

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Mika Pösö, Suomen Pankki
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- pääekonomisti, kriisinsuoritusasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakaussuoritus
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg
- EU:n kriisinsuoritusneuvoston varapuheenjohtaja Timo Löyttyneemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Finanssiala ry
- Suomen Yrittäjät ry
- apulaisprofessori Janne Salminen

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 asetust 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 vakaussuilla.

Valiokunnan lausunto TaVL 9/2018 vp

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

Talousvaliokunta viittaa talous- ja rahaliiton ja unionin rahoitusvakauden kehittämisen päälinjojen suhteen aikaisempiin lausuntoihinsa (TaVL 54/2017 vp — E 85/2017 vp, E 95/2017 vp ja TaVL 7/2018 vp — E 115/2017 vp) ja näitä kannanottojaan täydentäen kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota Euroopan vakausmekanismiin kohdistuviksi ehdotettuihin muutoksiin. Ottaen huomioon komission ehdotuksen osittaisen täsmentymättömyyden talousvaliokunta on tämän asian käsittelyssä kiinnittänyt erityisesti huomiota kehittämis ehdotusten päälinjausten yhteensovivuuteen muun rahoitusmarkkinalainsäädännön viitekehykseen ja Suomen tavoitteisiin nähden sekä lisäksi nostaa esiin eräitä asiantuntijakuulemisessakin esiin nousseita yksittäisiä kysymyksiä.

Tukimekanismi valtioille — tausta ja nykytila. Vakausmekanismi (EVM) on euromaiden kansainvälisellä sopimuksella perustama kansainvälinen rahoituslaitos, jonka avulla on tarkoitus turvata euroalueen rahoitusvakaus. EVM aloitti toimintansa virallisesti 8. lokakuuta 2012, finanssikriisin keskellä, olosuhteissa, joissa oli jo aikaisemmin perustettu lähtökohtaisestikin väliaikaisiksi tarkoitettut Kreikan lainajärjestely, Euroopan rahoitusvakautusmekanismi (ERVM) ja Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV).

Juridiselta muodoltaan vakausmekanismi on Luxemburgiin rekisteröity osakeyhtiö, joka kerää varoja laskemalla liikkeeseen rahamarkkinavälineitä sekä keskipitkiä ja pitkäaikaisia velkapapereita, joiden maturiteetti voi olla enimmillään 30 vuotta. Sen enimmäislainanantokapasiteetti on

Valiokunnan lausunto TaVL 9/2018 vp

500 miljardia euroa ja merkitty pääoma yhteensä lähes 702 miljardia euroa. Tästä määrästä 80 miljardia euroa on euromaiden maksamaa pääomaa. Erotus muodostuu euroalueen jäsenmaiden antamien sitoumusten mukaisesta, vaadittaessa maksettavasta pääomasta.

EVM voi myöntää jäsenilleen lainaa, antaa ennalta varautuvaa rahoitustukea, ostaa jäsenvaltioiden joukkovelkakirjoja, rahoittaa rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistamista myöntämällä valtioille lainoja tai pääomittaa pankkeja. Tuen saamisen edellytyksiin kuuluu jäsenvaltiossa toteutettavista toimenpiteistä tehtävä sopimus, jonka ehdot vahvistetaan yleensä sopeutusohjelmassa.

Kriisinratkaisujärjestelmä luottolaitoksille. Pankkiunionin yhtenä kivijaloista pidetyn kriisinratkaisumekanismin avulla voidaan puolestaan tukea vaikeuksiin ajautuneita pankkeja. Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 35/2017 vp — E 43/2017 vp) katsonut, että järjestelmään kohdistuvan luottamuksen välttämättömyyden vuoksi kriisinratkaisurahasto tarvitsee voimassa olevan sijoittajanvastuuelementin tueksi myös viimekätisen varautumisjärjestelyn, jonka nyt käsillä oleva komission ehdotus toteuttaisi.

Edellä viitatussa lausunnossaan talousvaliokunta on asettanut uuden varautumisjärjestelmän reunaehdoiksi, että sen olisi tarkoituksenmukaisinta nojautua jonkin jo olemassa olevan instituution rakenteisiin uuden instituution perustamisen tai jäsenvaltioiden budjetteihin tukeutumisen sijaan. Rahaston tulisi olla riittävän suuri ja sen varat riittävän nopeasti käyttöönotettavissa. Lisäksi sen tulisi olla keskipitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali, ja mekanismeista päätettäessä on tärkeää löytää tasapaino rahaston käyttöä koskevan päätöksenteon riipeyden ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin välillä.

