Valiokunnan lausunto TrVL 7/2018 vp– U 5/2018 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen) (U 5/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- finanssineuvos, sihteeristön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Marja Paavonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- talouspoliittinen neuvonantaja Ismo Grönroos-Saikkala, Euroopan komission Suomen-edustusto
- johtokunnan varapuheenjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- pääsihteeri Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- professori Matti Virén, Turun yliopisto
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- valtiotieteiden tohtori Heikki Koskenkylä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pellervon taloustutkimus PTT.

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotus sisältää säännökset, joilla perustettaisiin Euroopan valuuttarahasto EVR. EVR olisi unionin lainsäädännön mukainen unionin elin, joka on oikeushenkilö. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa. EVR korvaisi EVM:n ja olisi sen laillinen seuraaja oikeusaseman ja kaikkien siihen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava, että EVM:n pääoma siirretään uuteen EVR:oon joko yksittäisillä sopimuksilla tai monenvälisellä sopimuksella.

Asetusehdotukseen kuuluu liite, joka sisältää luonnoksen EVR:n perussäännöksi. Ehdotettu asetus ja sen liite, joka sisältää EVR:n perussäännön, perustuvat nykyiseen EVM-sopimukseen.

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Siten esimerkiksi EVM-sopimuksen johdantolauseisiin sisältyvä viittaus sijoittajanvastuuseen puuttuu komission ehdotuksesta.

Asetusehdotuksesta ei suoraan ilmene, mikä olisi nykyisen hallitustenvälisen EVM-sopimuksen asema, jos ehdotus hyväksytään. Epäsuorasti ehdotuksesta on pääteltävissä, että komission tarkoituksena on, että hallitustenvälinen sopimus jäisi voimaan. Ehdotetun asetuksen johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan, että asetuksen ei pitäisi vaikuttaa EVM:n perustamissopimuksen sopimuspuolten sitoumukseen sisällyttää yhteistoimintalausekkeet valtion joukkovelkakirjoihin, joiden laina-aika on yli yksi vuosi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen ja muuttamiseen Euroopan valuuttarahastoksi. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp. Komission asetusehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi ei täytä mitään näissä kannoissa esitetyistä edellytyksistä.

Komission ehdotus perustaa Euroopan valuuttarahasto sekundäärilainsäädäntöä käyttäen ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole asianmukainen. Toisin kuin EVM:ssa, joka voi tehdä päätökset itsenäisesti, kaikki EVR:n päätökset, joiden takia se ylipäänsä olisi olemassa, jouduttaisiin alistamaan neuvoston vahvistettaviksi. Tällainen vahvistusmenettely on väistämätön seuraus, jos valuuttarahasto perustetaan asetuksella, koska EU-virastolle ei voida antaa merkittävää harkintavaltaa edellyttävää päätöksentekovaltaa.

Suomi voi tukea sitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely perustetaan EVM:n tai sen mahdollisesti korvaavan EVR:n yhteyteen. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla. Varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee lisäksi periä takaisin täysimääräisesti toimialalta ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakausmaksuilla.

Julkisten varojen käyttö pankkikriisien hallinnassa on tarkoitettu rajatuksi poikkeukseksi pankkiunionin kriisinhallintajärjestelmässä. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien — luonteeltaan viimesijaisten — lainojen nostamista tai takauksien myöntämistä koskevien päätösten tulee siten perustua tapauskohtaiseen, poliittisesti vastuunalaiseen harkintaan. Yksittäisten lainaerien maksatuksia voidaan kuitenkin delegoida virkamiestasolle nykykäytäntöjen mukaisesti.

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi valtioneuvosto ei voi myöskään hyväksyä komission ehdotusta, että EVR:ssa rahoitustukiohjelmien hyväksymistä ja rahoitustuen maksamista, mukaan lukien luottolaitosten suora pääomittaminen, tai rahoitustuen hinnoittelua koskevat päätökset tehtäisiin yksimielisyyden sijasta vahvistetulla määräenemmistöllä. Eduskunnan budjettisuvereniteetin turvaamiseksi yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat päätökset tulee tehdä yksimielisesti.

Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto ei kannata asetuksen hyväksymistä, vaan katsoo, että EVM:ää tulee ainakin toistaiseksi kehittää voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta.

