

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismiin (EVM) vuoden 2012 vuosikertomuksesta ja tilintarkastuslautakunnan kertomuksesta sekä Euroopan rahoitusvakaussäilyneen vuoden 2012 tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 20 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan vakausmekanismiin (EVM) vuoden 2012 vuosikertomuksesta ja tilintarkastuslautakunnan kertomuksesta sekä Euroopan rahoitusvakaussäilyneen vuoden 2012 tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta (E 112/2013 vp) tarkastusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos, yksikön päällikkö Pauli Kari-niemi ja finanssineuvos Markku Puumalai-nen, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, valtiontalou-den tarkastusvirasto, eduskunta
- toimistopäällikkö Samu Kurri, Suomen Pankki.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan valtiovarainvaliokunnalle (TrVL 5/2012 vp — HE 34/2012 vp) ja suurelle valiokunnalle (TrVL 2/2012 vp — E 1/2012 vp) käsitellyt mm. ERVV:n ja EVM:n vuosikertomusten ja tilinpäätösten käsittelyä eduskunnassa. Valiokunta on kannanotoissaan todennut, että näitä rahastoja koskevat asiat ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä Suomelle. Eduskunnalle PL:n 3 §:n perusteella kuuluvan finanssivallan ja PL:n 90 §:n valtiontalouden valvontavallan kan-nalta tärkeitä ovat myös näiden rahastojen toi-

menpiteistä tapahtuva jälkikäteinen raportointi ja niiden tilinpäätösten ja tarkastusraporttien saattaminen eduskunnan käsiteltäviksi.

EVM aloitti toimintansa lokakuussa 2012. EVM:n yhtiökokous hyväksyi 20.6.2013 EVM:n vuosikertomuksen tilinpäätöksineen varainhoitovuodelta 2012 ja julkisti ne 28.6.2013 Internet-sivuillaan. Lisäksi ERVV:n yhtiökokous hyväksyi 26.6.2013 ERVV:n tilinpäätöksen, johdon kertomuksen ja tilintarkastajan kertomuksen varainhoitovuodelta 2012 ja julkisti ne tämän jälkeen Internet-sivuillaan.

EVM:n perustamista koskevan sopimuksen 30 artiklan ja EVM:n ohjesäännön 24 artiklan perusteella hallintoneuvoston tulee saattaa asiakirjat EVM:n jäsenten kansallisten parlamenttien ja ylinter tarkastuselinten saataville viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut asiakirjat tilintarkastuslautakunnalta. Suomen osalta tämä velvollisuus täytettiin ajallaan valtiovarainministeriön eduskunnalle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle 15.7.2013 osoitetulla sähköpostilla.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on 8. päivänä toukokuuta 2013 päivätyssä mietinnössään (TrVM 2/2013 vp) lisäksi pitänyt ehdottoman tarpeellisenä, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen E-kirjelminä mahdollisimman pian niiden julkistamisen jälkeen. Valiokunta on myös pitänyt tarpeellisenä, että vuotuisen käsittelyn yhteydessä käsitellään myös laajempi tilannekatsaus EVM:n vuotuisen toimintaan, jotta eduskunta saa mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista, ja että tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella euroalueen vakauttamiseen ja rahastojen vakauteen liittyviä riskejä. Valiokunta on pitänyt tarpeellisenä vastaavan menettelyn soveltamista myös ERVV:n osalta.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että EVM:n perustaminen ja organisaation toimintojen rakentaminen on onnistunut kokonaisuudessaan hyvin ottaen huomioon kiireinen aikataulu ja haasteellinen toimintaympäristö. Suomella ei ole huomautettavaa EVM:n vuosikertomuksen osalta. Asiakirja on laadittu ammattimaisesti ja sen sisältämä tilinpäätös EVM-sopimuksen ja EU-lainsäädännön mukaisesti. PricewaterhouseCoopers (PwC) on itsenäisenä ulkopuolisena tilintarkastajana toden-

nut 21. päivänä maaliskuuta 2013 antamassaan tilintarkastuskertomuksessa tilinpäätöksen antavan oikean ja riittävän kuvan EVM:n toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

Vastaavasti myöskään ERVV:n osalta ei ole huomautettavaa. Tilinpäätös on PwC:n 15. päivänä toukokuuta 2013 päivätyn tilintarkastuskertomuksen mukaan laadittu niin, että se antaa oikean ja riittävän kuvan ERVV:n toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Samaisessa kertomuksessa PwC toteaa lisäksi, että ERVV:n johtokunnan laatima johdon kertomus on yhdenmukainen tilinpäätöksen kanssa.

EVM:n osalta itsenäisenä toimielimenä toimiva viisihenkinen tilintarkastuslautakunta on lisäksi suorittanut oman EVM-sopimukseen ja EVM:n ohjesääntöön perustuvan tarkastuksensa. EVM:n tilintarkastuslautakunta ei löytänyt EVM:n tilinpäätöksestä, PwC:n suorittamasta tilintarkastuksesta tai EVM:n johdon toiminnasta mitään merkittävää huomautettavaa. Tilintarkastuslautakunta esitti kuitenkin muutamia huomioita ja suosituksia EVM:n toiminnan ja erityisesti sen tilintarkastuskehikon selkiyttämiseksi. EVM:n toimitusjohtaja on vastannut tilintarkastuslautakunnan esittämiin huomioihin ja suosituksiin kirjeellä, jossa otetaan yksityiskohtaisesti kantaa huomioiden ja suositusten sisältöön ja luvataan tietyiltä osin ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Suomi pitää tärkeänä, että EVM soveltaa toiminnassaan kansainvälisten rahoituslaitosten parhaita käytäntöjä ja EVM:n toimiva johto ryhtyy keskeisten tilintarkastuslautakunnan suositusten osalta tarvittaviin toimenpiteisiin. Suomi ottaa tarkemmin kantaa yksittäisiin toimenpideehdotuksiin siinä vaiheessa, kun ne tuodaan EVM:n hallintoelinten päätettäväksi vuoden 2013 aikana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on vakausjärjestelyjen koh-

dalla pyrkinyt erityisesti arvioimaan sitä, onko valtion taloudellisista vastuista ja sitoumuksista

sekä niiden riskeistä annettu eduskunnalle oikea ja riittävä kuva. Valiokunnan havaintona on nyt kuten myös aiemmissa vaiheissa ollut, että Suomen vastuut ja sitoumukset ovat kasvaneet merkittävästi ja erityisesti niihin sisältyvistä riskeistä ja taloudellisista vaikutuksista tulee antaa eduskunnalle nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Valiokunta on käsitellyt EU:n vakausjärjestelyjä ja Suomen taloudellisia vastuita laajasti valtiovarainvaliokunnalle antamassaan budjettilausunnossa, johon sisältyy mm. näkökohtia Suomen luottoluokituksesta ja Suomen Pankin vastuista sekä vakausmekanismin valvonnasta (TrVL 5/2011 vp — HE 59/2011 vp).

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (TrVM 2/2013 vp) käsitellyt mm. vakausrahastojen (EVM ja ERVV) toimintaa ja todennut, että rahastoja koskevat asia ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä Suomelle. Valiokunnan mietinnön perusteella eduskunta edellytti, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

Valiokunta pitää tarpeellisena ja hyödyllisenä, että valtiovarainministeriö tekee eurokriisin eri vaihtoehtoista ja politiikkatavoitteista riskiarvioita ja -skenaarioita ja saattaa ne myös eduskunnan tietoon ja siten vahvistaa eduskunnan poliittista keskustelua ja päätöksentekoa.

Eduskunnan päätöksenteon kannalta on nykytilanteessa yhä tärkeämpää arvioida kriisinhallinnassa harjoitetun toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja tuloksellisuutta suhteessa Suomen kantokykyyn erilaisissa talouden tilanteissa. Tämä edellyttää hallituksen esityksiltä luotettavia arvioita ja analyysejä myös vaihtoehtoisista toimintatavoista. Lausunnossaan Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta valiokunta on pitänyt hyvänä saavutuk-

sena, että hallitus on esityksessään tarkastellut myös kriisinhallintavälineiden riskejä (TrVL 5/2012 vp — HE 34/2012 vp).

EVM:n riskienhallinnan seuranta ja raportointi on valiokunnan mielestä tärkeää toteuttaa jatkossa siten, että eduskunta saa tiedot säännönmukaisesti ennen merkittävimpien päätösten tekemistä EVM:n hallintoneuvostossa ja johtokunnassa sekä jälkikäteen EVM:n toiminnasta ja taloudesta sekä Suomen vastuista ja riskeistä samoin kuin rahoitusvakautta turvaavien toimien tuloksellisuudesta. EVM:n ja ERVV:n keskeisimmät riskit liittyvät niiden rahoitustukipäätöksiin, jotka edellyttävät Suomessa aina erillistä eduskunnan hyväksyntää.

Valiokunta on pitänyt ehdottoman tarpeellisena, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen E-kirjelmänä. Samaa menettelyä tulee soveltaa myös ERVV:n kohdalla. Vuosikertomusten ja tilinpäätösten käsittelyn yhteydessä eduskunnalla on vuosittain mahdollisuus tarkastella euroalueen vakauttamiseen ja rahoitusvakauteen liittyviä toimenpiteitä ja niiden riskejä myös rahastotaloutta laajemmasta näkökulmasta.

Tarkastusvaliokunnan käsiteltävänä on nyt ensimmäinen Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2012 vuosikertomus ja tilintarkastuslautakunnan kertomus samoin kuin Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) vuoden 2012 tilinpäätös, johdon kertomus ja tilintarkastajan kertomus (E 112/3013 vp). Valiokunta toteaa, että EVM:n ensimmäinen tilinpäätös kattaa EVM:n toiminnan aloitusajankohdan vuoksi ainoastaan ajanjakson välillä 8. päivänä lokakuuta 2012 — 31. päivänä joulukuuta 2012 ja on tämän vuoksi normaalista tilinpäätösjaksosta poikkeava.

EVM-sopimus tuli voimaan 27. päivänä syyskuuta 2012, ja EVM aloitti virallisesti toimintansa 8. päivänä lokakuuta 2012. EVM on kansainvälisen oikeuden alainen euroalueen jäsenvaltioiden perustama erityisrahoituslaitos. EVM:n tehtävänä on hankkia varoja ja myöntää ehdollista rahoitustukea EVM:n jäsenelle, jolla on vakavia rahoitusvaikeuksia tai jota tällaiset

vaikeudet uhkaavat. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että se on tarpeen koko euroalueen ja sen jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi.

EVM on tällä hetkellä sitonut 500 miljardin euron kokonaistukikapasiteetistaan 109 miljardia euroa, josta Espanjalle on sitouduttu antamaan rahoitustukea maksimissaan 100 miljardia euroa ja Kyprokselle toukokuussa 2013 tehdyn päätöksen seurauksena 9 miljardia euroa. Vuoden 2012 loppuun mennessä Espanjalle oli maksettu rahoitustukea noin 39,5 miljardia euroa.

EVM:n pääomasta oli tilinpäätöshetkellä 31. päivänä joulukuuta 2012 maksettu 32,9 miljardia euroa. Osana Suomen ja kreikkalaisten pankkien sekä Suomen ja Espanjan talletussuojarahaston kanssa tehtyjä vakuusjärjestelyjä Suomi sitoutui maksamaan oman EVM:n pääomaosuutensa, 1,44 miljardia euroa, yhdessä erässä. Suomi on täyttänyt tämän veloitteensa 10. päivänä lokakuuta 2012. EVM:n maksettu pääoma on sijoitettu korkealuokkaisiin ja likvideihin varallisuuseriin EVM:n sijoituspolitiikan mukaisesti (E 49/2012 vp).

Tilintarkastuslautakunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että tarkastelujaksolla niin EVM:n kuin tilintarkastuslautakunnankin oma toiminta oli vielä käynnistysvaiheessa. Näin ollen EVM:n toiminnan ja talouden tarkastelu on osittain poikkeuksellinen ja tulee eroamaan tulevasta toiminnasta, jolloin tilintarkastuslautakunta tulee kiinnittämään huomiota myös laajempiin asiakokonaisuuksiin hallintotavassa, riskienhallinnassa, taloudellisten ohjesääntöjen sisällössä ja voimaan saattamisessa sekä toiminnan tehokkuudessa. Lisäksi tilintarkastuslautakunta kehottaa hallintoneuvostoa perehtymään mahdollisiin riskeihin, joita sisältyy EVM:n sisäisiin valvontamekanismeihin, jotka ovat toistaiseksi ainoastaan osittain toimintakunnossa.

Tilintarkastuslautakunta on esittänyt teke miensä tarkastusten ja toimenpiteiden johdosta useita huomioita ja suosituksia, joihin EVM:n toimitusjohtaja on ottanut yksityiskohtaisesti kantaa lautakunnalle osoittamassaan kirjeessä.

Tilintarkastuslautakunta kuitenkin katsoo, että EVM:n tilinpäätös on antanut oikeat ja riittävät tiedot EVM:n taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2012 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta ja suosittaa hallintoneuvostolle EVM:n tilintarkastuskertomuksen hyväksymistä.

Euroopan väliaikainen rahoitustukiväline (ERVV) puolestaan luotiin euroalueen tilapäiseksi kriisinhallintavälineeksi euroalueen jäsenvaltioiden päätöksellä 9. päivänä toukokuuta 2010 kolmen vuoden määräajaksi. ERVV perustettiin virallisesti 7. kesäkuuta 2010 Luxemburgiin kyseisen maan alaisena osakeyhtiönä. EVM:n aloitettua toimintansa 8. päivänä lokakuuta 2012 tulee ERVV perustamisasiakirjojensa mukaisesti osallistumaan enää niiden rahoitustukiohjelmien hoitamiseen, jotka aloitettiin ennen kuin EVM:sta tuli toimintakykyinen. ERVV:llä on tällä hetkellä meneillään kolme rahoitustukiohjelmaa, joissa tuensaajina ovat Kreikka, Irlanti ja Portugali. Ohjelmien tavoitteena on, että kukin valtio voisi ohjelman päätyttyä palata markkinaehtoiseen rahoituksen piiriin. ERVV:n toiminnan varmistavat euroalueen jäsenvaltioiden sille antamat takaussitoumukset, jotka ovat arvoltaan 780 miljardia euroa. ERVV:n lainanantokapasiteetti on noin 440 miljardia euroa. ERVV:n varainhankintaohjelmasta on tällä hetkellä käytössä noin 188,5 miljardia euroa rahoitustukea, josta Suomen laskennallinen takausosuus on noin 5,7 miljardia euroa.

ERVV:n johtokunnan laatiman tilinpäätöksen on tarkastanut itsenäisenä ulkopuolisena tilintarkastajana PricewaterhouseCoopers, joka on todennut, että ERVV:n tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot ERVV:n taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2012 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista (rahoitusasemasta). ERVV:n tilinpäätös on laadittu kansainvälisten kirjanpitosäännösten (IFRS) mukaisesti ja samoin tilintarkastus on tehty kansainvälisten tilinpäätösstandardien (ISA) mukaisesti. ERVV:n johtokunta on hyväksynyt tilinpäätöksen 15. toukokuuta 2013 pitämässään kokouksessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on euroalueen vastuusitoumuksiin liittyvissä tarkastuk-

sisä vuosina 2011 ja 2012 korostanut erityisesti sitä, että on tarpeen erottaa toisistaan Suomen laskennalliset enimmäisvastuut ERVV:tä ja EVM:a koskevien puitesopimusten perusteella ja tosiasialliset, oikeudelliset vastuusitoumukset sekä erityisesti ERVV:n varainhankinnan tosiasialliset takausvastuut (K 12/2011 vp ja K 14/2012 vp).

ERVV:n velanotto tilastoidaan osaksi ERVV:lle takauksia myöntäneiden maiden julkista velkaa. Tämä lisää Suomen ja muiden takauksia myöntäneiden euromaiden julkista bruttovelkaa. Suomen julkiseen velkaan on kirjattu ERVV:n myöntämää lainaa vuoden 2012 lopussa yhteensä 2,7 miljardia euroa. Tämä muodostuu ERVV:n kautta myönnettyjen lainasitoumusten jo maksetuista osuuksista (K 14/2013 vp).

Valiokunnalle toimitetussa muistiossa liitteen (VM, Muistio 5.9.2013), joka on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla, on kuvattu Euroopan velkakriisin hoitamisesta Suomelle aiheutuneita sitoumuksia, vastuuta ja saatavia. Valiokunnan mielestä tämä tarkastelu ja yhteenvetotiedot tulisi sisällyttää osaksi hallituksen vuosikertomusta (HE 62/2013 vp), jolloin eduskunta saa säännönmukaisesti tiedot Suomen sitoumuksista ja vastuista ja velkakriisin hoitamiseen liittyvistä riskeistä.

Tarkastusvaliokunta on edelleen huolissaan siitä, että kokonaiskuvan saaminen Suomen kokonaisvastuista ja -riskeistä on ollut toistaiseksi vaikeaa. Valiokunta katsoo, että valtiovarainministeriön tulee tuottaa nykyistä enemmän eurokriisin kokonaisuutta koskevaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon tarpeisiin on perusteltua saada selkeämpi kokonaiskuva päätettävästä asiasta, eri vaihtoehtoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista.

Lisävaikutena Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamiselle on se, että Euroopan keskuspankin (EKP) kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuuta ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota EKP:n ja keskuspankkijärjestelmän yhä merkittävämpään rooliin finanssi- ja velkakriisin hoidossa. Kokonaiskuvan hahmottamista vaikeuttaa se, että valtiosääntöisistä syistä EKP:n ja Suomen Pankin toiminnasta raportoiminen tapahtuu nykyisin eri kanavia pitkin kuin valtioneuvoston vastuulla oleva raportointi vakauttamisjärjestelyistä. Valiokunnan mielestä on tarpeen kehittää ja ottaa käyttöön menettelyitä, joiden avulla rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin tarkastella nykyistä laajempina kokonaisuutena (TrVM 2/2013 vp). Valiokunnan mielestä hallituksen vuosikertomus on tähän tarkoitukseen sopiva valtiopäiväasiakirja, johon tulisi sisällyttää myös tiedot EKP:n ja keskuspankkijärjestelmän toimenpiteistä kriisinhoidossa.

Valiokunta korostaa, että keskuspankkitoiminnan seuraaminen ja siihen liittyvien riskien arviointi sekä keskuspankkijärjestelmän toimenpiteiden ja roolin kuvaaminen rahoitusvakausjärjestelyissä eivät millään muotoa vaaranna tai rajoita keskuspankkien Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvattua itenäisyyttä.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia ja seuraa myös jatkossa EVM:n tilintarkastuslautakunnan suositusten toteutumista.

TrVL 5/2013 vp — E 112/2013 vp

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Kari Tolvanen /kok
vpj.	Heli Paasio /sd	Anu Urpalainen /kok
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Erkki Virtanen /vas
	Mika Lintilä /kesk	Kauko Tuupainen /ps.
	Matti Saarinen /sd	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.