

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

Perustuslakivaliokunta 25.2.2021

Matti Viren

Professori (emeritus)

Turun yliopisto

matvir@utu.fi

Keskitystään eduskunnan budjettivaltaa ja – suvereniteettia koskevaan arviointiin

Valiokunta on aiemmin (EVM:n osalta) aivan oikein korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva.

HE 260/2020

- Kommenttien tyyli:
- Valtioneuvoston selvityksessä E 64/2020 vp, U-kirjelmässä U 27/2020 vp sekä U-jatkokirjeissä UJ 22/2020 vp ja UJ 24/2020 vp on selostettu elpymisvälineeseen ja omien varojen päätökseen liittyviä Suomen vastuita ja niiden riskejä. E-kirjeessä todetaan, että alustavan arvion mukaan elpymisväline ei vaarantaisi valtionkykyä selvitä perustuslaillisista velvoitteistaan (E 64/2020 vp, s. 15). U-kirjelmässä todetaan seuraavaa: ” 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. Valtioneuvoston arvion mukaan elpymisvälineen hyväksyminen **ei johtaisi edellä kuvatun riskiskenaarion realisoitumiseen ja sen todennäköisyys arvioidaan pieneksi.**” (U 27/2020 vp) (s. 10-11).
- Omien varojen päätöksen elpymisvälinettä koskevien vuotuisten enimmäisvastuiden eli laskennallisen enimmäisvastuun (6 artikla) ja käteisvarojen käyttöön asettamiseen liittyvän enimmäisvastuun (9 artikla) **toteutumista voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä.** Omien varojen päätöksen mukaan 750 miljardin euron lainan takaisinmaksuaikataulu on laadittava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti siten, että varmistetaan velkojen tasainen ja ennakoitavissa oleva väheneminen. Komissio laatii lainanottotoimien hallinnointia varten tarvittavat järjestelyt. Komissio antaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja velan-hoitostrategiansa kaikista näkökohdista. (s 42)
- vastuita ei voida pitää **eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisina.**

Ongelmana ovat kokonaisvastuut

- EU-apupaketti ei pidä tarkastella vain omana yksityiskohtanaan vain osana kaikkia Euroopan Unionin ja Suomen väliseen suhteeseen liittyä vastuita. Niitä ovat
- EVM
- EU apupaketti
- EKP:n rahapoliittisiin operaatioihin liittyvät vastuut
- Target2 –järjestelmän rakenteellinen epätasapaino
- Pankkiunioniin liittyvät vastuut

EU-paketin lainavastuut

HE 260/2020: Lisäksi poikkeustilanteessa mahdollisten väliaikaisten lisäpyyntöjen osalta voisi toteutua jäsenvaltioille enintään sen BKTL-osuutta vastaava lisävastuu omien varojen päätöksen artiklan 9 mukaisesti. Suomen BKTL-osuuden (noin 1,7 % uudella rahoituskehyskaudella) mukainen laskennallinen vuosittainen enimmäisvastuu voisi olla siten kaksi kertaa 1,4 miljardia euroa eli 2,8 miljardia euroa. **Tällaisen vastuu toteutumista voidaan pitää erittäin epävarmana.**

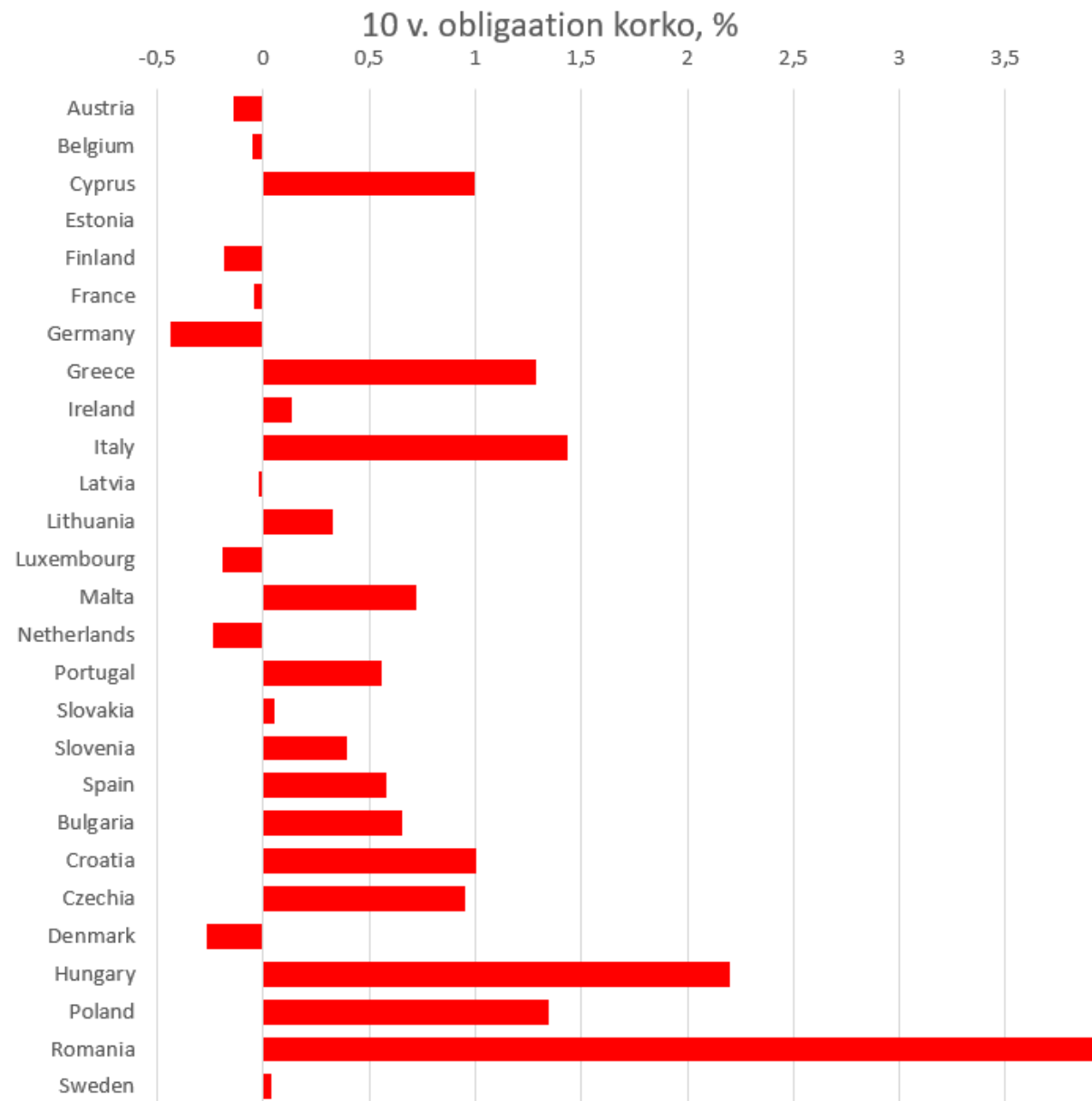
- **Ongelma on siinä, että mitään riskien kvantifiointia ei tehdä, vaikka rahoitusmarkkinoilla tämä on rutiiniasia.**
- Mikään ei esitä laskemasta esimerkiksi VaR arvoja, tai hyödyntämistä valtionlainojen vakuutusarvoja (CDS –hintoja), tai aiempien velkojen takaisinmaksun laiminlyöntien säännönmukaisuuksia ("jokapäiväistä" rutiinia esim. Latinalaisessa Amerikassa).
- Laina aika on lähes 40 v. Verrattuna nykyisen 0-korko regiimiin, kaikki riskit (inflaatio, korko, default) ovat ylöspäin. Tämä koskee myös välitöntä Suomen maksuosuutta: 6.6 miljardia on 2018 hinnoin laskettu arvio; se ei missään tapauksessa ole lopullinen maksujen euromäärä.

Jotain suuntaviivaa antaa Bruegel-instituutin arvio siitä, miten paljon eri maat hyötyvät EU:n nimissä otetusta velasta: Esimerkiksi Italian osalta arvio oli 31 miljardia euroa (annettuna kesäkuun 2020 korkotaso)

Korkoerot eri maiden välillä kertovat siitä, ketkä yhteisestä velanotosta voittavat, ketkä häviävät.

Suomella on erinomainen maine velkojen maksajana; se voi vain hävitä yhteisestä velkapolitiikasta.

Huonomaineiset maat ”omivat” osan hyvämaineisten maiden maineesta. Tulonsiirto tämäkin



EKP:n rahapoliittiset operaatiot Korona-kriisin aikana

Suurimmat

PEPP = Pandemic Emergency Purchase Programme

TLTRO = Targeted Longer-Term Refinancing Operations

APP = Asset Purchase programme

PELTRO = pandemic emergency longer-term refinancing operations

EKP:n operaatioiden volyymi on moninkertainen EU-apupakettiin verrattuna. Silti kukaan ei kanna huolta operaatioihin liittyvistä riskeistä.

Geplante Geldmengenausweitung in der Corona-Krise

PEPP (März/Juni 20 bis Ende März 22) € 1350 Mrd.

TLTRO III (Juni 20 bis Juni 21) € 1308 Mrd. + X

APP (März 20 bis Ende 20) € 120 Mrd.

PELTRO (Mai 20 bis Juli/Sept. 21) € 27 Mrd. + X

Summe € 2805 Mrd.

PEPP (März/Juni 20 bis Ende März 22) € 500 Mrd.

Summe € 3305 Mrd. + X

Former central bankers attack ECB's monetary policy

<https://www.ft.com/content/71f90f42-e68f-11e9-b112-9624ec9edc59>

(8 entisen EKP:n johtokunnan jäsenen & keskuspankkirin avoin kirje)

- Miksi: EKP siirtynyt de facto valtioiden menojen rahoittamiseen ja korkopolitiikka on halvaantunut, koska ylivelkaantuneet valtiot eivät kestä ”normaali” korkoja.
- “From an economic point of view, the ECB has already entered the territory of monetary financing of government spending, which is strictly prohibited by the [Maastricht] Treaty”.
- “It added that the “suspicion that behind this measure lies an intent to protect heavily indebted governments from a rise in interest rates is becoming increasingly well founded” (Kreikka velka/BKT>200 % saa nyt rahaa halvemmalla kuin Yhdysvallat: uskomatonta).

Maksujen Target2 järjestelmä on kroonisesti epätasapainossa: Etelä-Euroopan maan ovat velkaa EKP:lle ja ”pohjoisen” maat samapuolella. Vuodenvaihteessa Saksa saldo oli 1136 ja Suomen 50 Mrd euroa (kesällä peräti 72 Mrd). Vastaavasti Italia -516 ja Espanja -500 Mrd)

1. TARGET balances of participating NCBs

1.1 Historical data

(EUR billions; outstanding amounts at end of period)

	ECB	BE	DE	EE	IE	GR	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	MT	NL	AT	PT	SI	SK	FI	U4 ¹⁾
2009	4.0	-42.5	177.7	-	-53.5	-49.0	-41.1	-62.0	54.8	-7.1	-	-	52.5	-0.8	15.4	-19.6	-23.4	-3.3	-14.5	9.5	3.2
2010	-22.4	-13.9	325.6	-	-145.2	-87.1	-50.9	-28.3	3.4	-6.4	-	-	67.9	-1.2	40.5	-27.5	-59.9	-2.1	-13.3	19.7	1.1
2011	42.2	-52.9	463.1	0.6	-120.4	-104.8	-175.0	-77.4	-191.4	-7.9	-	-	109.4	-0.4	152.8	-34.6	-60.9	-2.7	-13.6	66.0	7.9
2012	-2.2	-38.2	655.7	1.7	-79.3	-98.4	-337.3	-54.8	-255.1	-7.5	-	-	106.2	-0.2	120.8	-39.9	-66.0	-4.4	0.9	70.6	27.4
2013	-6.7	-15.5	510.2	1.8	-55.1	-51.1	-213.7	-16.2	-229.1	-6.8	-	-	103.7	-0.7	46.1	-39.2	-59.6	-1.0	2.7	22.2	8.0
2014	-23.6	-12.4	460.8	3.2	-22.7	-49.3	-189.9	-17.0	-208.9	-2.5	-0.8	-	105.1	-1.9	19.4	-30.1	-54.6	2.4	2.2	19.7	0.9
2015	-83.8	-7.7	584.2	2.8	-3.0	-94.4	-254.1	-29.2	-248.9	2.4	-1.3	0.2	147.6	-0.9	54.7	-29.2	-61.7	0.2	0.5	20.1	1.5
2016	-159.7	-18.6	754.3	0.9	-1.0	-72.3	-328.1	-13.8	-356.6	5.9	-5.3	-3.6	187.4	1.0	87.0	-31.2	-71.6	-1.2	-5.1	22.0	9.5
2017	-222.8	-36.1	906.9	0.9	1.9	-59.4	-373.7	30.0	-439.0	7.4	-6.3	-4.0	192.1	4.3	71.0	-45.9	-81.2	-1.4	9.0	40.4	6.1
2018	-246.5	-52.9	966.2	0.8	14.3	-28.6	-401.9	-2.3	-482.0	7.8	-6.2	-5.8	213.0	4.5	92.6	-45.6	-82.8	1.2	9.7	39.8	4.6
2019	-236.1	-63.7	895.2	0.6	35.4	-25.7	-392.4	28.5	-439.4	8.5	-3.8	-0.9	192.4	5.6	46.4	-46.6	-77.0	3.4	9.3	57.1	3.3
2019 Q3	-244.0	-39.9	915.3	0.8	28.0	-23.2	-383.5	-36.7	-468.0	8.2	-3.6	-1.8	215.9	5.4	75.6	-52.5	-80.6	0.9	10.8	69.7	3.0
2019 Q4	-236.1	-63.7	895.2	0.6	35.4	-25.7	-392.4	28.5	-439.4	8.5	-3.8	-0.9	192.4	5.6	46.4	-46.6	-77.0	3.4	9.3	57.1	3.3
2020 Q1	-143.6	-52.8	935.1	0.2	36.6	-37.0	-407.4	-109.4	-491.6	7.7	-3.4	-0.1	225.1	5.7	62.8	-37.5	-73.8	4.5	12.6	63.4	2.9
2020 Q2	-259.9	-63.1	995.1	-0.3	51.0	-66.3	-462.4	48.3	-536.7	7.3	-4.0	3.8	234.7	6.1	69.7	-36.7	-82.7	7.5	13.7	72.4	2.6
2020 July	-289.4	-50.9	1,019.2	-0.5	51.3	-70.0	-460.6	34.4	-522.2	8.3	-4.3	5.5	232.8	5.7	65.2	-33.2	-83.0	6.9	11.1	70.2	3.2
Aug.	-297.1	-42.8	1,056.2	-0.5	50.2	-71.7	-458.5	11.3	-522.9	8.8	-4.5	5.7	228.9	5.9	54.6	-43.3	-80.4	7.3	10.1	78.6	3.9
Sep.	-310.7	-64.3	1,115.2	-0.6	52.3	-73.3	-464.7	19.9	-546.3	8.8	-4.4	5.8	229.3	6.0	69.5	-48.4	-81.7	6.5	10.3	66.7	4.3
Oct.	-323.7	-48.2	1,047.3	-0.9	45.4	-73.6	-457.2	61.8	-519.6	8.2	-4.4	7.1	235.1	5.6	55.4	-36.7	-81.9	6.9	9.2	61.1	3.1
Nov.	-330.7	-32.2	1,060.3	-1.2	48.0	-75.2	-480.4	40.4	-494.9	8.5	-4.5	8.0	242.2	5.5	42.3	-35.5	-83.3	7.3	9.8	62.1	3.6
Dec.	-341.5	-65.9	1,136.0	-1.0	46.1	-80.3	-500.0	58.3	-516.0	8.4	-4.8	5.8	259.3	6.1	38.4	-37.4	-80.2	6.8	7.7	49.5	4.7

1) Extra euro area aggregate (changing composition): since 1 February 2016, the extra euro area countries of which the NCBs participate to TARGET2 are Bulgaria, Croatia, Denmark, Poland and Romania. Lithuania was also participating as an extra-euro area country with its NCB until 31/12/2014, Latvia until 31/12/2013, Estonia until 31/12/2010 and Slovakia until 31/12/2008. Individual TARGET balances of euro area NCBs are not provided for dates before the accession of their countries to the euro area.

1.2 Last reference period

(EUR billions; outstanding amounts at end December 2020)



Pankkiunionista koituvat maksut ja vastuut

- Kaiken kaikkiaan suomalaispankeille maksettavaksi tulevat vakausmaksut voivat kohota valtioneuvoston viime kevään U-kirjelmän mukaan enimmillään jopa lähes kahteen miljardiin euroon.
- Vaikka kyse ei ole valtion vastuista, kokemus on osittanut, että pankkien joutuminen vaikeuksiin johtaa helposti vaatimuksiin valtion väliintulosta.
- Suomalaisten pankkien tilanne on hyvä: on selvää, että kriisitilanteessa rahojen suunta on ”etelä”

Tutkimukset ja selvitykset puuttuvat

- Suomen osalta ei ole tehty yhtään analyttistä arviota velkavastuista saati sitten EU-paketin vaikutuksista.
- Komissio on tehnyt mallilaskelman kesäkuussa, mutta se koskee vain koko EU:ta ja 4 erilaista ”synteettistä” maaryhmää.
- Laskelma on ”liian hyvä” ollakseen totta: paketti on itserahoittava, BKT kasvaa 2 % ja velkaisuus supistuu prosentin
- Taustalla epäuskottavia oletuksia: suuri FIPO –kerroin (1.5), kaikki rahat käytetään (julkisiin) investointeihin ja näiden investointien tuottoase tavattoman korkea (20 %).

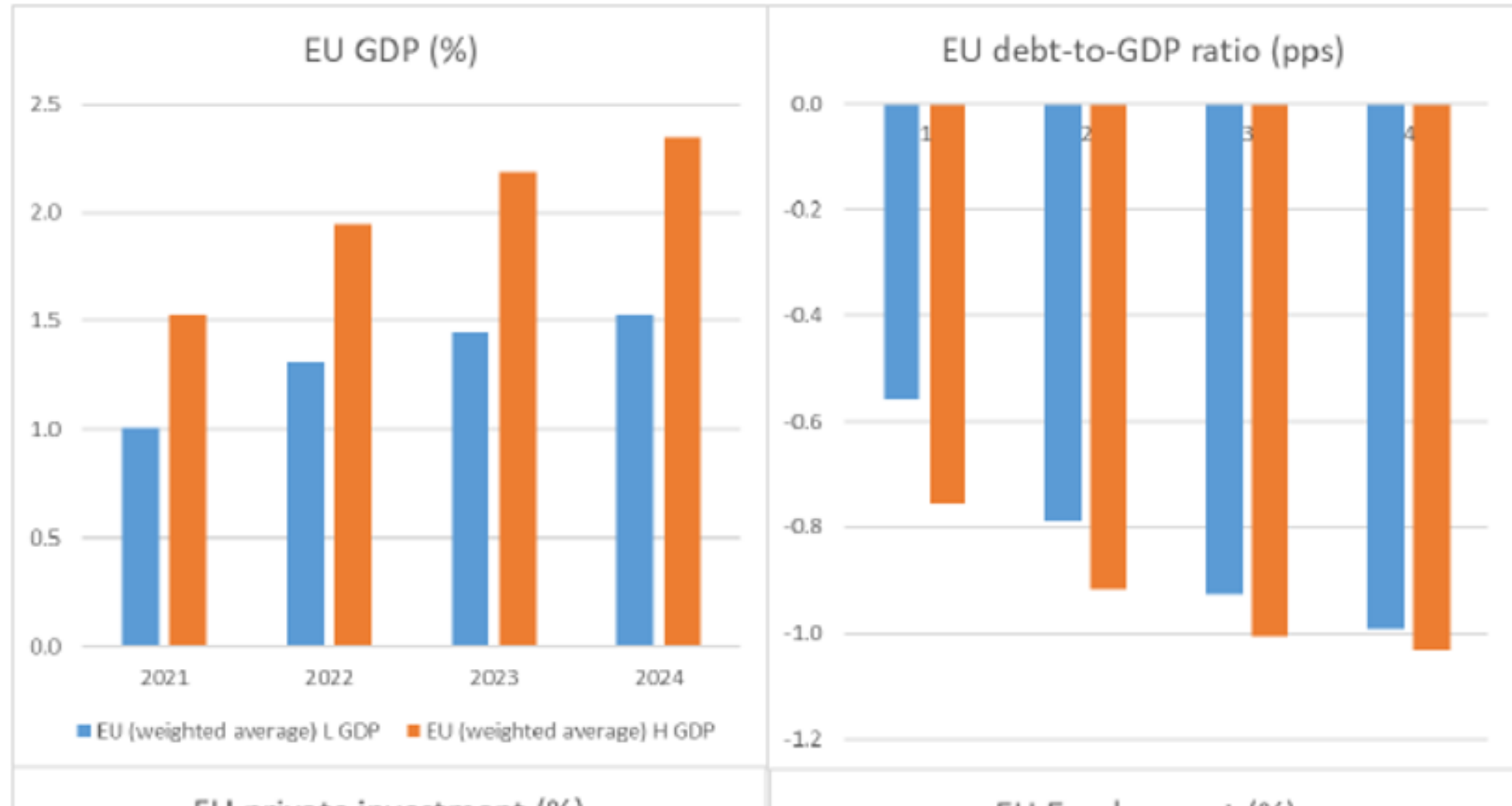
Oletus: 100 % käytetään investointeihin ei vaikuta oikealta

EU:n elpymisvälineen varat

Italia on elpymisvälineen suurin edunsaaja; 209 miljardia euroa, josta noin 80 miljardia on suoria tukia. Hallitus ei ole vielä laatinut tarkkaa elvytyssuunnitelmaa, mutta se on ilmoittanut kuusi kärkiteemaa:

- Digitalisaatio, innovaatiot ja tuotannon kilpailukyky (mm. julkishallinnon digitalisaatio, IoT, 5G)
- Vihreä vallankumous (mm. kiertalous, kaupunkisuunnittelu)
- Infrastruktuurit, liikenneyhteydet (juna-, meri- ja ilmayhteydet, moottoritiet ja sillat)
- Koulutus, kasvatus ja tutkimus (STEM-taidot, opettajankoulutus, elinikäinen oppiminen)
- Sosiaalinen koheesio ja sukupuolten välinen tasa-arvo (yhdenvertaisuus, naiset työmarkkinoilla)
- Terveyssektori (etädiagnostiikka, kotihoito)

Komission mallin mukaiset poikkeamat perusurasta = ”ilmainen lounas”



Muuten ”tutkimukset” ovat käsitelleet teemaa , miten paljon Suomi hyötyy EU:sta: varsinaisesti tähän kysymyksen ei vastata.

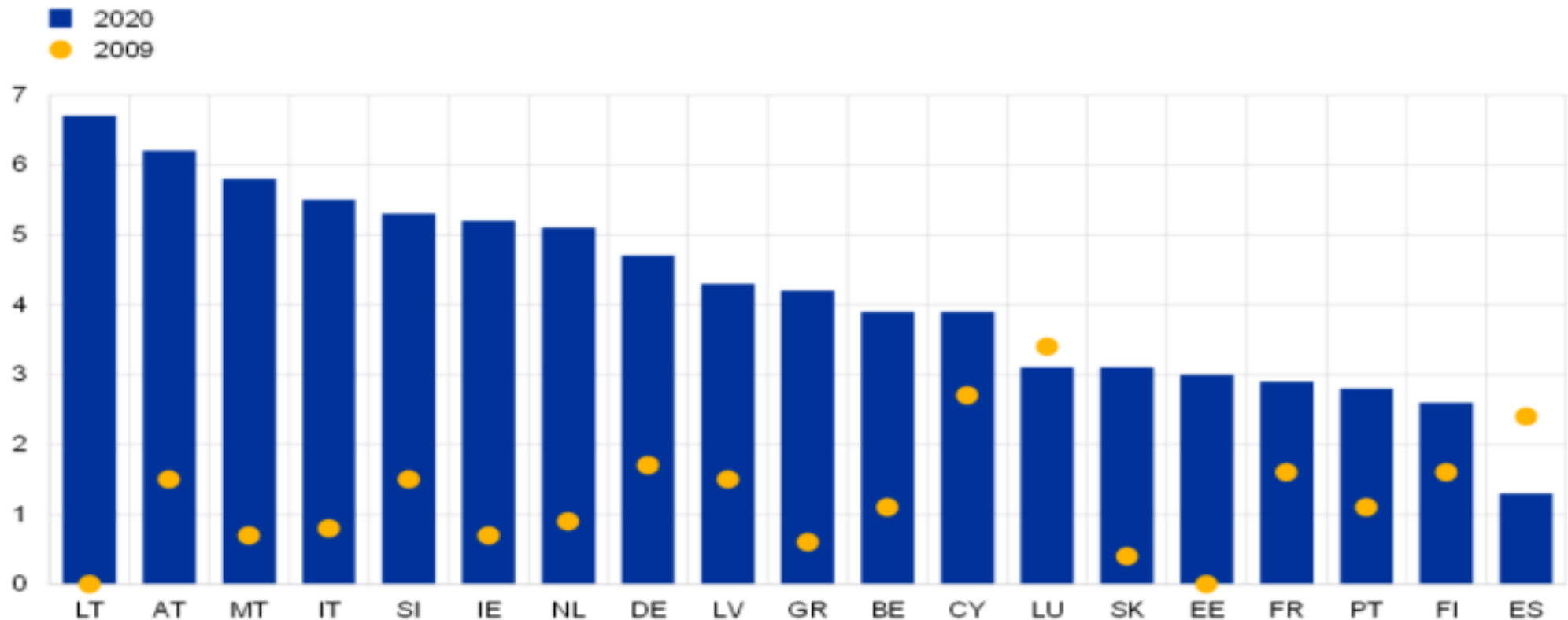
- Akavan ”tilaama” tutkimus: <https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/08/EU-ja%CC%88senyyden-vaikutukset-Suomen-makrotalouteen-Akava-Works-raportti-12019.pdf>: on lähinnä kirjallisuuskatsaus
- Jan int’ Veldin (Komissio) tutkimus: Median tulkinta Suomi hyötyy 13/19miljardia https://ec.europa.eu/info/publications/quantifying-economic-effects-single-market-structural-macromodel_en
- Idea: mitä EU jäsenmaalle x tapahtuu, jos se eroa ja kohtaa sisämarkkinoiden tullisuojan (14.1 %). = ”hallitsematon Brexit”. Laskelmat on tehty samalla kaavalla kaikille maille käyttäen USA:n arvoja vertailukohtana. Hieman vaikeasti tulkittavissa, koska Suomi ETA-alueen maana ei olisi joutunut tällaisen tariffikohtelun alaiseksi. Lisäksi kiinteät valuuttakurssit & kontraktiivinen finanssipolitiikka ym.

Kaikissa em. tutkimuksissa epäuskottavat oletukset elvytyksen tehosta

- On elvytetty jo yli 10 vuotta ilman, että tuottavuus & tuotanto % inflaatio olisivat kääntynyt nousuun
- Finanssipolitiikan kertoimet selvästi ylimitoitettuja, uusimmat analyysit tuottavat arvoja tyyliin, joiden jonkinlainen keskiarvo on vain 0.5, mutta EU:n komissiokin käyttää arvoa 1.5 lähtökohtana.
- Elvytys ei kohdistu (toiveiden mukaisesti) investointeihin vaan kulutukseen, jolloin positiivinen tarjontarektio puuttuu.
- Korkeilla kertoimien arvoilla tulos halutun mukainen, mutta ei vastaa havaittua talouskehitystä.
- Euroopan ongelmat eivät kysynnän puutteessa, vaan siinä, että ei ole tuotantoa eikä kilpailukykyä kasvavilla maailman markkinoilla. Vienti ei kasva, jos ei ole mitä viedä. Nimellisen kysynnän kasvu vain huonontaa tilannetta

2020 elvytys on vähintään kaksinkertainen finanssikriisin jälkeiseen elvytykseen verrattuna Maiden välillä paljon eroja (esim. Espanja ei elvyttänyt kansallisesti juuri lainkaan). 2020 elvytys samaa suuruusluokkaa kuin koko EU:n avustuspaketti Tuloksena on ennennäkemätön julkisen velan kasvu, eikä loppua näy

(percentages of GDP)



Yhteenveto

- Kansalaisaloitteessa esitetty huoli on perusteltu: jos Eurooppaa kohtaa suuri kriisi, esim. jotkut maat eroavat rahaliitosta & Unionista, tai jonkin maan pankkijärjestelmä menee sekasortoiseen tilaan, kokonaisvastuut ovat sietämättömän suuret.
- Puuttuu asianmukainen tieto vastuista ja velvoitteista: Luonnehdinnat ”vähäinen”, ”epätodennäköinen” yms. eivät ole täytä mitään tieteellisyyden & analyttisyyden kriteerejä.
- Paketit eivät lopu tähän. Vähän mitä voidaan tehdä, on proaktiivisesti selvittää, mikä on niiden vaikutus Suomen talouteen ja millaisia velvoitteita ja riskejä ne tuovat mukanaan.