

Arvio taloudellisista vastuista ja riskeistä

Vastauksena suuren valiokunnan 8.5. esittämään lisätietopyyntöön liittyen taloudellisten vastuiden kokonaisarvioon ja ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta edellytti, että ”*jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuuta ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat*” alla olevassa taulukossa on pyritty arvioimaan taloudellisia vastuuta ja riskejä kokonaisuutena. On syytä huomata, että alla olevat vastuut ovat eriluonteisia, joten ei ole tarkoituksenmukaista laskea niitä yhteen. Liitteenä lisäksi EU-ministerivaliokunnan 20.5. käsittelemä tilannekatsaus Suomen taloudellisista vastuista EU-tason koronatoimista. Eurojärjestelmään liittyviä riskejä/vastuita ei ole esitetty taulukkomuodossa mutta niitä on kuvattu tilannekatsausmuistiossa.

Voimassaolevat takaukset ja takuut ja niiden käytettävissä oleva enimmäismäärä	Voimassa (milj. euroa)	Käytettävissä oleva enimmäismäärä (milj. euroa)
Valtiontakaukset ja -takuut 1.1.2020	60 239	122 500
Uudet koronaliitännäiset valtiontakaukset ja -takuut ¹		10 800
YHTEENSÄ	60 239 milj. euroa	133 300 milj. euroa
Omien varojen liikkumavarasta tulevat vastuut²	Kokonaismäärä (milj. euroa)	Suomen osuus (milj. euroa)
Komission raportti 31.12.2018	90 200	1560
ESIR-vastuut 31.12.2018	15 800	273
Uudet koronaliitännäiset vastuut	78 000	1349
YHTEENSÄ	184 000 milj. euroa	3 182 milj. euroa
Muut sopimukset ja sitoumukset (milj. euroa)	Kv. rahoituslaitosten³ vaadittaessa maksettava pääoma (milj. euroa)	Muut kuin kv. rahoituslaitoksiin liittyvät sopimukset ja sitoumukset (milj. euroa)
	17 906	2 959
YHTEENSÄ (31.12.2019)	20 865 milj. euroa	

¹ Eduskunta on päättänyt tai sen käsiteltävänä on noin 11 miljardin euron takausvaltuuskorotukset koronakriisin johdosta, joista valtaosa kotimaan tasoisia toimenpiteitä, esim. Finnvera 8 mrd. euroa, SURE 432 milj. euroa ja EIP:n takuurahasto 372 milj. euroa.

² Tulevan rahoituskehyskauden osalta Suomen ensisijainen liikkumavaravastuu rajautuu tulevaan BKT- osuuteemme, noin 1,7 prosenttiin. Teoriassa jos yksi tai useampi muu jäsenmaa jättäisi hoitamatta omien varojen maksuihin liittyvät velvoitteensa, Suomen vastuu voisi nousta tilapäisesti Suomen BKT- osuutta suuremmaksikin kaikissa omien varojen liikkumavaraa hyödyntävissä välineissä. Tämän skenaarion todennäköisyyttä voidaan pitää melko pienenä, sillä laiminlyöntejä EU-maksuissa ei ole tapahtunut tähän mennessä

³ Asian kehityspankki AsDB, Afrikan kehityspankki AfDB, Latinalaisen Amerikan kehityspankki IDB, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki EBRD, Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki IBRD, Kansainvälinen investointitakauslaitos MIGA, Euroopan investointipankki EIP, Pohjoismaiden investointipankki NIB, Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö NEFCO, Euroopan neuvoston kehityspankki CEB, Euroopan vakaushmekanismi EVM

Liite

**Valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston
kanslia**

MUISTIO

VM2020-00230

18.5.2020

Suomen taloudelliset vastuut EU-tason koronatoimista; tilannekatsaus

EU:n toimien taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida yhtäältä tarkastelemalla erilaisia Suomen valtion omaisuuden arvonalentumisriskejä, sekä toisaalta tarkastelemalla taloudellisia sitoumuksia, kuten takuita ja takauksia, jotka voivat realisoituessaan vaikuttaa Suomen rahoitusasemaan haitallisesti. Toimien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on punnittava myös toimien mahdollisia hyötyjä tilanteissa, joissa Suomi on EU-toimien edunsaajana.

Taloudellisia riskejä ja vastuita suhteutetaan Suomen valtion taloudelliseen kantokykyyn. EU:n eri välineiden riskiprofiili vaihtelee, jolloin eri välineistä syntyvät enimmäisvastuut eivät ole vertailukelpoisia, vaan niitä pitää tarkastella niiden toteutumistodennäköisyyksien valossa. Samalla on tarkasteltava Suomen vaikutusmahdollisuuksia riskien ja vastuiden kasvun hallitsemiseen määrällisesti ja ajallisesti.