EVM:n tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. EVM:lle tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Tarvittaessa EVM:n tulisi myös saada rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan vakausmekanismi (EVM) on pysyvä vakausmekanismi, ja sen enimmäislainanantokyky on 500 miljardia euroa. EVM on perustettu hallitusten välisellä sopimuksella euroalueen velkakriisin ollessa pahimmillaan. EVM on osoittautunut hyvin toimivaksi välineeksi euroalueen rahoitusvakauden palauttamisessa ja ylläpitämisessä. Komissio ehdottaa EVM:n uudistamista ja muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). EVR:lle ehdotetaan myös uusia tehtäviä ja ominaisuuksia suhteessa EVM:n tehtäviin. EVR tarjoaisi yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn ja toimisi viime käden luotottajana, jotta vaikeuksissa olevien pankkien hallittu kriisinratkaisu olisi helpompaa. Tarkoituksena on myös nopeuttaa päätöksentekoa kiireellisissä tapauksissa ja ottaa EVR suoremmin mukaan rahoitusapuohjelmien hallinnointiin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat suhtautuvat pääosin myönteisesti EVM:n uudistamiseen tehokkaammaksi ja nykyistä vahvemmaksi kriisinhallintaorganisaatioksi, Euroopan valuuttarahastoksi.

EVR:n päätöksenteko

Komission ehdotuksen mukaisesti hallitusten välisellä sopimuksella perustettu EVM vietäisiin osaksi EU:n sekundäärilainsäädäntöä. Valtioneuvosto näkee tämän ongelmalliseksi, sillä valtioneuvoston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaisi EVR:n päätösten alistamista neuvoston vahvistettavaksi. Lisäksi siirtyminen vahvistettuun määräenemmistöpäätöksentekoon yksimielisyyden sijasta heikentäisi valtioneuvoston arvion mukaan eduskunnan budjettivaltaa. Tämä tarkoittaisi

sitä, että Suomen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta vahvistetulla määräenemmistöllä olisi mahdollista ottaa koko EVM/EVR:n lainanantokyky 500 miljardia euroa käyttöön. Tämä muodostaisi riskin tarpeesta maksaa lisää pääomia EVM/EVR:oon. Suomen osuus EVM/EVR:n enimmäispääomasta on 12,58 miljardia euroa. Tästä 1,44 miljardia euroa on maksettua osakepääomaa ja noin 11,44 miljardia euroa on vaadittaessa maksettavaa pääomaa. Tarve maksaa vaadittaessa maksettavaa pääomaa riippuu siitä, hyväksytäänkö uusia rahoitustukiohjelmia tulevaisuudessa, sekä siitä, kuinka euroalueen vakaus palautuu lähivuosina. Valtion vuoden 2016 tilinpäätöskertomuksen mukaan EVM:n kokonaiskapasiteetista oli käytössä yhteensä 127 miljardia euroa sidottuna Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Tarkastusvaliokunta arvioi raportointia valtion vastuusitoumuksista vuosittain hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä, mukaan lukien eurokriisin hoidosta aiheutuneet vastuut.

Komission asetusehdotuksen mukaisesti päätöksenteko vahvistetulla määräenemmistöllä (85 %) olisi mahdollista yksimielisyyden sijasta. Komission mukaan kuitenkin kaikki tärkeät päätökset, joilla on taloudellista vaikutusta, tehtäisiin edelleen yksimielisesti. Osassa valiokunnan saamista asiantuntija-arvioista tuotiin esiin, että rahoitusvakauden ylläpitäminen voi edellyttää ripeää päätöksentekoa olosuhteissa, joissa yksimielisyyden vaatimus voi viivästyttää välttämättömiä toimenpiteitä ja tätä kautta kasvattaa riskejä ja kustannuksia. Vuonna 2010 alkaneen euroalueen velkakriisin kokonaiskustannus Suomelle viennin ja talouskasvun romahduksen sekä pitkittyneen taantuman vuoksi on huomattavasti suurempi kuin rahoitusmekanismien kautta tulevat vastuut. Esimerkiksi Suomen Pankki ja PTT näkevät, että olisi hyvä, että ehdollisen rahoitustuen myöntämistä tai maksujen suorittamista koskevat päätökset tehtäisiin yksimielisyyden sijasta komission asetusehdotuksen mukaisesti vahvistetulla määräenemmistöllä. Tämän katsotaan edellyttävän suurimpien rahoittajien konsensusta ja toisaalta estävän sen, että mikä tahansa 19 jäsenmaasta voisi omista tai asiaan kuulumattomista lähtökohdista pysäyttää päätöksenteon. Esimerkiksi Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) luottopäätökset voidaan tehdä yksinkertaisella määräenemmistöllä. Lisäksi IMF:n tukeen liittyy tiukka ehdollisuus, velkajärjestelyn mahdollisuus sekä kannustimet nopeaan tuesta irtautumiseen. Lisäksi on huomattava, että IMF:llä on ensisijaisen velkojan asema suhteessa muihin velkojiin. Valiokunta pitää tärkeänä näiden näkökohtien huomioimista EVM/EVR:n kehittämisessä Suomen valtion vastuiden rajaamiseksi. Valiokunta katsoo, että EVR:n myöntämän tuen tulisi nojata samoihin periaatteisiin kuin mihin IMF:n myöntämä tuki nojaa.

