta. Tämän kaltaisissa mallinnuksissa on runsaasti epävarmuustekijöitä, mutta tulokset kuvastavat välineen mahdollisia positiivisia dynaamisia vaikutuksia.

Kokonaisarvion kannalta tärkeää on myös se, millä tavalla ehdotukset vaikuttavat pitkällä aikavälillä esimerkiksi EU:n kilpailukykyyn. Elpymis- ja palautumistukiväline on kytketty EU:n digitaalisen siirtymän ja ilmastosiirtymän tavoitteisiin. Onnistuessaan näillä tavoitteilla on olennainen merkitys EU:n kilpailukyvylle, mutta tässä vaiheessa käytännön vaikutuksia on erittäin vaikea ennakoida. Kaiken kaikkiaan ehdotuksen kokonaisarviointi edellyttää myös huomiointia sen vaikutuksista EU:n tulevaisuuteen ja yhtenäisyyteen. Tarkastusvirasto pitää hyödyllisenä hallituksen esityksen kohdassa 4.2.3 (”Taloudellinen arvio siitä, jos elpymispaketti ei toteudu”) esitettyjä arvioita: elpymisvälineen vaikutuksia pitkän aikavälin talouskasvuun on vaikea arvioida, mutta samalla - käsillä olevassa tilanteessa - on tarpeen huomioida esimerkiksi mahdolliset vaikutukset yksittäisten jäsenmaiden velkakriisin ehkäisyyn, ja Euroopan Unionin jäsenyydestä seuraavat yleiset hyödyt, joita ei ole mahdollista kuvata kvantitatiivisesti.

Käytännössä suuri merkitys kokonaispaketin vaikutuksiin on luonnollisesti sillä, miten elpymisvälineestä saatava rahoitus käytetään. On syytä huomioida, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen[1] johdannon mukaan välineen tulisi johtaa lisäpanostuksiin, eli välineestä saatavaa rahoitusta ei pääsääntöisesti tulisi käyttää juoksevien kansallisten menojen kattamiseen. Rahoituksen käyttöä ohjaavan kansallisen elpymissuunnitelman sisällöllä on siten olennainen vaikutus välineen taloudellisiin kokonaisvaikutuksiin. Rahoituksen saaminen perustuu em. asetuksen mukaisesti hankkeiden tuloksellisuuteen, jonka pitää olla mitattavissa ja todennettavissa. Ei siis vielä ole riittävää se, että kansallinen suunnitelma on EU:n komission hyväksymä, mikä sekään ei ole välttämättä itsestään selvää. Jäsenmailla tulee olla edellytykset viedä ko. hankkeet onnistuneesti läpi tavoitteiden mukaisesti, jotta välineestä saatava rahoitus toteutuu suunnitellusti. Tämä rahoituksen saamiseen liittyvä riski korostaa huolellisen suunnittelun ja hankkeille määriteltyjen tavoitteiden tosiasiallisen ohjaavuuden merkitystä. Myös varojen hallinnan asianmukainen valvonta ja auditointi tulisi varmistaa.

Tarkastusvirasto voi osaltaan varmistaa tarkastustoiminnallaan varojen vaatimusten ja tavoitteiden mukaisen sekä tuloksellisen käytön. Lähtökohtaisesti hallituksen esityksessä kuvatut Euroopan Unionilta tulevat elpymis- ja palautustukivälineeseen liittyvät varainsiirrot sisältyvät valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin. Laki tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995) antaa tarkastusvirastolle oikeuden valvoa sekä valtion talousarvion kautta tuloutettavia ja edelleen jaettavia EU-varainsiirtoja että suoria tukia mahdollisille tuensaajille. Osaksi rahoituskehysratkaisua sovitulla oikeusvaltioehdollisuudella[2] on puolestaan potentiaalia tukea moitteetonta EU-varojen hoitoa, vaikkakaan vielä ei tiedetä kuinka vaikuttava mekanismi käytännössä tulee olemaan.

Uudet rahoitusratkaisut korostavat luotettavan tilastotietopohjan merkitystä

Luotettavien tilastotietojen merkitys on ollut jo pitkään suuri EU:n hallinnollisissa prosessissa, kuten omien varojen järjestelmässä sekä esimerkiksi julkisen talouden seurannassa vakaus- ja

[1] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0214-AM-002-002_EN.pdf
[2] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9980-2020-INIT/en/pdf

kasvusopimuksen yhteydessä. Omien varojen järjestelmään esitettävät muutokset sekä elpymis- ja palautumistukivälineen allokaatio-osuuksien määräytymiskriteerit edelleen korostavat vertailukelpoisten tilastojen merkitystä. Tähän liittyen nousee esiin myös joitakin epävarmuustekijöitä.

Omien varojen päätöksessä esitetään uutta omaa varaa, joka perustuu kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään. Kierrättämättömän muovipakkausjätteen paino saadaan vähentämällä jäsenvaltioissa tiettynä vuonna tuotetun (huom. ilmaisun merkitys englanninkielisestä versiosta: ”generated”) muovipakkausjätteen painosta samana vuonna direktiivin 94/62/EY mukaisesti määritetty kierrätetyn muovipakkausjätteen paino. Tilastotietojen käyttö suoraan EU:n rahoitusosuuksien perusteena asettaa erittäin suuret vaatimukset niiden laadunhallintajärjestelyille ja vertailukelpoisuudelle jäsenmaiden välillä. Euroopan tilintarkastustuomioistuin (ETT) totesi[3] vuonna 2018, että muovi-varan laskennassa käytettävän tietojen laatua tulisi parantaa. Kierrättämättömän muovipakkausjätteen osalta käytössä ei vielä ole vastaavia laadunhallinta- ja tarkastusmenettelyjä kuin esimerkiksi bruttokansantuotetta tai julkista taloutta koskevien tilastotietojen kohdalla. Siten uuden oman varan nopea käyttöönotto omien varojen päätöksen yhteydessä aiheuttaa riskin, että ko. tietojen vertailukelpoisuus ei vielä ole riittävällä tasolla alkuvuosina. Tätä riskiä voidaan kuitenkin hallita asianmukaisilla laadunhallintatoimenpiteillä[4] EU-tasolla sekä jäsenmaissa, ja ne tulisi ottaa mahdollisimman nopeasti käyttöön.

Bruttokansantuotetta ja -tuloa kuvaavien tilastotietojen laatu muodostaa perustan omien varojen järjestelmässä jäsenmaiden maksuosuuksien määräytymiselle. Näiden tietojen merkitys korostuu nyt edelleen, koska käsiteltävän kokonaisuuden osana olevassa elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenmaille kohdentuvat rahoitusosuudet määräytyvät osittain niiden perusteella. On tärkeää huomioida se, että erittäin laajana ja monimutkaisena laskentakokonaisuutena bruttokansantuotetta kuvaavat tiedot voivat tarkentua useita vuosia tilastovuoden päättymisen jälkeen. Asia on otettu huomioon omien varojen järjestelmässä, missä maksuosuuksia tarkistetaan jälkikäteen.

Elpymis- ja palautumistukivälineen kohdalla tilanne on toinen, koska 30 prosenttia jäsenmaakohtaisista allokaatioista määräytyy suurelta osin bruttokansantuotteen kehityksellä vuosien 2020 ja 2021 aikana, ja tämä tulee lopullisesti perustumaan tarkasteluun 30.6.2022. Ylipäänsäkään vuoden 2020 ja varsinkaan vuoden 2021 tietoja ei voitaisi pitää lopullisen luonteisena ko. vaiheessa, ja lisäksi koronakriisi on aiheuttanut tilastointiin moniulotteisia haasteita, jotka heijastuvat lisäriskinä myös tietojen vertailukelpoisuuteen jäsenmaiden välillä. ETT totesi[5] keväällä 2020, että BKT:n jälkikäteiset tarkentumiset ovat erityisen tärkeitä nykyisessä taloudellisessa myllerryksessä, joka lisää todennäköisyyttä siitä, että vuosien 2020–2021 BKT:hin kohdistetaan tarkentumisia vuoden 2022 jälkeen.

Elpymis- ja palautumistukivälineen allokaatioista 70 prosenttia tapahtuu puolestaan laskentakaavan kautta, jossa keskeinen merkitys on jäsenmaiden tilastovirastojen Eurostatille toimittamilla

[3] ETT lausunto 5/2018 komission esityksestä uudeksi omien varojen päätökseksi
[4] ks. esim. ehdotettava asiantuntijatyöryhmä muovi-varaan liittyvässä asetusehdotuksessa https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13142-2020-INIT/en/pdf
[5] ETT lausunto 6/2020 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. (ETT:n lausunto kohdistui silloisen ehdotuksen mukaiseen jako-perusteeseen; vuosien 2020-2021 BKT:n suureen tarkentumisriskiin liittyvä huomio on kuitenkin yleisesti relevantti.)

työttömyysastetiedoilla. Näiden tietojen ”irrottamisajankohdaksi” on määritelty toukokuu 2020, joten näiden vertailukelpoisuuteen ei enää voi laadunhallintatoimin vaikuttaa.

Lisätiedot:

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

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