EU:n tason toimien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää pohtia kokonaistaloudellisia vaikutuksia, sekä pohtia myös sen vaihtoehdon vaikutuksia, että näitä EU-tason toimenpiteitä ei tehtäisi lainkaan.

Jo päätetyt uudet rahoitusvälineet koronakriisiin vastaamiseksi

Euroopan vakausmekanismin (EVM) uusi PCS-tukiväline (Pandemic Crisis Support)

Koronakriisiin vastaamiseksi luotiin väliaikainen PCS-tukiväline ennakkollisen rahoitustuen ehtoja mukauttamalla. Välineen volyymiksi on varattu 240 mrd. euroa, josta Suomen osuus olisi noin 4,3 mrd. euroa. On todennäköistä, että koko summaa ei tulla käyttämään. Pandemiaväline toteutetaan EVM:n nykyisen pääoman turvin.

Suomen EVM:lle jo maksettu pääomaosuus, 1,44 mrd. euroa, on valtion omaisuuserä. Lisäksi Suomen vaadittaessa maksettava pääomaosuus on 11,14 mrd. euroa. Suomi voisi joutua maksamaan tätä lisäpääomaa EVM:lle, jos tukea saanut jäsenvaltio ei maksaisi sovitusti takaisin saamaansa tukea EVM:lle ja tappioita ei kyettäisi kattamaan maksetusta pääomasta ja vararahastosta. EVM:n ohjelmissa toteutuu Suomen vaikutusmahdollisuus, eikä EVM:n pääomarakenteeseen voida tehdä muutoksia ilman Suomen myötävaikutusta. Mahdollinen myönnetty uusi rahoitustuki EVM:sta nostaa kuitenkin valtion riskejä vaadittaessa maksettavan pääoman osalta, kun EVM ottaa uutta luottoriskiä omassa taseessaan.

Euroopan investointipankin uusi yleiseurooppalainen takuurahasto

Euroopan investointipankin (EIP) yhteyteen luodaan 25 mrd. euron yleiseurooppalainen takuurahasto, jossa Suomen takausvastuu olisi enimmillään noin 371,2 miljoonaa euroa. Koska takuurahaston kautta tuettavat lainat- ja muut rahoitusinstrumentit ovat vallitsevassa markkinatilanteessa korkeariskisiä, on varauduttava siihen, että valtiontakuusta syntyvä riski valtiolle realisoituu osittain.

Euroopan investointipankin (EIP) 248,8 mrd. euron pääomasta Suomen osuus on 1,48 prosenttia eli 3,7 mrd. euroa. Maksettua pääomaa on noin 8,92 prosenttia eli noin 330 milj. euroa, lopun ollessa vaadittaessa maksettavaa pääomaa.

EU:n rahasto työttömyysriskien lieventämiseksi (SURE)

Osana koronatoimia EU:ssa perustetaan uusi SURE-rahasto työttömyysriskien lieventämiseksi, jossa omien varojen liikkumavaraa hyödynnetään SURE-välineen lainojen vakuutena. SURE:n 100 mrd. euron kokonaisrahoituksesta 75 mrd. euroa katetaan liikkumavaratakuuksella. Loput 25 miljardia katetaan erillisellä takausjärjestelyllä tai täytetakuuksella, josta Suomen enimmäistakausvastuu 25 miljardin olisi noin 432 miljoonaa euroa.

Tuleva EU:n monivuotinen rahoituskehys (MFF) ja omien varojen liikkumavaran hyödyntäminen

EU:n budjetin menot, eli jäsenmaiden saannot eri rahastoista ja ohjelmista, katetaan jäsenmaiden maksuilla EU:n budjettiin. Näiden menojen enimmäismäärästä, samoin kuin jäsenmailta kerättävien jäsenmaksujen enimmäismäärästä, eli omien varojen katosta, sovitaan osana EU:n monivuotista rahoituskehystä.

EU:n omien varojen katon ja menokaton välistä liikkumavaraa (headroom) tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa kattamaan toiminnastaan syntyvät vastuut. Omien varojen liikkumavaran puitteissa katetaan jo nykyisellään luottoriskejä, jotka ovat peräisin unionin luotonanto- ja takaustoimenpiteistä. Näitä toimenpiteitä ovat mm. makrotaloudellinen rahoitusapu, maksutasetukilainat ja Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM) sekä Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR). Lisäksi omien varojen liikkumavaraa tullaan hyödyntämään SURE-välineen lainojen vakuutena.

Tulevan rahoituskehyskauden osalta Suomen ensisijainen liikkumavaravastuu rajautuu tulevaan BKTL-osuuteemme, noin 1,7 prosenttiin, joka esim. SURE:n kohdalla tarkoittaisi euromääräisesti noin 1,3 mrd. euroa. Teoriassa jos yksi tai useampi muu jäsenmaa jättäisi hoitamatta omien varojen maksuihin liittyvät velvoitteensa, Suomen vastuu voisi nousta tilapäisesti Suomen BKTL-osuutta suuremmaksikin kaikissa omien varojen liikkumavaraa hyödyntävissä välineissä. Tämän skenaarion todennäköisyyttä voidaan pitää melko pienenä, sillä laiminlyöntejä EU-maksuissa ei ole tapahtunut tähän mennessä.¹

Osana keskustelua koronakriisin hoidon edellyttämistä EU:n taloudellisista tukitoimista esiin on noussut omien varojen liikkumavaran hyödyntäminen laajemmin vakuutena unionin jäsenmaille myöntämässä tuessa. Epävirallisesti esillä olleet tukimäärät edellyttäisivät nykyisen liikkumavaran selkeää kasvattamista nykyisestä. Omien varojen enimmäismäärä sovitaan osana EU:n rahoituskehysneuvotteluja. Tulevan kehyskauden omien varojen enimmäismäärä on edelleen avoin

¹ Mikäli kuitenkin yksi tai useampi muu jäsenmaa laiminlöisi velvollisuutensa, katettaisiin puuttuvat varat väliaikaisesti EU:n budjetista. Jos budjetin varat eivät riittäisi, pyytäisi komissio muita jäsenmaita suorittamaan lisämaksuosuuksia, jotta velka voidaan maksaa ja talousarvio tasapainottaa. Lisäksi mahdollisen laiminlyönnin tapahtuessa komission on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin maksujen perimiseksi ja huolehdittava siitä, että muiden lisämaksuosuuden suorittaneiden jäsenmaiden maksuosuudet palautuvat oikealle tasolle. EU:lla on käytössään eri tasoilla turvamekanismit, joilla varmistetaan, että se maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Myös EU:n budjettiin tilitettävien kansallisten maksuosuuksien oikea-aikaisuuden ja –määräisyyden varmistamiseksi on olemassa sanktiomekanismi viivästyskorkoineen.

neuvottelukysymys. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa nykyistä omien varojen enimmäismäärä olisi kasvanut vain hieman.

EU:n monivuotinen rahoituskehys+

Nykyisellä kehyskaudella Suomen rahoituskehyksestä syntyvät maksut EU:lle ovat noin 15,9 mrd. euroa koko kaudella (Suomen laskennallinen osuus koko kaudella noin 1,6 %). Jo aikaisemmin on arvioitu, että Suomen EU-maksut tulevat kasvamaan nykykauteen verrattuna. Suomen maksujen määrään vaikuttaa ennen muuta rahoituskehysten kokonaistaso, mutta myös jäsenmaille mahdollisesti myönnettävät maksualennukset ja muut omien varojen järjestelmään mahdollisesti tehtävät muutokset. Koronakriisin seurauksena on oletettavaa, että rahoituskehysten kokonaistasoa tullaan kasvattamaan.

EU:n tuleva elpymisrahasto

Alustavien tietojen mukaan myös uusi EU:n elpymisrahasto voitaisiin luoda hyödyntäen ainakin osin omien varojen liikkumavaraa vakuutena. Ehdotusta rahastoksi ei ole vielä annettu, joten Suomen mahdollisia vastuita ei voida vielä alustavastikaan arvioida. Luonnollisesti rahaston koko ja siitä myönnettävän tuen takausmekanismien yksityiskohdat ovat keskeisiä tekijöitä määriteltäessä yksittäisen jäsenmaan vastuita ja riskejä.

Eurojärjestelmään liittyvät vastuut

EKP käynnisti uuden 750 mrd. euron PEPP-ohjelman (Pandemic Emergency Purchase Programme) koronakriisin talousvaikutusten alkaessa nostaa jäsenmaiden lainojen korkotasoa markkinoilla. Valtaosa PEPP-ohjelman suorista riskeistä, kuten myös muiden arvopaperiosto-ohjelmien riskeistä, liittyvät, ainakin toistaiseksi, Suomen osalta Suomen Pankin omiin arvopaperiostoihin. Yleisemmin PEPP-ohjelman arvopaperiostot kuitenkin lisäävät TARGET2-nettopositioden saldoja. TARGET2-saldoilla tarkoitetaan yksittäisten euroalueen keskuspankkien saatavia ja velkoja koko eurojärjestelmään nähden.

TARGET2-järjestelmässä maksut liikkuvat pankkien keskuspankkitilien välillä. Kansallisen keskuspankin nettomääräinen TARGET2-saldo muuttuu euromääräisten maksujen virtausten myötä eri euromaiden välillä ja kansallisten keskuspankkien toteuttaessa rahapoliittisia arvopapereiden ostoja. Vaikka keskuspankki voi teoriassa toimia negatiivisella pääomalla, epätodennäköisessä, mutta mahdollisessa tilanteessa, jossa joku euromaa lähtisi yhteisvaluutasta ja näin ollen TARGET2-velan omaava keskuspankki laiminlöisi velkansa, saattaisi se johtaa muiden TARGET2-nettopositioden alaskirjauksiin, ja siten viime kädessä mahdollisiin kansallisten keskuspankkien lisäpääomitustarpeisiin jäsenmaiden budjettien kautta.

Suomen Pankin TARGET2-saatava on tällä hetkellä noin 63 miljardia euroa. Eurojärjestelmän toimiessa normaalisti, nykymuotoisena, TARGET2-nettopositioihin liittyvät riskit eivät voi realisoitua.

Yhteenveto

Valtion budjettitalouden kyky sietää erilaisia taloudellisia riskejä ja vastuita riippuu mm. valtion velkakestävyydestä, maksuvalmiudesta, rahoitushuollon toimivuudesta ja luottoluokituksesta.

Valtion rahoitusasemaa arvioidaan kokonaisuutena, jolloin tarkastelussa huomioidaan ainakin myös kotimaiset takausvastuut ja muut sitoumukset (eläkkeet), sekä soveltuvin osin myös valtion rahoitusomaisuus (Solidium ja Valtion Eläkerahasto).

Voimassa olevien valtiontakauksien ja –takuiden kokonaismäärä oli tilinpäätösraportoinnin mukaan vuoden 2019 lopussa 60,2 miljardia euroa (kuva 1). Vuoden 2020 alussa eduskunnan valtuuttama valtiontakauksien enimmäismäärä oli 122,5 miljardia euroa. Tämän jälkeen eduskunta on lisäksipäättänyt tai sen käsiteltävänä on noin 11 miljardin euron takausvaltuuskorotukset koronaviruksen johdosta, joista valtaosa kotimaan tasoisia toimenpiteitä, esim. Finnvera 8 mrd. euroa. Koronakriisistä johtuneista EU-tason toimista on toistaiseksi tullut uusia takausesityksiä yhtäältä SURE:sta (431,7 miljoonaa euroa) ja Euroopan investointipankin (EIP) takuurahastosta (371,2 miljoonaa euroa).

Edellä mainitun lisäksi SURE-välineen rahoitukseen liittyvä, omien varojen liikkumavaran hyödyntäminen vakuutena 75 mrd. euroon asti, muodostaa Suomelle EU:n budjetin kautta 1,3 mrd. euron vastuun.

Valtion velkakestävyys riippuu pääosin (netto-)velan määrästä, tulevista perusjäämistä, talouskasvusta sekä valtion velan korosta. On mahdotonta sanoa etukäteisesti, missä Suomen velkakestävyys raja kulkee täsmällisesti, mutta suuruusluokka-arviona voidaan todeta, että jos kotimaisia tai EU-tasoisia vastuita realisoituisi kymmeniä miljardeja euroja lyhyen aikavälin sisällä, esimerkiksi vuoden sisällä, joutuisi valtio varsin haastavaan tilanteeseen rahoitushuoltonsa näkökulmasta.

EU:n toiminnasta syntyvien taloudellisten riskien näkökulmasta onkin siten syytä arvioida myös riskien yhtäaikaisen realisoitumisen todennäköisyyttä. Tästä näkökulmasta on tärkeää tarkastella nimenomaisesti odotettavissa olevien kokonaisvastuiden yhteenlaskettua määrää suhteessa bruttokansantuotteeseen kullakin hetkellä, koska etenkin EU:n toimista syntyvillä vastuilla on vahva keskinäinen korrelaatio.

Kuvio 1. Valtiontakaus- ja takuukannan kehitys vuosina 2010 – 2019, miljardia euroa