Ehdotetut muutokset. Komission ehdotuksessa uusi Euroopan valuuttarahasto (EVR) olisi unionin elin ja sen lainsäädännön alainen oikeushenkilö, luonteeltaan vakausmekanismin seuraaja. Vakausmekanismin nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet siirtyisivät rahastolle monin osin sellaisinaan: rahasto auttaisi rahoitusvaikeuksissa olevia euromaita edelleenkin, mutta tämän lisäksi se tarjoaisi yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn ja toimisi viimesijaisena luottotajana, jotta vaikeuksissa olevien pankkien hallittu kriisinratkaisu olisi helpompaa. Valuuttarahastolle tulisi siten jatkossa kaksoisrooli valtioiden ja luottolaitosten viimekätisenä vakauden turvaajana.

EVM:n nykyisestä asemasta poiketen valuuttarahastolla ei olisi suojaa oikeudenkäynneiltä. Valuuttarahasto ja sen toimet tulisivat siten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudellisen valvonnan kohteeksi. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin ristiriitaisiakin käsityksiä siitä, tulisiko nyt ehdotetun toimielimen olla oikeudellisen valvonnan kohteena vai ei. Vakausmekanismin saattamista osaksi EU:n oikeudellista kehikkoa on perusteltu nimenomaan mahdollisuudella vahvistaa EU-tuomioistuimen roolia sen valvonnassa. Tämän valossa huoli siitä, että oikeudenkäyntisuoja poistuminen voisi johtaa kanneruuhkaan, joka voisi uhata sekä tuomioistuimen että vakausmekanismin toimintaa, on paradoksaalinen. Talousvaliokunta katsoo myös, että koska talous- ja rahaliittoa tulee kehittää unionin perussopimusten puitteissa, rahaston oikeudellinen immuniteetti ei olisi johdonmukaista.

Valiokunnan lausunto TaVL 9/2018 vp

Pääoman siirto. EVM:n nykyinen pääoma siirrettäisiin valuuttarahastolle. Sillä olisi itsenäinen omarahoitteinen talousarvionsa, joka ei olisi osa unionin talousarviota. Pääoman siirtoa koskevan sopimuksen sisältöä ei valtioneuvoston kirjelmässä avata tarkemmin. Eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta olisi keskeistä tietää, onko tämän sopimuksen tarkoitus kattaa alkuperäisen pääoman siirron lisäksi myös vaadittaessa maksettavan pääoman siirtomenettely tai pääoman korotukset.

Päätöksenteko. Komission ehdotuksen mukaan rahoitustuen myöntämistä tai maksujen suorittamista EVR:n jäsenille koskevat päätökset voitaisiin tehdä vahvistetulla määräenemmistöllä eli 85 % :lla äänistä. Komission mukaan tällä nopeutettaisiin päätöksentekoa kiireellisissä tapauksissa.

Rahaston kokonaisresursseja koskeva päätösvalta jäisi edelleen jäsenmaiden edustajista koostuvan hallintoneuvoston yksimielisesti päätettäväksi. Valiokunta pitää tätä perusteltuna sen varmistamiseksi, että kukin jäsenvaltio pystyy päättämään tukisitoumustensa kokonaismäärästä.

Sijoittajanvastuun merkitys kokonaisuudelle. Valiokunta katsoo, että sijoittajanvastuun on oltava ensisijainen keino pankkien kriisitilanteiden kattamisessa ja kriisinratkaisurahaston käyttökynnyks tulee olla korkealla. Komission asetusehdotus ei kuitenkaan sisällä viittauksia EVR:n suhteen valtioiden velkajärjestelymekanismiin eikä — nykyisen EVM-sopimuksen tapaan — sijoittajanvastuuseen. Talousvaliokunta pitää tätä keskeisimpänä asetusehdotuksen ongelmana. Sikäli kun rahastosta tuettaisiin valtioita luottolaitosten kriisinratkaisukehikon mukaisesti, asetusehdotuksen sijoittajanvastuuta koskevan kirjauksen puuttuminen ei muodostuisi ongelmaksi, koska kriisinratkaisumenettelyssä on sijoittajanvastuu sisäänrakennettuna. Jos jäsenvaltioiden tukeminen tehtäisiin kuitenkin jotenkin muuten kuin luottolimiitin tai takauksen muodossa, epäselväksi jää, mihin perustuen sijoittajanvastuu toteutettaisiin ja minkä muodon se saisi.

Sijoittajanvastuun toteutuminen edellyttää selkeän säädösperustan lisäksi, että bail-in-työkalun käytön edellytyksiä vahvistetaan ja että kansallisten viranomaisten toimintatapojen yhtenäisyys varmistetaan. EMU:n institutionaalinen rakenne ja toimintaperiaatteet tarvitsevat edelleen kehittämistä rahaliiton vakaan toiminnan ja suhdannevaihteluiden kestävyys turvaamiseksi. Talousvaliokunta katsoo, että nyt käsillä olevan ehdotuksen tavoitteiden kannalta sijoittajanvastuun toteutumisen epäselvyys saattaa ehdotetun muutoksen tarkoituksenmukaisuuden kyseenalaiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 20.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto TaVL 9/2018 vp

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller