Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 27.9.92017

Viite: K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016

K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta arviota valtion taloudellisiin vastuisiin liittyvien riskien kehityksestä ja valtion taloudellisten vastuiden seurannan ja riskienhallinnan riittävyyttä.

Valtion vastuut ovat kasvaneet viime vuosina. Velanoton lisäksi vastuiden kasvu on ollut seurausta eläkevastuiden ja valtion takausten kasvusta. Valtion talouden vastuita ja riskejä kuvataan hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksessa ja tätä kuvausta täydentää valtiovarainministeriön julkaisema katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2017.

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto

Valtion taloudellisiin vastuisiin liittyvä riski on kasvanut valtion talouden vastuiden kasvun myötä. Vuosien 2013–2016 välillä valtiontalouden vastuut ovat kasvaneet 37 miljardia euroa, kasvun jakautuessa tasan velan, takauksien ja eläkevastuun kesken.

Velkaantumisen kasvu on lisännyt velkaan liittyvien markkinariskien mahdollisia vaikutuksia valtion talouteen. Myös kasvaneet valtion eläkevastuut ja eläkemenot ovat lisänneet makrotaloudellisten riskien vaikutusta valtion talouteen.

Tulevassa talouskehityksessä ei voida tunnistaa sellaista epävarmuuden lisääntymistä, joka kasvattaisi valtion taloudellisiin vastuisiin liittyvää riskiä edellisistä vuosista.

Valtion takaukset

Valtion takauskannan kasvu on osaltaan lisännyt valtiontalouden riskiä. Takauskantaa kasvatettiin vuosina 2015 ja 2016 ja edelleen vuoden 2017 alussa. Vientiluottoihin sekä valtion takauksiin liittyvien riskien varalle on kerrytetty rahastoja, joista merkittävimmät ovat Finnveran ja Valtion takuurahaston kerryttämät pääomat. Pitkällä aikavälillä takaustoiminta on ollut kannattavaa ja siitä saaduilla tuotoilla on kerrytetty riittävää puskuria riskien toteutumisesta aiheutuvien tappioiden varalle.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti arvioinnin Finnveran vientiluottojen ja -takuiden kasvun aiheuttamaan riskiin valtiontaloudelle. Arvioinnin suoritti riippumaton kansainvälinen tutkijaryhmä. Ryhmän arvion mukaan Finnveran riskienhallinta on erinomaisella tasolla. Raportista nousee kuitenkin esille vientiluototustoiminnan keskittyneisyys – 3 suurinta luottoasiakasta kattaa kolmanneksen kaikista luotoista. Raportissa todetaan, että Finnveran ja Valtion takuurahaston varat ovat riittävät kattamaan nykyisen takauskannan riskin. Mikäli toiminnan luotettavuus halutaan pitää samalla tasolla takauskannan kasvaessa kohti 27 miljardin euron enimmäismäärää, tulee puskurirahastoja kasvattaa edelleen.

Valtion takuiden hallinnan tulisi kirjallisuuden mukaan täyttää seuraavia vaatimuksia

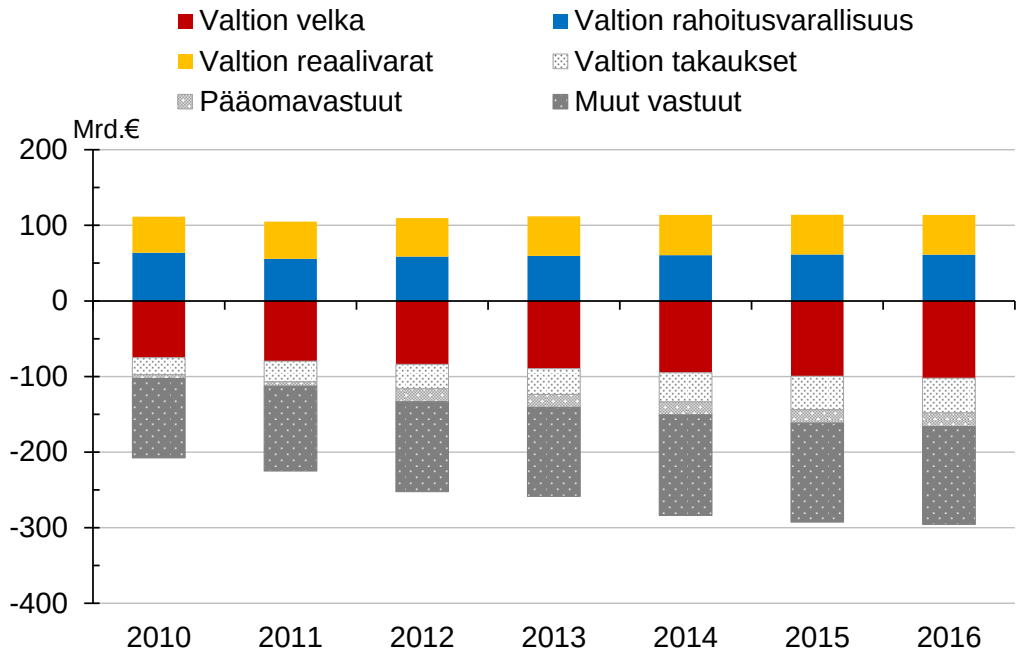
- Takauksista raportointi tulee olla julkista ja laadukasta
- Takauksista tulee periä takausmaksu tai vaatia vakuus

