

KVR Sinivuori Jouni(VM)

07.06.2019

KÄYTTÖ RAJOITETTU

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA

perustuslain 50§:n 3 momentin perusteella.

Perustelut ja rajausta saatekirjeessä.

Asia

Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttaminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 80/2017 vp, EJ 26/2018 vp, E 43/2017 vp, EJ 15/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroryhmä saavutti 3.12.2018 yhteisymmärryksen Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä EVM) kehittämistä koskevista pääpiirteistä (jäljempänä yhteisymmärrysasiakirja). Eurohuippukokous vahvisti pääpiirteet 14.12.2018. Eurohuippukokous pyysi euroryhmää valmistelemaan EVM-sopimukseen tehtävät muutokset kesäkuun 2019 loppuun mennessä. EVM ja Euroopan komissio ovat 21.2.2019 tehneet ehdotuksen Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä EVM-sopimus) muuttamisesta. EVM ja komissio tekivät 29.4.2019 tarkistetun version sopimusmuutoksista. Sopimukseen esitettyjen muutosten tarkoituksena on saattaa sopimus vastaamaan yhteisymmärrysasiakirjaa. Sopimusluonnoksista on olemassa vain englanninkieliset versiot. Sopimusmuutoksien käsittely teknisellä virkamiestasolla alkoi maaliskuun puolivälissä.

EVM:n kehittäminen on osa talous- ja rahaliiton viimeistelyä. Muutokset pitävät sisällään EVM:n vakaudenhallintatehtävien kehittämisen ja pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamisen EVM:stä joulukuun 2018 eurohuippukokouksen vahvistaman toimintaohjeen (*Terms of References of the common backstop to the Single Resolution Fund*) mukaisesti. EVM:n kehittämistä jatketaan olemassa olevan hallitustenvälisen valtiosopimuksen pohjalta.

Suomen yleisiä kantoja ja edellytyksiä talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp sekä valtioneuvoston kirjelmässä U 5/2018 vp. Yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyviä neuvotteluja on kuvattu ja sitä koskevia kantoja on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 43/2017 vp ja valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 15/2018 vp.

Euroryhmän on tarkoitus keskustella sopimusmuutoksista 13.6.2019 ja eurohuippukokouksen 21.6.2019.

Suomen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EVM:n kehittämiseen. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp ja kirjelmässä U 5/2018 vp. Sopimusluonnos vastaa pitkälti Suomen yleisiä kantoja. Suomi pyrkii neuvotteluissa entisestäänkin selkeyttämään edellytystä, että EVM:n tukirahoitus on käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. Vaatimus velan kestävyyydestä rahoitustuen myöntämisen ehtona ja turvautuminen tarvittaessa velan uudelleenjärjestelyyn sen saattamiseksi kestäväälle tasolle kannustavat riskien oikeaan hinnoitteluun rahoitusmarkkinoilla ja luovat kannustimet velkaantumisen hillitsemiseen.

Suomen tavoitteena on myös, että EVM:n rahoituksen ehtojen muutoksilla kannustetaan tuen oikea-aikaiseen hakemiseen tuen määrän rajaamiseksi. Rahoituksen ehtojen ja hinnoittelurakenteen muutoksilla tulisi pyrkiä tuen ehtojen jatkuvaan noudattamiseen ja nopeaan takaisinmaksuun.

Yhteistoimintalausekkeiden muutoksilla pyritään mahdollistamaan tehokas ja oikeudenmukainen sijoittajanvastuu velkajärjestelytilanteissa. Vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden käyttöönotto vaikeuttaisi estävän vähemmistön muodostamista mahdollisessa velkajärjestelytilanteessa, palauttaisi *no-bail out* -lausekkeen uskottavuutta ja lisäisi markkinakurin vaikutusta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden sisällyttämisestä euromaiden arvopapereihin määrätään sopimuksessa.

Suomi tukee kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista EVM:n yhteyteen. Suomi pitää kuitenkin välttämättömänä, että varautumisjärjestelyyn turvautuminen on aina luonteeltaan viimesijaista ja keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatetta kunnioitetaan. Suomi pitää tärkeänä, että varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee aina olla toimialalta täysimääräisesti takaisin perittävissä vakauserämuodossa, huomioiden niihin liittyvät lainsäädännölliset kuin myös taloudelliset rajoitteet.

Suomi katsoo, että yhteisen varautumisjärjestelyn nimellinen katto ja luottolimiitin koko (nostettavissa olevien luottojen yhteenlaskettu enimmäismäärä) ovat selkeitä ja rajaavat riittävästi varautumisjärjestelyyn liittyviä riskejä.

Suomi edellyttää varautumisjärjestelyyn liittyvissä päätöksissä lähtökohtaisesti aina yksimielisyyttä ja päätöksiin liittyvien kansallisten parlamentaaristen menettelyjen kunnioittamista. Osana laajempaa kokonaisratkaisua Suomi voi harkita nykyisenkaltaisen hätätilamenettelyn soveltamista varautumisjärjestelyn yhteydessä, rajoittaen sen kuitenkin yksittäisiä luottoja ja niiden maksueriä koskeviin päätöksiin. Lisäksi Suomi voi hyväksyä, että EVM:n johtokunta voi yksimielisellä päätöksellä delegoida päätöksenteon yksittäisten luottojen myöntämisestä määräajaksi toimitusjohtajalle.

Suomi katsoo, että hallintoneuvostolle ei tule delegoida valtuuksia luoda ilman sopimusmuutoksia EVM:lle sellaisia uusia instrumentteja, jotka muuttaisivat EVM:n toiminnan luonnetta.

Suomi on valmis tutkimaan muutosta sopimusmääräykseen, joka koskee ERVV:n tukien siirtämistä EVM:iin, edellyttäen että Suomen vakuusjärjestelyyn liittyvät edut voidaan turvata.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Euroopan vakausmekanismia koskevassa yhteisymmärrysasiakirjassa todetaan, että EVM:n kehittäminen on tarpeen euroalueen riskinsieto- ja kriisienhallintakykyjen vahvistamiseksi. Euroryhmä sopi joulukuussa ensinnäkin siitä, että EVM:n roolia rahoitustukiohjelmien suunnittelussa, neuvottelemisessa ja valvomisessa vahvistetaan.

Eurohuippukokous päätti jo kesäkuussa 2018, että yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestely perustetaan EVM:n yhteyteen. Joulukuussa 2018 eurohuippukokous vahvisti euroryhmän sopimat varautumisjärjestelyä koskevat toimintaohjeet. Varautumisjärjestely on muodoltaan jatkuvaluonteinen luottolimiitti kriisinratkaisurahastoa hallinnoivalle kriisinratkaisuneuvostolle. EVM:n hallintoneuvosto asettaa luottolimiitille nimellisen katon, joka on korkeampi kuin luottolimiitin varsinainen aloituskoko (nostettavissa olevan luoton yhteenlaskettu enimmäismäärä). Luottolimiitin nimellinen katto päätetään viimeistään EVM-perustamissopimuksen muutoksista sovittaessa. EVM:n johtokunta päättää puolestaan aloituskoota ja se vastaa kriisinratkaisurahaston tavoitetasoa siirtymäajan lopussa (vuoden 2023 loppu). Luottolimiitin aloituskoko on arviolta noin 60-70 miljardia euroa. Nimellinen katto asetettaneen jonkin verran tätä suuremmaksi.

Yleinen päätöksentekomenettely varautumisjärjestelyä koskevissa päätöksissä on yksimielisyys. Euroryhmä sopi lisäksi pyrkivänsä löytämään yhteisymmärryksen hätätilamenettelystä, kunnioittaen kansallisia perustuslaillisia vaatimuksia. Voimassa olevan EVM-sopimuksen mukaan rahoitustukipäätökset voidaan tehdä soveltamalla kiireellistä - vahvistettuun 85 prosentin määräenemmistöön perustuvaa - hätätilamenettelyä.

Kolmanneksi euroryhmä sopi EVM:n ennakollisiin välineisiin tehtävistä muutoksista. Muutokset pyrkivät kehittämään pääasiallisesti ennalta varautuvaa ehdollista luottoa (engl. *Precautionary conditioned credit line, PCCL*) aikaisempaa tehokkaammaksi ja ehdoiltaan läpinäkyvämmäksi. Väline on tarkoitettu jäsenmaille, jotka ovat harjoittaneet tervettä talouspolitiikkaa, mutta joita kohtaa yllättävä taloudellinen sokki. Rahoitustuen myöntämisen ehtoina käytetään määrällisiä ja laadullisia mittareita. Ennalta varautuvasta ehdollisesta luotosta ei tehdä yhteisymmärryspöytäkirjaa, vaan jäsenmaa laatii yksipuolisen sitoumuksen (engl. *Letter of Intent, LoI*), jossa se sitoutuu tuen myöntämisen ehtoihin. Instituutiot tarkastavat ehtojen noudattamisen kuuden kuukauden välein. Jos jäsenmaa ei ole noudattanut ehtoja, luoton voimassaolo keskeytetään. Jäsenmaa voi kuitenkin pyytää ennalta varautuvan ehdollisen luoton muuttamista laajennettuihin ehtoihin perustuvaksi luotoksi (engl. *Enhanced conditioned credit line, ECCL*) tai makrotaloudelliseksi sopeutusohjelmaksi.

Neljänneksi euroryhmä sopi velkakestävyyteen liittyvistä asioita. Euroryhmä vahvisti, että edellytyksenä rahoitustuen myöntämiselle on aina tukea hakevaan jäsenen julkisen velan kestävyys ja kyky maksaa rahoitustuki takaisin. Euroryhmä ilmaisi aikomuksensa ottaa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet (ns. *single-limb collective action clauses, CACs*) euroalueen jäsenvaltioiden joukkovelkakirjoissa vuoteen 2022 mennessä. Velan kestävyys ja rahoitustuen takaisinmaksukyky arvioinnissa EVM:n roolia vahvistetaan EVM:n ja komission 14 päivänä marraskuuta 2018 laatiman yhteistyöpöytäkirjan mukaisesti. EVM voi lisäksi jäsenmaan pyynnöstä toimia velkajärjestelyjä avustavana tahona jäsenmaan ja sijoittajien välillä mahdollisessa velkajärjestelytilanteessa.

Lisäksi pääpiirteissä vahvistettiin EVM:n ja komission laatiman yhteistyöpöytäkirjan sisältämä työnjako EVM:n ja komission välillä. Yhteistyöpöytäkirja täydentää sopimusmuutoksia täsmentämällä instituutioiden välistä työnjakoa rahoitustukiohjelmien ulkopuolella, ennalta varautuvan rahoitusavun myöntämisen ehtojen arvioinnissa, rahoitustuen myöntämisen valmistelussa, ehdollisuuden laatimisessa, ehdollisuuden noudattamisen valvonnassa, ohjelman jälkeisessä valvonnassa sekä informaation jakamisessa.

Komissio antoi 6.12.2017 asetusehdotuksen Euroopan valuuttarahaston perustamisesta. Asetusehdotuksen mukaan Euroopan valuuttarahasto korvaisi EVM:n. Asetusehdotuksella ei ole ollut jäsenvaltioiden tukea eikä siitä ole neuvoteltu neuvostossa. Sen sijaan EVM:n kehittämistyötä on jatkettu vuonna 2012 tehdyn hallitustenvälisen sopimuksen pohjalta.

Pääasiallinen sisältö

Sopimusluonnoksen johdantokappaleisiin tehdään joulukuussa 2018 eurohuippukokouksessa ja euroryhmässä saavutetusta yhteisymmärryksestä ja sopimusartikloihin tehtävistä muutoksista johtuvat tarkistukset. Johdannon 7 kappaleeseen on lisäksi lisätty sitoumus, jonka perusteella euroalueen maat tavoittelevat EVM:n sisällyttämistä Euroopan unionin lainsäädäntökehikkoon viimeistään, kun perustamissopimuksia seuraavan kerran muutetaan. Johdannon 13 kappaleessa vahvistetaan, että EVM:n luotoilla kriisinratkaisuneuvostolle on samalainen etuoikeusasema kuin EVM:n lainoilla.

EVM-sopimuksen 3 artiklassa määrätään EVM:n tehtävistä. EVM:n tehtäviin lisätään toimiminen pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisenä varautumisjärjestelynä (uusi 2 kohta). EVM voi myöntää varautumisjärjestelyrahoitusta kriisinratkaisurahastoa hallinnoivalle kriisinratkaisuneuvostolle. Jotta EVM voi asianmukaisesti suorittaa EVM-sopimuksen mukaiset tehtävänsä, lisätään tehtäviin mahdollisuus arvioida euroalueen jäsenmaiden makrotaloudellista ja rahoituksen tilannetta varautuakseen sille annettuihin tehtäviin. Jotta varmistetaan EVM:n toiminnan olevan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksessa (jäljempänä *SEUT*) määrätyn talouspolitiikan koordinaation kehikon mukaista, EVM:lle asetetaan velvollisuus toimia yhteistyössä komission ja Euroopan keskuspankin (jäljempänä *EKP*) kanssa (uusi 4 kohta). EVM voi uuden 5 kohdan mukaan antaa tehtäviensä puitteissa jäsenilleen teknistä ja muuta kuin taloudellista apua. Tekninen apu sisältäisi myös jäsenten avustamisen velkajärjestelyn toteuttamisessa.

EVM-sopimuksen 4 artiklassa määrätään EVM:n rakenteesta ja äänestyssäännöistä. Artiklan hätätilamenettelyä koskevaa 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että hätätilamenettelyä voidaan soveltaa myös varautumisjärjestelyvälineeseen. Sopimusluonnoksessa on neljä eri vaihtoehtoa varautumisjärjestelyyn sovellettavaksi hätätilamenettelyksi. Sopimuksen 4 artiklan 4 kohdan muutos on vaihtoehto 1. Sen perusteella kaikista varautumisjärjestelyyn liittyvistä asioista voitaisiin päättää hätätilamenettelyllä. Kolme muuta vaihtoehtoa kuvataan jäljempänä uuden 18 A artiklan yhteydessä.

Sopimusluonnoksen 5 artiklan 4 kohdan muutos antaa oikeuden euroalueeseen kuulumattomille EU-jäsenvaltioille osallistua EVM:n hallintoneuvoston kokouksiin ei vain silloin, kun ne osallistuvat vakaustuen tarjoamiseen vaan myös silloin, kun ne osallistuvat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteiseen varautumisjärjestelyyn

EVM:n ohella. Sopimuksen 5 artiklan 6 kohdassa määrätään asioista, joista hallintoneuvosto päättää yksimielisesti. Kohtaan lisätään uusi g bis alakohta, jonka mukaan hallintoneuvosto päättää yksimielisesti yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönotosta, keskeisistä varautumisjärjestelyn rahoitusehdoista sekä varautumisjärjestelyn lopettamisesta tai jatkamisesta. Kohtaan tehdään lisäksi muihin sopimusmääräyksiin tehtävien muutosten edellyttämiä teknisiä tarkistuksia. Jos varautumisjärjestelyyn sovitaan sovellettavaksi muuta kuin nykyistä hätätilamenettelyä, hätätilavarauman purkamista koskevaa 5 artiklan 6 kohdan a alakohtaa muutetaan sovellettavan vaihtoehdon mukaisesti.

Sopimusluonnoksen 6 artiklan 3-4 kohtiin EVM johtokunnan kokouksista ehdotetaan muutoksia, jotka ovat linjassa 5 artiklan 4-5 kohtien kanssa.

Sopimusluonnoksen 7 artiklan 4 kohtaan ehdotetaan toimitusjohtajan ja henkilöstön riippumattomuutta selventävää muutosta.

EVM:n operaatioiden periaatteista määrätään 12 artiklassa. Artiklan uudeksi 2 kohdaksi lisätään mahdollisuus tarjota pankkien yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteistä varautumisjärjestelyrahoitusta. Varautumisjärjestelyrahoitusta annetaan viimesijaisena rahoituksena ja varautumisjärjestelystä myönnettyjen lainojen tulee olla fiskaalisesti neutraaleja keskipitkällä aikavälillä.

Velkakirjojen ehtoihin sisällyttävien yhteistoimintalausekkeiden kehittäminen on keskeistä velkajärjestelyjen toteutuksen kannalta. Voimassa oleva EVM-sopimus edellyttää, että euromaat sisällyttävät velkakirjoihinsa vuoden 2013 alusta yhteistoimintalausekkeet, mutta niiden sisältämät äänestysmenettelyt ovat olleet velkakirjasarjakohtaisia. Tämä ylläpitää ns. *hold out* -ongelmaa, eli mahdollistaa spekulatiivisen tuottojen hakemisen estämällä velkajärjestelyn toteuttamisen tietyssä velkakirjasarjassa. Yhteistoimintalausekkeitä on päätetty kehittää mahdollistamalla siirtyminen yksiosaiseen äänestysmenettelyyn (*single limb*), joka koskisi kaikkia velkajärjestelyn kohteena olevia joukkovelkakirjoja. Yksiosainen äänestysmenettely pienentäisi riskiä *hold out* -ongelmasta. Tällöin jäsenmaan mahdollinen velkajärjestely voisi toteutua helpommin, nopeammin ja pienemmin kustannuksin. Euroalueen jäsenvaltioiden liikkeeseen laskemiin laina-ajaltaan yli vuoden arvopapereihin onkin 1 päivästä tammikuuta 2022 alkaen sisällytettävä yhteistoimintalausekkeet, jotka mahdollistavat koko arvopaperikannan kattavan äänestysmenettelyyn velkojien kokouksessa.

Artiklaan lisätään vielä uusi 5 kohta, jonka mukaan komission tulee tarkistaa rahoitustukeen liittyvien toimien yhdenmukaisuuden unionin lainsäädännön kanssa.

Vakaustuen myöntämismenettelystä määrätään EVM-sopimuksen 13 artiklassa. Voimassa olevassa sopimuksessa komission tehtäväksi on annettu laatia, yksin tai yhteistyössä EKP:n kanssa, arvio rahoitusvakausriskistä koko euroalueelle, tuenhakijan velkakestävydestä, neuvotella rahoitustuen ehdoista tuenhakijan kanssa, allekirjoittaa tukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja sekä valvoa tuen myöntämisen ehtona olevan ehdollisuuden noudattamista. Vastaisuudessa komissio suorittaa kaikki nämä tehtävät yhdessä EVM:n toimitusjohtajan kanssa. Artiklan 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi lisäksi siten, että tuenhakijan velkakestävyys lisäksi arvioidaan erikseen jäsenen kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Voimassa olevan sopimuksen mukaan IMF:n odotetaan osallistuvan arvion tekemiseen, jos se on asianmukaista ja mahdollista. IMF:n osallistuminen muutetaan vapaaehtoiseksi.

Artiklan 2 kohtaan ehdotetun muutoksen mukaan EVM:n toimitusjohtaja tekee ehdotuksen sopimuksessa määrättyjen arvioiden perusteella hallintoneuvostolle vakaustuen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Artiklaan lisätään uusi 8 kohta, jossa EVM:n toimitusjohtajalle ehdotetaan toimivaltaa sopia komission ja EKP:n kanssa yhteistoiminta-asiakirjasta, joka täsmentää 13 artiklassa instituutioille annettujen, yhteistyössä toteutettavien tehtävien työnjaon.

Ennalta varautuvaan rahoitusapuun (14 artikla) tehtävät muutokset koskevat yhteisymmärrysasiakirjan mukaisesti kevyempää ennalta varautuvaa ehdollista luottoa (PCCL). Luoton ennakkoehdot kiristetään edellyttämällä rakenteellisen alijäämän vähimmäistavoitteen täyttymistä sekä velka- ja alijäämäkriteerien täyttymistä ja kriteerien jatkuvaa noudattamista ohjelman myöntämisen jälkeen. Ennakkoehdot kriteerien tiukentamisen ja kriteerien jatkuvan noudattamisen vastineeksi tukivälineen käytön aikaisesta ehdollisuudesta ja yhteisymmärryspöytäkirjasta luovutaan. Tukea hakeva jäsen toimittaa yksipuolisen sitoumuksen politiikkatoimista, joita se aikoo toteuttaa kriteerien noudattamiseksi. Tiukemman ehdollisuuden ennakkollisen tukivälineen yhteydessä laaditaan edelleen yhteisymmärryspöytäkirja. Johtokunta päättää säännöllisesti ja aina, jos luottoa on nostettu, myönnetyn tuen jatkamisesta samoin tai muutetuin ehdoin.

Sopimusluonnoksessa on ennakkoehdot määrättyjä vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen 1 mukaan ennakkoehdot määrätään hallintoneuvoston yksimielisesti hyväksymässä päätöksessä. Vaihtoehtojen 2 mukaan noudatetaan nykyistä menettelyä, jossa johtokunta hyväksyy tukivälinettä koskevan ohjeen määräenemmistöllä. Vaihtoehtojen 3 keskeiset ennakkoehdot sisällytetään artiklan 2 kohtaan. Artiklaan sisällytettävistä ehdoista on lisäksi kaksi eri vaihtoehtoa.

Euroryhmän sopimien pääpiirteiden mukaisesti ennakkollisten tukivälineiden hinnoittelurakennetta muutetaan kannustamaan kriteereiden jatkuvaan noudattamiseen. Ennakollisten tukivälineiden hinnoittelu on EVM:n varainhankintakustannus lisätynä 35 peruspisteen marginaalilla. Joulukuussa sovittujen pääpiirteiden mukaisesti, jos laina-aikaa pidennetään, hintaan lisätään edelleen 50 peruspistettä. Jos ennakkollista rahoitustukea noston maa ei nouda yksipuolisessa sitoumuksessaan mainittuja toimia, myönnettyä tukea ei voi enää nostaa ja jo maksetun rahoitustuen marginaalia korotetaan 50 peruspistettä, ja edelleen 6 kuukauden kuluttua 65 peruspistettä. Hinnoittelun muutokset ehdotetaan sisällytettäväksi hinnoittelun yksityiskohtaisiin ohjeisiin.

Artikloiden 15-17 muutokset ovat vähäisiä ja koskevat EVM:n toimitusjohtajan tehtävän laajentamista koskemaan yhteisraportointia komission kanssa.

Uusi 18 A artikla sisältää määräykset uudesta välineestä eli yhteisestä varautumisjärjestelystä. Artiklan 1 kohdassa määrätään varautumisjärjestelyn perustamisesta. Kriisinhallintaneuvoston pyynnöstä ja EVM:n toimitusjohtajan esityksestä, EVM:n hallintoneuvosto voi päättää varautumisjärjestelyvälineen myöntämisestä kriisinhallintaneuvostolle. Väline kattaa kaikki kriisinhallinturahaston EU-oikeuden mukaiset käyttötarkoitukset.

EVM:n hallintoneuvosto päättää kaikista keskeisistä varautumisjärjestelyvälineen ehdoista ja rahoitusehdoista, välineen nimellisestä katosta ja sen muutoksista sekä varautumisjärjestelyn lopettamisesta ja jatkamisesta.

Kohdassa 2 määrätään, että varautumisjärjestelyväline on muodoltaan jatkuvaluonteinen luottolimiitti, jonka puitteissa yksittäisiä lainoja voidaan myöntää. Jatkuvaluonteisessa

luottolimitiitissä nostetun luoton takaisinmaksut palauttavat nostettavissa olevan luoton määrää.

Tarkemmat rahoitusehdot ja muut varautumisjärjestelyn ehdot määritetään 3 kohdan mukaan kriisinratkaisuneuvoston kanssa tehtävässä sopimuksessa, jonka EVM:n johtokunta hyväksyy yksimielisesti ja jonka toimitusjohtaja allekirjoittaa.

Kohdan 4 mukaan EVM:n johtokunta päättää, ja säännöllisesti tarkistaa yksityiskohtaisemman ohjeistuksen varautumisjärjestelyn toimeenpanon yksityiskohdista mukaan lukien menettelyt ripeän päätöksenteon turvaamiseksi.

Kohdassa 5 määrätään yksittäisten luottojen ja niiden maksuerien myöntämisestä. EVM:n johtokunta päättää niistä yksimielisesti kriisinratkaisuneuvoston pyynnöstä ja EVM:n toimitusjohtajan esityksestä hallintoneuvoston päättämien ehtojen mukaisesti. Luoton myöntämisen 7 hyväksyttyä kriteeriä listataan mahdollisesti vielä eksplisiittisesti tässä artikkelissa. EVM:n johtokunta voi yksimielisellä päätöksellä delegoida kohdassa määrättyt tehtävänsä toimitusjohtajalle määrääjäksi.

Kohdassa 6 on kolme vaihtoehtoa varautumisjärjestelyä koskevaksi hätätilamenettelyksi. Vaihtoehto 1 on soveltaa varautumisjärjestelyyn edellä 4 artiklan kuvatun mukaisesti EVM-sopimuksen nykyistä hätätilamenettelyä.

Vaihtoehdossa 2 hätätilamenettelyä sovelletaan yksittäisten luottojen ja niihin liittyvien maksuerien myöntämisessä, jos sekä komissio että EKP toteavat, että laiminlyönti tehdä pikaisesti päätös uhkasi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyttä. Päätös tapahtuisi 85-100 % määräenemmistöllä annetuista äänistä. Vaihtoehdossa 2 hätätilamenettelyä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos ja niin pitkään kuin artiklan 8 kohdan mukainen kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyttä koskeva menettely on käynnissä. Jos hätätilamenettelyä käytetään, tehdään nykyistä EVM-sopimuksen hätätilamenettelyä vastaava siirto hätärahastoon tarkoituksena muodostaa erityinen varanto, jolla katetaan hätätilamenettelyn mukaisesti myönnettyistä luotoista ja niihin liittyvistä maksueristä aiheutuvat riskit. Johtokunta voi päättää peruuttaa hätärahaston ja siirtää sen käsittämät varat takaisin vararahastoon ja/tai maksettuihin osakepääomaan. Nykyisessä hätätilamenettelyssä päätöksentekijä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvosto uudelleenarvioi hätätilamenettelyssä vaadittavaa määräenemmistöä kahden ensimmäisen käyttökerran jälkeen ja voi päättää kohdan muuttamisesta arvion mukaisesti.

Hätätilamenettelyn vaihtoehto 3 vastaa vaihtoehtoa 2 enimmiltä osin. Erot vaihtoehtoon 2 ovat seuraavat. Komissio ja EKP toteavat erillisissä arvioissa, että laiminlyönti tehdä pikaisesti päätös uhkasi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyttä. Vaihtoehdossa hätätilamenettelyn käyttö lakkautettaisiin kahden ensimmäisen käyttökerran jälkeen, kunnes hallintoneuvosto päättää peruuttaa lakkauttamisen. Peruuttamispäätöksen yhteydessä hallintoneuvosto uudelleenarvioi hätätilamenettelyssä vaadittavaa määräenemmistöä sekä asettaa ehdot sille, minkälaisissa tilanteissa hätätilamenettelyä arvioitaisiin tulevaisuudessa ja voi päättää kohdan muuttamisesta arvion mukaisesti.

Vaihtoehdossa 4 hätätilamenettelyä ei sovelleta lainkaan varautumisjärjestelyyn.

Kohdassa 7 määrätään, että EVM perustaa aikaisen vaiheen varoitusjärjestelmän turvatakseen varautumisjärjestelystä myönnettyjen lainojen takaisinmaksun.

Kohdan 8 mukaan varautumisjärjestelyväline ja sen artiklan mukainen käyttö edellyttävät keskeisen pankkien kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyttä. Eräät

kriisinratkaisulainsäädännön ydinosat on katsottu niin merkittäviksi, että niissä tapahtuvat merkittävät muutokset antavat EVM-sopimusosapuolille mahdollisuuden pohtia, haluavatko ne enää tarjota varautumisjärjestelyrahoitusta kriisinratkaisurahastolle muuttuneessa lainsäädäntöympäristössä. Jos vaatimus pysyväisyydestä ei täyty, aloitetaan varautumisjärjestelyn kattava uudelleentarkastelu. Varautumisjärjestelyn käytön jatkaminen edellyttää EVM:n hallintoneuvoston päätöksen. Johtokunta hyväksyy tarkemmat ohjeet kriisinratkaisulainsäädännön pysyväisyysvaatimuksesta.

Kohdassa 9 luetellaan määräykset ja säännökset, jotka muodostavat kohdassa 8 tarkoitetun keskeisen kriisinratkaisulainsäädännön. Alakohdassa a määrätään yhteistä kriisinratkaisuasetausta täydentävän valtiosopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen sääntöjen kuuluvan tähän. Keskeisimmät näistä säännöistä liittyvät muun muassa kriisinratkaisurahaston käytön kynnysarvoihin, kuten sijoittajavastuun kahdeksan prosentin vähimmäismäärä ja rahaston käytön viiden prosentin enimmäismäärä ongelmapankin taseen koosta laskettuna, sijoittajavastuun periaatteisiin ja toteuttamiseen, kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisprosessiin liittyviin säännöksiin sekä yleisiin kriisinratkaisun periaatteisiin ja välineisiin. Kriisinratkaisurahaston käytön kynnysarvot ovat pysyväisyysvaatimuksen kannalta keskeisimmät säännökset, sillä niiden merkittävä muuttaminen madaltaisi kynnystä käyttää rahastoa ja siten myös kynnys varautumisjärjestelyyn turvautumisesta madaltuisi.

Alakohdassa b puolestaan määrätään, mitkä osat joulukuussa 2018 hyväksytystä pankkipaketista huomioidaan keskeisinä kriisinratkaisulainsäädännön säädöksinä. Alakohdassa on kolme vaihtoehtoa. Vaihtoehdossa 1 artiklaan sisällytettäisiin vain yleinen kuvaus pankkipaketin keskeisistä säädösmuutoksista, erityisesti omien varojen niin sanotusta MREL-vaatimuksesta. Tarkempi lista säännöksistä annettaisiin johtokunnan yksimielisesti hyväksymässä ohjeessa.

Vaihtoehdossa 2 kaikki keskeiset MREL-vaatimusta koskevat säännökset sisällytettäisiin artiklaan.

Vaihtoehto 3 on keskeiseltä säännösisällöltään yhtenevä vaihtoehdon 2 kanssa. Keskeinen ero on siinä, että MREL-vaatimukseen liittyvät säännökset jätettäisiin vaihtoehdossa 3 ohjetasolle, jota voidaan muuttaa ainoastaan johtokunnan yksimielisellä päätöksellä.

Rahoitustukivälineiden luettelon uudelleenarviointia koskevaan 19 artiklaan lisätään mahdollisuus tarkistaa myös muita välineitä kuin rahoitustukea. Muutos mahdollistaisi tulevaisuudessa myös jonkun muun kuin jo sovitun varautumisjärjestelyn perustamisen EVM:n hallintoneuvoston päätöksellä muuttamatta EVM-sopimusta. Tällainen varautumisjärjestely voisi olla esimerkiksi takaukset eurojärjestelmän jollekin kriisipankille myöntämälle maksuvalmiustuelle (ks. E 96/2018 vp), toimiminen mahdollisen yhteisen talletussuojarahaston varautumisjärjestelynä tai toimiminen jollakin muulla tapaa pankkiunionin fiskaalisena kapasiteettina.

EVM-sopimuksen 20 artiklassa määrätään hinnoittelusta. Siihen lisätään maininnat varautumisjärjestelyrahoituksesta yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. Nykyisin EVM:n ohjesäännössä oleva velvoite toimittaa EVM:n vuosikertomus tiedoksi myös Euroopan Parlamentille lisätään EVM-sopimukseen (30 artikla 5 kohta). Sopimuksen 38 artiklaa muutetaan siten, että EVM voi tehdä yhteistyötä kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kanssa, ei vain EVM:n jäsenelle taloudellista apua antavien.

Sopimuksen 40 artiklassa on määräykset Euroopan rahoitusvakausvälineen (jäljempänä *ERVV*) tukien siirrosta EVM:iin. Artiklassa ei ole erityismääräyksiä siitä, miten ERVV:n velvoitteiden siirtäminen vaikuttaa EVM:n pääomaan. EVM:n toimitusjohtaja on esittänyt johtokunnalle, että 40 artiklaan lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan hallintoneuvosto voisi, sen lisäksi mitä sopimuksessa muutoin määrätään pääomakutsuista, päättää uudesta äänioikeudettomasta lisäpääomaosuudesta. Lisäpääomaosuus voisi määräytyä joko euromääräisenä, tai vaihtoehtoisesti sen suuruus olisi EVM:iin siirrettävien lainajärjestelyiden pääoman määrä kerrottuna enintään 165 prosentilla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa esityksessä ei ole täsmennetty euromääräisen lisäpääomaosuuden suuruutta. Jälkimmäinen määräytymistapa vastaisi ERVV:lle annettujen takausten määräytymistapaa – varainhankinnan pääoma lisättynä enintään 65 prosentin ylitakauksella.

Äänioikeudettomia osakkeita merkitsisivät joko kaikki tai vain osa EVM:n jäsenistä. Osakkeiden määrä määräytyisi samassa suhteessa kuin peruspääoman osakkeiden määrä. Määräys mahdollistaisi sen, että niiden EVM:n jäsenten, jotka eivät ole antaneet takauksia ERVV:lle, ei tarvitse merkitä äänioikeudettomia osakkeita. Äänioikeudettomista osakkeista ei sopimusmääräyksen mukaan välittömästi maksettaisi mitään, vaan hallintoneuvosto päättäisi siitä, miten ja milloin äänioikeudettomia osakkeita koskevat maksut suoritetaan. Hallintoneuvoston päätös lisäpääomaosuudesta tulisi voimaan EVM:n jäsenten ilmoitettua, että sovellettavat kansalliset menettelyt on saatettu päätökseen. Sopimuksen 40 artiklassa tarkoitetut hallintoneuvoston päätökset ERVV:n tukien siirtoa koskevista järjestelyistä ja lisäpääomaosuuden perustamisesta tehtäisiin yksimielisesti (5 artiklan 6 kohdan j alakohta).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslakivaliokunnan tulkin mukaan (PeVL 1/2011 vp) EVM-sopimus on Euroopan unionissa tehtävä päätös.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja se on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 10 päivänä kesäkuuta 2019.

Eduskuntakäsittely

E 80/2017 vp
SuV 8.12.2017
PeV 1.12.2017
TaV 1.12.2017
VaV 1.12.2017
TrV 14.11.2017

EJ 26/2018 vp
SuV 22.2.2019

TrV 14.2.2019

U 5/2018 vp
 SuV 18.5.2018
 TrV 24.4.2018
 PeV 2.5.2018
 VaV 4.5.2018
 TaV 20.3.2018

E 43/2017 vp
 SuV 8.9.2017
 TaV 21.6.2017

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Suhde perustuslakiin

EVM-sopimus on oikeudelliselta muodoltaan tavanomainen kansainvälinen valtiosopimus. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. EVM-sopimukseen lisätään uusi tukiväline, pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely. Tukipäätökset ovat luonteeltaan ja taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä ratkaisuja. Näin ovat myös varautumisjärjestelyä koskevat päätökset. Tukipäätökset eivät hallituksen käsityksen mukaan kuulu lainsäädännön alaan. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kanta, että EVM:n päätökset esimerkiksi laina-avun myöntämisestä ovat luonteeltaan ja taloudellisilta vaikutuksiltaan niin merkittäviä, että eduskunnan tiedonsaanti ja osallistuminen vakausmekanismin puitteissa tehtäviin päätöksiin on turvattava, sopimusmuutos edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan katsonut, että kokonaisuutena tarkastellen EVM-sopimus ja Euroopan rahoitusvakausvälineestä (jäljempänä *ERVV*) tehty puitesopimus ovat vaikutuksiltaan huomattavia, millä perusteella eduskunnan tulisi päättää niistä (PeVP 11/2011 vp).

EVM-sopimuksen muuttamisen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tilanne, jossa Suomen rahoitusvastuu voisi kasvaa vastoin Suomen omaa kantaa EVM:n hallintoneuvoston määräenemmistöpäätöksellä, vaikuttaisi kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että tällaisen sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi perustuslakia siten kuin perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan (PeVL 22/2011 vp).

Pankkien kriisinratkaisulainsäädännön tarkoituksena on ollut siirtää vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta yksityisesti (pankkisijoittajien ja laajemmin pankkisektorin) katettavaksi ja suojella veronmaksajia pankkikriisien kustannuksilta. Kokemukset uuden lainsäädännön soveltamisesta ovat edelleen melko vähäisiä ja painetta julkisten varojen käyttöön jo ennakkollisena toimenä ennen pankin kriisihallintoon asettamista ilmenee edelleen.

EVM-sopimuksen nykyinen 4 artiklan 4 kohta sisältää hätätilamenettelyn, jota soveltamalla hallintoneuvosto voi vahvistetulla määräenemmistöllä tehdä rajoitetusti rahoitustukipäätöksiä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ja arvioinut nykyisen hätätilamenettelyn suhdetta perustuslakiin (PeVL 25/2011 vp).

Hätätilamenettely on rajoitettu tilanteeseen, jossa sekä komissio että EKP toteavat, että kiireellisen, sopimuksen 13—18 artiklassa tarkoitetun rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyys. Menettely tulee siten kyseeseen tilanteessa, jossa päätös on tehtävä kiireellisesti ja koko euroalueen taloudellinen kestävyys on uhattuna. Lisäksi menettely voi koskea vain rahoitusavun antamista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseessä on hallintoneuvoston poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jonka edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti (PeVL 25/2011 vp).

Hätätilamenettelyä käytettäessä tehdään vararahastosta tai maksetusta pääomasta siirto erilliseen hätätilarahastoon, jolla muodostetaan erityinen puskuri tässä menettelyssä myönnetystä rahoitustuesta aiheutuvien riskien kattamiseksi. