Pellervon taloustutkimus

Lausunto

30.1.2019

Tarkastusvaliokunnalle K 11/2018, K 21/2018, E 80/2017

Yhteenveto lausunnosta:

- Valtion vastuut ovat kasvaneet voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. EMU:n kehittämiseen liittyvässä vastuiden kasvussa on kuitenkin pitkälti kyse pyrkimyksestä hallita valtion implisiittisiä vastuita valuuttaunionin oloissa siirtämällä niitä sopimuspohjaiseksi eksplisiittiseksi vastuuksi.
- Suomi on ajanut EMU:n kehittämisessä markkinakurin lisäämistä. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että euroalueen valtion lainojen velkajärjestely ei aiheuta liiallista häiriötä rahoitusmarkkinoille tai yhteiskunnan perusrakenteiden toiminnalle. Tämä tulee edelleen kasvattamaan eksplisiittisiä vastuita, mutta vaikutusta kokonaisvastuisiin on vaikea arvioida.
- Vaalikauden alussa hallituksen asettamat tavoitteet julkisen talouden rahoitusaseman ja velan kehitykselle tullaan ennusteiden perusteella saavuttamaan suurelta osin, mutta pitkän aikavälin kestävyysvaje säilyy ongelmana.
- EU:n finanssipoliittista säännöstöä pitäisi muuttaa selvästi yksinkertaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Lisäksi sen roolia pitäisi muuttaa enemmän ohjeelliseksi, josta voidaan poiketa omalla päätöksellä hyvin perustein. Investointimenot eivät tarvitse omaa joustoaan, vaan poikkeamamahdollisuus hyvin perustein riittää.

K 11/2018 vp Hallituksen vuosikertomus 2017 ja E 80/2017 vp: Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/K+11/2018
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_11+2018.aspx
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_80+2017.aspx
Valiokunta pyytää asiantuntijan näkemystä EU- ja EMU- jäsenyyden vaikutuksista **valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin**. Valiokunta pyytää asiantuntijalta lisäksi arviota **hallituksen vuosikertomuksessa annetun raportoinnin kattavuudesta.** Tässä yhteydessä valiokunta pyytää arviota myös **EMU:n kehittämisestä ja sen vaikutuksista valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin.**

Valtion vastuut ovat kasvaneet voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Valtiontalouden velkaantumisen lisäksi vastuiden kasvuun ovat vaikuttaneet valtion takausten kasvu, lähinnä Finnveralle ja Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV), sekä vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden kasvu, lähinnä Euroopan vakausmekanismille (EVM).

Kasvaneet vastuut ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Velkaantumisen kasvu on ollut seurausta finanssi- ja eurokriisin jälkeisestä heikosta talouskehityksestä. Finnveran takausten kasvu on ollut seurausta tietoisesta politiikasta, jolla on lisätty Finnveran rahoitusmahdollisuuksia.

EVM:n pääomavastuiden kasvussa puolestaan on kyse osallistumisesta EMU:n puitteissa järjestelyyn, jolla pyritään hallitsemaan riskejä ja implisiittisiä vastuita jäsenmaiden keskinäisellä järjestelyllä.

Valtioiden vastuut eivät rajoitu sopimuksilla syntyneisiin eksplisiittisiin vastuisiin. Suurimmat vastuut syntyvät siitä, että ne viime kädessä vastaavat yhteiskunnan toiminnasta, mukaan lukien rahoitusmarkkinoiden toiminta. Tämä vastuu konkretisoituu taloudellisten kriisien, erityisesti pankkikriisien yhteydessä, joissa tulonsiirtojen kasvun ja verotulojen laskun lisäksi valtion velkaa kasvattaa myös osallistuminen pankki- ja rahoitusmarkkinoiden ongelmien hoitoon niiden toiminnan turvaamiseksi. Yleensä osallistuminen ei perustu sopimukselliseen velvoitteeseen, vaan tarpeeseen taata yhteiskunnan toiminta.

EMU:n kehittämiseen liittyvässä vastuiden kasvussa onkin pitkälti kyse pyrkimyksestä hallita valtion implisiittisiä vastuita valuuttaunionin oloissa siirtämällä sitä sopimuspohjaiseksi eksplisiittiseksi vastuuksi. Osallistumalla Euroalueen vakausmekanismiin Suomi on siirtänyt osan omasta implisiittisestä vastuustaan EVM:lle ja se näkyy nyt eksplisiittisten pääomavastuiden kasvuna.

Osallistumalla EVM:n ja valuuttaunionin kehittämiseen Suomi on siis lisännyt omia sopimuksiin perustuvia eksplisiittisiä vastuita. Samalla olemme kuitenkin vakuuttaneet omaa riskiä kriiseissä ja edesauttaneet taloudellisten kriisien hallintaa valuuttaunionissa. Mitä Suomen valtion kokonaisvastuille, mukaan lukien implisiittiset vastuut, on tapahtunut, on vaikea sanoa.

Suomi on sekä eurokriisin hoidon yhteydessä että EMU:n kehittämisessä pitänyt tärkeänä omien vastuiden minimoimista ja karttanut yhteisvastuun lisäämistä. Osittain tämä on järkevää politiikkaa, mutta sen kääntöpuolen voi olla, että valuuttaunionin riskien hallinta vaikeutuu ja kriisien yhteydessä lopulliset kustannukset tulevat suuremmiksi, kuin tilanteessa, jossa oltaisiin hyväksytty vastuiden ja yhteisvastuun kasvu.

Suomi on ajanut EMU:n kehittämisessä markkinakurin lisäämistä ja pitää sitä keskeisenä mekanismina valtioiden vastuullisen taloudenpidon varmistajana. Markkinakurin toimiminen edellyttää, että on olemassa todellinen uhka sille, että euroalueen valtio tekee velkajärjestelyn. Realistinen uhka edellyttää sitä, että mahdollinen valtion lainojen velkajärjestely ei aiheuta liiallista häiriötä rahoitusmarkkinoille tai yhteiskunnan perusrakenteiden toiminnalle.

Suomen kanta EMU:n kehittämisessä, ”Suomi pitää erityisen tärkeänä toimivien valtioiden velkajärjestelymenettelyiden luomista sekä pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden merkittävää heikentämistä”, on edellytys markkinakurille ja sijoittajavastuun toteutumiselle. Se edellyttää myös pankkiunionin loppuun saattamista ja pääomamarkkinaunionin edistämistä, joka on Suomen päätavoite EMU:n kehittämisessä. Tämä väistämättä lisäisi edelleen eksplisiittisiä valtion vastuita, mutta olisi omiaan pienentämään implisiittisiä vastuita.

Pankkiunionin loppuunsaattaminen vaatisi:

- pysyvän varautumisjärjestelyn luomista yhteiselle kriisinratkaisurahastolle (backstop), (EVM:n laina tarvittaessa rahastolle),
- yhteisen talletussuojan (EDIS) luomisen,

- maksuvalmiusrahoituksen pankkien kriisinratkaisussa (ehkä EKP:n kautta).

Pankkiunionin loppuun saattaminen lisäisi siis edelleen Suomenkin valtion vastuita. Kriisinratkaisurahaston backstopin lisäksi yhteinen talletussuoja edellyttäisi myös backstoppia, vaikka se muuten toimisikin pankeilta kerättävillä varoilla.

Pankkiunionin etenemisessä on haluttu odottaa, että nykyiset riskit, lähinnä ongelmaluottojen määrä, vähenee EU-maissa. ”Suomi on kytkenyt backstopin kiinteästi riskien vähentämiseen.” Odottelun riskinä on, että pankkiunionia ei saada edistettyä ennen kuin sille on tarvetta. Siirtymäaikajärjestelyt voisivat olla parempi ratkaisu.

Sijoittajavastuun toimiminen edellyttää siis euromaiden yhteisvastuun lisäämistä ja pankkisektorin toiminnan turvaamista pankkiunionin avulla. Lisäksi tarvitaan yhteiskunnan peruspalveluiden toiminnan turvaamista. Tähän auttaa EVM:n roolin kasvattaminen, mutta voi olla, ettei se riitä. Suomi on suhtautunut nihkeästi laajempaan yhteisvastuun lisäämiseen. Tämä on ymmärrettävää, mutta täytyy myös muistaa, että eksplisiittisten vastuiden kasvattaminen voi vähentää implisiittisiä vastuita. Täytyy myös muistaa, että sijoittajavastuun lisääminen ei ole ihmelääke veronmaksajien vastuun vähentämiseksi. Suurelta osin valtioiden lainaamat varat ovat tavalla tai toisella veronmaksajien varoja, esimerkiksi eläkevaroja.

Vuosikertomuksessa eksplisiittiset vastuut on raportoitu kattavasti ja siinä on myös kuvattu muita riskejä ja vastuita, joskin aika yleisellä tasolla. Vuosikertomuksesta puuttuvat Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta tulevat välilliset vastuut. Kuten myös VTV[1] on todennut ” Riskikatsauksessa ja hallituksen vuosikertomuksessa olisi tarpeen kuvata, millaisia ja minkä suuruisia eurokriisiä koskevia vastuita Suomen Pankilla on ja millä mekanismilla nämä vastuut voivat aiheuttaa meno- ja tulovaikutuksia valtionhallinnolle.” Viime vuosien uuden rahapolitiikan välineet ovat lisänneet keskuspankin tasetta merkittävästi ja siten myös sitä kautta tulevaa riskiä.

K 21/2018 vp: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015-2018

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_21+2018.aspx
Valiokunta pyytää asiantuntijan arviota VTV:n raportista ja siinä esitetyistä suosituksista. Valiokunta on lisäksi kiinnostunut kuulemaan asiantuntijan näkemyksen mahdollisuuksista lisätä valtiontalouden kehysten joustavuutta investointien käsittelyn suhteen. Valiokunta on kiinnostunut myös EU:n finanssipolittiisiin sääntöihin sisältyvistä joustomahdollisuuksista ja niiden toimivuudesta. Valiokunta on erityisesti kiinnostunut kuulemaan arvion Italian tilanteesta julkisen talouden hoidon ja EU-säännöstön näkökulmasta.

[1] VTV, Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/21094319/julkisyhteisojen-ehdolliset-vastuut.pdf

VTV:n raportin finanssipolitiikkaa koskeviin näkemyksiin voi hyvin yhtyä. Raportin mukaan ”julkisen talouden rahoitusasema on saavuttamassa tasapainon vaalikauden lopussa. Vaalikauden alussa hallituksen asettamat tavoitteet julkisen talouden rahoitusaseman ja velan kehitykselle tullaan ennusteiden perusteella saavuttamaan suurelta osin.” VTV kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että pitkän aikavälin kestävyysvaje on edelleen olemassa, ja edellyttää rakenteellisia toimia myös tulevilta hallituksilta.

VTV:n mukaan Suomi on noudattanut vaalikaudella EU:n finanssipolitiikan säännöstöä ja valtiontalouden menokehyksiä. Raportissa nostetaan esiin myös finanssipolitiikan säännöstön ongelmat ja kehitystarpeet. EU:n nykyinen säännöstö on hyvin monimutkainen ja vaikeaselkoinen, ja se perustuu osittain suurta epävarmuutta sisältäviin laskennallisiin suureisiin.

Säännöstöä pitäisikin muuttaa selvästi yksinkertaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Säännöstön uudistamisen lisäksi sen roolia pitäisi kuitenkin myös muuttaa. On ylipäätään vaikea tehdä kaikissa tilanteissa toimivia numeerisia ja tarkkoja sääntöjä finanssipolitiikalle. Säännöstön pitäisikin toimia neuvoa-antavana ohjenuorana hyvälle finanssipolitiikalle, eikä sitä tulisi käyttää sitovana sääntönä. Säännöistä olisi myös voitava poiketa hyvin perustein.

Käytännössä EU:n säännöstö onkin toiminut tämän tapaisesti. Säännöistä on poikettu sekä perustelluista syistä että perusteetta. Perusteettomista poikkeamista ei myöskään seurannut jäsenmaille konkreettisia seuraamuksia.

Investointimenojen käsittely säännöstössä

Investointien käsittelylle finanssipolitiikassa muista menoista poikkeavasti on esitetty hyviä perusteluja[2]. Investoinnista aiheutuvia kuluja ja hyötyjä pitäisi tarkastella investointien elinkaaren aikana eikä sen syntyhetkellä. EU:n talouspolitiikan säännöstö perustuu kansantalouden tilinpidon tasapainokäsitteelle, joka sisältää menopuolella nettoinvestoinnit. Samoin kehysmenettely käsittelee investointeja investointihetken menoina. Tämä poikkeaa kirjanpidon tavasta, jossa investoinnit vaikuttavat korkomenojen ja poistojen kautta, jolloin investointien kulut kirjataan enemmän samaan aikaan kuin niistä syntyvät hyödyt realisoituvat. Tämä voikin olla omiaan vähentämään investointeja, koska se asettaa investointihetkellä tiukemman budjettirajoitteen. Ongelmallinen voi olla myös kansantalouden tilinpidon tapa käsitellä kiinteitä- ja finanssiinvestointeja eri tavalla alijäämää laskettaessa. Tämä rajoittaa julkisyhteisöjen mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan investointien rahoittamisessa.

Investoinneille suunnatut joustot säännöissä ovat myös ongelmallisia, sillä investointi- ja kulutusmenojen rajanveto ei ole yksiselitteinen. Kulutusmenot sisältävät monia menoeriä, jotka ovat pitkäaikaisten vaikutustensa takia hyvin samanlaisia kuin investointimenot, kuten esimerkiksi koulutusmenot. Investointi- ja kulutusmenoja ei olekaan käytännössä syytä asettaa sinänsä eri-

[2] Kts esim. Henna Busk, Janne Huovari, ja Valtteri Härmälä, ”Talouspolitiikan säännöstö ja julkisten investointien rahoitus”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 21. tammikuuta 2016, http://vnk.fi/julkaisu?pubid=8601.

laiseen asemaan finanssipolitiikan säännöissä. Myös investointien mahdollisesti vaatimat joustot tulisivat paremmin huomioitua sallimalla perustellut poikkeamat säännöistä nykyistä helpommin.

Italian finanssipolitiikka

Italian uuden hallituksen finanssipolitiikka ja siihen liittyvä kiista finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta Komission kanssa kertoo monella tapaa EU:n finanssipolitiikan säännöstön ongelmista. Italian hallitus arvosteli finanssipoliittista säännöstä ja katsoi sen estävän Italian taloutta kehittävän talouspolitiikan noudattamisen, vedoten mm. juuri siihen, että investoinneille pitäisi olla enemmän joustoa. Hallitus tekikin budjettiesityksen, joka rikkoi säännöstä räikeästi alijäämän suhteen. Alijäämän kokoa suurempi ongelma oli kuitenkin budjetin sisältö, jota on vaikea nähdä Italian taloutta kehittäväksi, ja investointien osuuskaan alijäämän kasvussa ei ollut suuri.

Komissio ei hyväksynyt Italian budjettiesitystä ja otti selvän kannan, että sitä täytyy muuttaa. Lopulta komissio hyväksyi kuitenkin laihan kompromissin, jossa alijäämä on hieman esitettyä pienempi, mutta selvästi sääntöjä rikkova. Komissio hyväksyi kompromissin, koska alkoi näyttää siltä, että myös Ranska tulee rikkomaan säännöstöä selvästi. Lopputuloksena Italian hallitus sai voimistettua kuvaa EU:sta Italian talousongelmien syntypukkina, Italia sai huonon budjetin ja EU:n finanssipoliittinen säännöstö menetti loputkin rippeet uskottavuudestaan.

Lisätietoja:

Janne Huovari
040 164 8141
janne.huovari@ptt.fi
@jhuovari