- Takausjärjestelmien tulee olla budjettitalouden kannalta yhteneviä muiden tukimuotojen, kuten suorien tukien, verotukien tai lainojen, kanssa.
- Riskien toteutumiseen tulee varautua riittävillä puskureilla tai määrärahoilla. Puskurien ja varattujen määrärahojen koko tulee määrittyä riskinottohalukkuuden mukaan.

ks. esim Currie & Velandia-Rubiano (2011) ja Hofmans & van de Coevering (2014).

Suomen valtion takausjärjestelmän riskien hallintaa voidaan katsoa vastaavan hyvää kansainvälistä tasoa. Valtion takauksista raportoidaan avoimesti muiden valtiontalouden vastuiden yhteydessä. Valtion takauksiin liittyviltä riskeiltä on pääosin suojauduttu rahastojen avulla. Katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin esitetään kootusti valtion varat ja vastuut (kuvio). Selkeyden vuoksi vastuut, ml. ehdolliset vastuut, esitetään nimellisessä muodossa. Vastuun nimellinen arvo ei kuitenkaan kuvaa julkisen talouden todellista riskiä, eikä sitä voida suhteuttaa suoraan kokonaistaseen muihin lukuihin.

Kuvio. Valtion varat ja vastuut.



Lähteet: VM, Tilastokeskus.

Riskienhallintaa ja taloudellisten vastuiden seurantaa voidaan kuitenkin edelleen kehittää. Kaksi keskeistä tekijää takauskannan ja vientiluototuksen viimeaikaisen kasvun takana ovat yhtäältä markkinaehtoisen rahoituksen saatavuuden heikkeneminen finanssisektorin kiristyneen sääntelyn tuloksena ja toisaalta muiden tukimuotojen vähentyminen julkisen talouden sopeutuksen myötä.

Hollannissa käytössä olevassa valtiontakausjärjestelmässä sektoriministeriöiden takaukset ja muut menot ovat saman budjettikehyksen alaisia. Myönnettävien valtiontakauksien nimellisarvo siirretään ministeriön määrärahoista keskitettyyn takausrahastoon. Takausten riskianalyysi tulee olla valtiovarainministeriön vahvistama. Järjestelmän tarkoituksena on tehdä valinta takausten ja muiden politiikka instrumenttien välillä neutraaliksi. Currie & Velandia-Rubiano (2011).

Valtionvarat, vastuut ja omaisuustase

Suomen valtiolla on velan ohella myös merkittävä rahoitusomaisuutta. Osa tästä omaisuudesta on rahastoitu ehdollisten vastuiden realisoitumisen ja eläkevastuiden varalle

ja osa on yhtiöomistusmuotoista finanssivarallisuutta. Viime vuosina rahoitusvarallisuuden arvo on kasvanut pörssikurssien nousun myötä. Hallituksen vuosikertomuksessa tai katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin ei käsitellä valtion nettovarallisuusasemaan kohdistuvaa riskiä. Kuten katsauksessa todetaan, makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin vientitakuisiin ja julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti vain osa riskeistä realisoituu. Raportoinnissa olisi hyvä antaa kuva valtion taloudellisen aseman kokonaisriskistä.

Uudessa-Seelannissa vuonna 1994 voimaan tullut Fiscal Responsibility laki vaatii hallituksen riskien hallinnan ohella myös huolehtimaan valtion nettovarallisuusasemasta, ml. kiinteä omaisuus. Omaisuustaseen laadinnan ohella omaisuuden kokonaisriskiä arvioidaan pankkien ja vakuutusyhtiöiden tapaan VaR (Value at Risk) -menetelmällä. Menetelmä kertoo kuinka paljon nettovarallisuusasema voi tietyssä ajassa muuttua tietyllä todennäköisyydellä. Näin omaisuuden ja vastuiden kokonaishallinnalla voidaan hallita myös veronmaksajille kertyvää kokonaisriskiä. Ks. Irwin & Parkyn (2009) ja Koc (2014).

Lähteet:

Currie, Elizabeth & Velandia-Rubiano, Antonio (2011), Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset-Liability Framework, *Mimeo*.

Irwin, Timothy & Parkyn, Oscar (2009), Improving the Management of the Crown's Exposure to Risk, New Zealand treasury working paper 09/06.

Hofmans, H.M.J. & van de Coevering, C.R. (2014), How to deal with contingent liabilities – Lessons from the Dutch experience, OECD Journal of Budgeting, Vol. 2014/1.

Koc, Fatos (2014), Sovereign Asset and Liability Management Framework for DMOs: What Do Country Experiences Suggest?, *United Nations Conference on Trade and Development*.

Työ- ja elinkeinoministöriö (2017): Assessment of the Operation, Impact and Risks of the Officially Supported Export Financing System and State Guarantee Granted for the Fund Acquisition of Export Credits.