Suomessa EVM:n rahoituksella myönnettäville uusille tukiohjelmille tarvitaan eduskunnan hyväksyntä, joka tapahtuu mahdollisten eduskunnan asiantuntijavaliokuntien lausuntojen jälkeen eduskunnan EU-valiokuntana toimivassa suuressa valiokunnassa. EVM:n uudistamisen komission ehdotuksen mukaisesti voidaan siten katsoa kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lisäksi on huomattava, että IMF:n maksaman rahoitustuen myötä muodostuneet Suomen valtion vastuut ovat rajattuja ja riskit vähäisempiä kuin eurokriisin hoidosta syntyneet EVM-vastuut, joten määräenemmistöpäätöksenteko IMF:ssä ei ole vastaavalla tavalla ongelmallista eduskunnan budjettivallan näkökulmasta kuin mitä se olisi EVM/EVR-päätöksenteossa.

EVR:n uudet tehtävät

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat suhtautuvat myönteisesti EVR:lle ehdotettuun tehtävään pankkien kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelynä. EVR toimisi viime käden luotottajana,

jotta vaikeuksissa olevien pankkien hallittu kriisinratkaisu olisi helpompaa. Varautumisjärjestely olisi lainajärjestely EVR:n ja yhteisen kriisinratkaisurahaston välillä tai takaus EVR:ltä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. Pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on ollut voimassa vuoden 2015 alusta ja pankkiunionimaiden yhteinen kriisinratkaisumekanismi vuoden 2016 alusta. Euromaat ovat sopineet yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisesta jo vuonna 2013. Ensisijainen vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta on pankkeihin sijoittaneilla ja pankkisektorilla. Varautumisjärjestelyn koko olisi komission ehdotuksen mukaan aluksi 60 miljardia euroa. Tämä on kuitenkin pieni verrattuna suurimpien pankkien taseisiin. Asiantuntija-arvioissa riittävää kapasiteettia pidetään tärkeänä, jotta suurten ylikansallisten pankkien yhtäaikainen kriisinratkaisu olisi mahdollista. Komission asetusehdotuksen mukaan varautumisjärjestelyn kokoa olisi mahdollista korottaa hallintoneuvoston päätöksellä.

Komission asetusehdotuksesta EVM:n muuttamisesta ERV:ksi puuttuu hallitun velkajärjestelyn mahdollisuus jäsenmaille, eikä ehdotuksessa myöskään käsitellä sijoittajanvastuun toteutumista. Valiokunta pitää tätä merkittävänä puutteena. Ilman velkajärjestelyn mahdollisuutta ja sijoittajavastuun toteuttamista EVM:n uudistamista ei nähdä mielekkäänä.

Komission asetusehdotus ei ole saanut laajaa kannatusta jäsenmaissa, joten EVM:n uudistaminen komission ehdotuksen mukaisena ei ole sellaisenaan etenemässä. Suomi oli allekirjoittajana kahdeksan maan (Suomi, Ruotsi, Tanska, Viro, Latvia, Liettua, Hollanti ja Irlanti) valtiovarainministereiden kannanotossa EMU:n kehittämisestä 6.3.2018. Kannanotossa todetaan, että maat kannattavat EVM:n kehittämistä Euroopan valuuttarahastoksi, mutta päätöksenteon tulee edelleen perustua jäsenmaiden yksimielisyyteen. Lisäksi hallitun velkajärjestelyn mahdollisuus tulee huomioida EVR-perustamisessa.

Valiokunnan johtopäätökset

Mietinnössään asiasta eduskunnan budjetti- ja valvontavalta (TrVM 9/2017 vp — O 21/2016 vp) valiokunta kiinnitti huomiota EU-asioiden käsittelyyn ja niistä päättämiseen eduskunnassa. Mietinnön pohjalta eduskunta hyväksyi seuraavan 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 toteaa, että EVM:n uudistamisen vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan tulee ottaa huomioon. Lisäksi valiokunta toteaa, että EVR:n kehittämisessä tulee huomioida ensisijaisen velkojan asema suhteessa muihin velkojiin, tuen tiukka ehdollisuus, velkajärjestelyn mahdollisuus sekä kannustimet nopeaan tuesta irtautumiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2018 vp

Helsingissä 24.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.