Valiokunnan lausunto TrVL 13/2018 vp– E 71/2018 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2017 vuosikertomus ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) vuoden 2017 tilinpäätös, johdon kertomus ja tilintarkastajan kertomus

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2017 vuosikertomus ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) vuoden 2017 tilinpäätös, johdon kertomus ja tilintarkastajan kertomus (E 71/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssiasiantuntija Jouni Lehto, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Hanna Freystätter, Suomen Pankki

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on lausunnoissaan valtiovarainvaliokunnalle (TrVL 5/2012 vp — HE 34/2012 vp) ja suurelle valiokunnalle (TrVL 2/2012 vp — E 1/2012 vp) käsitellyt mm. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ja Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuosikertomusten ja tilinpäätösten käsittelyä eduskunnassa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 2/2013 vp) pitänyt tarpeellisena, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen mahdollisimman pian niiden julkistamisen jälkeen. Valiokunta on pitänyt tarpeellisena vastaavan menettelyn soveltamista myös ERVV:n osalta.

EVM:n hallintoneuvoston vuosikokous hyväksyi 21.6.2018 EVM:n vuosikertomuksen tilinpäätöksineen varainhoitovuodelta 2017. Lisäksi ERVV:n yhtiökokous hyväksyi 27.6.2018 ERVV:n tilinpäätöksen, johdon kertomuksen ja tilintarkastajan kertomuksen varainhoitovuodelta 2017.

Valmis
5.0

Valtioneuvoston kanta

Suomella ei ole huomautettavaa EVM:n vuosikertomuksen osalta. Asiakirja on laadittu ammattimaisesti ja sen sisältämä tilinpäätös EVM-sopimuksen ja EU-lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi sekä ulkoiset tilintarkastajat että EVM:n tilintarkastuslautakunta arvioivat EVM:n tilinpäätöksen olevan todenmukainen. Vastaavasti myöskään ERVV:n vuosikertomuksen osalta ei Suomella ole huomautettavaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ohjelmien päättyminen ja valtiontalouden riskit

Suomen kokonaisvastuut vuonna 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta muodostuvat kahdenvälisestä lainasta Kreikalle, väliaikaisen vakausmekanismin (Euroopan rahoitusvakausväline, ERVV) varainhankinnalle annetuista takauksista ja pysyvän vakausmekanismin (Euroopan vakausmekanismi, EVM) pääomituksesta sekä EU-budjettiin perustuvan Euroopan rahoitusvakautusmekanismin (Euroopan rahoitusvakautusmekanismi, ERVM) laskennallisesta vastuusta. Kreikalle vuonna 2015 EVM:stä myönnetty kolmas rahoitustukiohjelma oli vuonna 2017 viimeinen käynnissä oleva rahoitustukiohjelma euroalueella. Kreikan EVM-ohjelma päättyi elokuussa 2018, joten kaikki euromaiden tukiohjelmat ovat nyt päättyneet.

Tukiohjelmiin liittyvät vastuut säilyvät kuitenkin vielä pitkään korkealla tasolla. EVM:n 500 miljardin euron kapasiteetista on käytössä valtiovarainministeriön valiokunnalle antamien tietojen mukaan yhteensä 89,9 miljardia euroa Kreikan, Espanjan ja Kyproksen ohjelmiin. ERVV on vastaavasti myöntänyt lainoja Kreikalle, Portugalille ja Irlannille yhteensä 174,6 miljardia euroa vuonna 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron määrästä.

Kreikan EVM-ohjelman neljännen ja viimeisen väliarvion hyväksymisen yhteydessä kesäkuussa 2018 euroryhmä teki päätöksen myöntää Kreikalle keskipitkän aikavälin velkahelpotuksia helpottaakseen Kreikan paluuta rahoitusmarkkinoille ja tukeakseen Kreikan velkakestävyyttä. Toimet kohdistuivat Kreikan ERVV-lainojen lyhennyksien ja koronmaksun alkamisen ajankohtaan sekä takaisinmaksuajan pidentämiseen. Lisäksi yhden ERVV:n lainaerän 2 %:n korkomarginaali poistetaan ja euromaiden keskuspankkien hallussa olevien Kreikan velkakirjojen tuottojen palautuksia jatketaan. Kreikka käyttää varat velanhoitomenoihin tai ohjelmassa sovittuihin investointeihin. Suomi ei hyväksynyt ratkaisuja, jotka lisäävät Suomen vastuiden määrää. Suomen vastuut eivät siis kasva Kreikan velkahelpotusten johdosta. Valiokunta toteaa, että riski takuiden erääntymisestä voi kasvaa lainojen takaisinmaksuajan pidentymisen myötä. On tärkeää, että jokainen jäsenmaa vastaa omista veloistaan. Valiokunta korostaakin, että Suomen valitsema velkojen yhteisvastuun torjuva linja on ollut kestävä.

ERVV:stä ei ole voinut myöntää uutta rahoitustukea 30.6.2013 jälkeen. ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien aikana. Lainaehtojen muutokset merkitsevät sitä, että ERVV:n varainhankinnan tarve jatkuu vastaavasti ja alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat. ERVV:n varainhankintaa kasvattavat lähivuosina Kreikan rahoitustuen lainapääomaan lisättävät korot. Näin ollen myös tarve ERVV:n varainhankinnan takauksille jatkuu. Mie-

tinnössään hallituksen vuosikertomuksesta 2016 (TrVM 8/2017 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lainansaajan maksaman koron tulee vähintään vastata varainhankinnan korkoa.

ERVV:n varainhankinnalle myönnettyjen takausten lisäksi Suomen valtiontalouden riskit eurokriisin hoidosta liittyvät EVM:n vaadittaessa maksettavaan pääomaan ja jo maksettuun pääomaan. Suomen osuus EVM:n peruspääomasta on noin 12,58 miljardia euroa. Tästä 1,44 miljardia euroa on maksettua osakepääomaa ja noin 11,14 miljardia euroa vaadittaessa maksettavaa pääomaa. Tarve maksaa vaadittaessa maksettavaa pääomaa riippuu siitä, hyväksytäänkö uusia rahoitustukiohjelmia tulevaisuudessa sekä kuinka euroalueen vakaus palautuu lähivuosina. Suomessa uusille rahoitustukiohjelmille tarvitaan eduskunnan hyväksyntä, mikä tapahtuu mahdollisten eduskunnan asiantuntijavaliokuntien lausuntojen jälkeen eduskunnan EU-valiokuntana toimivassa suuressa valiokunnassa.

Valiokunta kiinnitti mietinnössään Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta (TrVM 9/2017 vp — O 21/2016 vp) huomiota EU-asioiden käsittelyyn ja niistä päättämiseen eduskunnassa. Mietinnön pohjalta eduskunta hyväksyi kannanoton: "Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää tarpeen lakimuutoksille, joiden perusteella uusista EVM-rahoitustukiohjelmista päättäminen on koko eduskunnalla, mikäli EVM:n rooli säilyy nykymuotoisena ja sen päätöksentekoon kuuluvat jäsenmaiden kannanotot." Valiokunta totesi myös, että EVM:n uudistamisen vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan tulee ottaa huomioon. Lisäksi valiokunta totesi, että EVM:n kehittämisessä tulee huomioida ensisijaisen velkojan asema suhteessa muihin velkojiin, tuen tiukka ehdollisuus, velkajärjestelyn mahdollisuus sekä kannustimet nopeaan tuesta irtautumiseen.

Eurojärjestelmän riskit

Valtioneuvoston selvityksessä E 71/2018 vp käsitellään myös eurojärjestelmään liittyviä vastuita. Eurojärjestelmän rahapoliittisista operaatioista aiheutuvista riskeistä vastataan eurojärjestelmän sisällä pääosin yhteisesti pääoma-avaimen suhteessa. Suomen Pankin pääoma-avain on noin 1,785 prosenttia. Perinteisten rahapolitiikan lainaoperaatioiden lisäksi eurojärjestelmällä on ollut käynnissä laajennettu omaisuuserien osto-ohjelma, joka koostuu julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelmasta, omaisuusvakuudellisten arvopapereiden osto-ohjelmasta, katettujen joukkolainojen osto-ohjelmasta ja yrityssektorin velkapapereiden osto-ohjelmasta. Rahapolitiikka euroalueella on siten vielä kuluvana vuonna jatkunut elvyttävänä. Euroopan keskuspankin neuvosto ilmoitti kesäkuussa 2018 nettomääräisten ostojen päättymisestä vuoden lopussa.

Euroopan keskuspankin tase tulee säilymään suurena, vaikka netto-ostot päättyvät. Suomen Pankin arvion mukaan ohjauskorkojen odotetaan pysyvän nykyisellä tasolla kesän 2019 yli. Kevyt rahapolitiikka on suojannut euroalueen kasvua kansainvälisen epävarmuuden lisääntymisen vaikutuksilta, ja myös Suomi on hyötynyt keveästä rahapolitiikasta.

Suomen Pankki on mukana osto-ohjelmien toteuttamisessa. Suomen Pankin osalta osto-ohjelmassa ostettavat arvopaperit ovat suurimmaksi osaksi Suomen valtion joukkovelkakirjoja. Kukin eurojärjestelmän keskuspankki vastaa itse osto-ohjelman ostoistaan sekä niihin liittyvistä riskeistä. Näin ollen esimerkiksi Suomen Pankin osto-ohjelmaan liittyvät riskit tulevat pääosin Suomen valtion velkakirjoista. Muilta osin eurojärjestelmästä aiheutuvat riskit määräytyvät pääoma-avaimen mukaisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota kansallisten keskuspankkien riskipuskureiden riittävyyteen osana eurojärjestelmää. Suomen Pankin valiokunnalle toimittamassa selvityksessä todetaan, että kansallisten keskuspankkien riskien ja puskurien tilannetta arvioidaan vuosittain Euroopan keskuspankin (EKP) johdolla yhdessä kansallisten keskuspankkien kanssa. Tulokset raportoidaan EKP:n neuvostolle. Arviointi perustuu yleisesti käytettäviin, nykyaikaisiin riskilaskentamenetelmiin, hienojakoisesti kuvattuihin riskipositioihin sekä vakiintuneisiin ja varmennettuihin prosesseihin. Laskentamenetelmiä kehitetään koordinoidusti eurojärjestelmän riskienhallintakomiteassa. Vuosittaista arviointia täydentää ajantasainen raportointi vuoden aikana. Keskuspankin varaus- ja voitonjakopäätökset tehdään kansallisen lainsäädännön ja EKP:n säädösten mukaisesti. Maiden välillä on erilaisia käytäntöjä riskien kattamiseksi. Keskuspankin toiminnassa on otettava huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 130 artiklan mukainen taloudellisen riippumattomuuden periaate, mikä edellyttää, että kansallisella keskuspankilla on oltava kaikissa tilanteissa riittävästi varoja, jotta se voi huolehtia sille kuuluvista EKPJ:n tehtävistä ja suorittaa kansalliset tehtävänsä sekä huolehtia kansainvälisistä velvoitteistaan ja kattaa omat hallinto- ja toimintokulunsa.

Valiokunta katsoo, että eurojärjestelmässä mukana olevien kansallisten keskuspankkien riskipuskureiden riittävyyteen tulee kiinnittää huomiota ja tästä on myös hyvä raportoida osana Suomen Pankin raportointia eduskunnalle ja sen pankkivaltuustolle.

Rahoitusvakausvälineiden ulkoinen tarkastus

Valiokunta totesi lausunnossaan TrVL 5/2018 vp — E 115/2017 vp, että mikäli Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittäminen johtaa uusien instituutioiden perustamiseen, näiden ulkoisesta valvonnasta tulee huolehtia. Tämä on tärkeää tiedostaa, sillä esimerkiksi akuutin kriisin aikaan nopeassa aikataulussa perustetun Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ulkoinen valvonta jäi puutteelliseksi. Hallitusten välisellä sopimuksella perustetun Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisen yhteydessä riittävän julkisen ulkoisen valvonnan kirjaamisesta EVM-sopimukseen huolehdittiin vasta ylimpien kansallisten tarkastusviranomaisten aloitteesta.

EVM:n toiminnan, tehtävien ja roolin kehittämisestä on käyty euroryhmässä keskusteluja kevään 2018 aikana. Eurohuippukokous hyväksyi kesäkuussa 2018 pankkiunionin kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamisen EVM:stä. Euroryhmä laatii yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat ehdot ja sopii EVM:n jatkokehittämisen pääpiirteistä joulukuun 2018 eurohuippukokoukseen mennessä. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että suunniteltaessa ja arvioitaessa muutoksia EVM:n toimintaan, tehtäviin ja rooliin olisi hyödyllistä tehdä myös tilannearvio EVM:n ulkoisesta tarkastuksesta tehtyjen ratkaisujen toimivuudesta tähänastisten kokemusten perusteella. Valiokunta pitää tätä kannatettavana ehdotuksena.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETT tuo lausunnossaan EVM:n kehittämisestä 8.10.2018 esille sen, että tilintarkastustuomioistuimella ei ole nykyisin tarkastusvaltuuksia EVM:n suhteen. ETT:n lausunnon mukaan EVM:n tuloksellisuutta tarkastetaan ja arvioidaan vain vähän, joten ulkoisessa tuloksellisuuden tarkastuksessa on ETT:n näkemyksen mukaan tarkastusvaje. Lisäksi ETT kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että EVM:n tilintarkastuslautakunta raportoi tarkastushavainnoistaan julkisesti hyvin vähän eikä nykyinen julkinen raportointi anna yksiselitteis-

tä suositusta EVM:n tilinpäätöksen hyväksymiseksi. Lisäksi ETT katsoo, että tilintarkastuslautakunnan jäsenten toimikausia rajoittavat säännökset vaikeuttavat toiminnan jatkuvuutta, joten ETT esittää toimikausien pidentämistä tai jäsenille mahdollisuutta jatkokauteen.

Raportointi eduskunnalle

Valtiovarainministeriö julkaisee puolivuosittain kattavan selvityksen euroalueen rahoitustukiohjelmista Suomelle aiheutuvista vastuista. Lisäksi näitä vastuita käsitellään vuosittain keväällä sekä hallituksen vuosikertomuksessa että valtiovarainministeriön katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Edelleen valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle vuosittain heinäkuussa selvityksen EVM:n vuosikertomuksesta ja tilintarkastuslautakunnan kertomuksesta sekä ERVV:n tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta. Valtioneuvoston selvitys sisältää myös katsauksen euroalueen tilanteesta ja kriisinhallintaan liittyvistä taloudellisista vastuista mukaan lukien Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät vastuut.

Valiokunta pitää hyvänä, että euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan säännöllisesti ja ajantasaisesti. Valiokunta seuraa vuosittain valtioneuvoston raportointia Suomen vastuusitoumuksista hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta katsoo, että raportoinnin tulisi olla mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä siten, että vuosikertomusraportoinnin pohjalta olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva eurokriisin hoidosta Suomelle syntyneistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 12.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Maria Lohela sin
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Kaj Turunen kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.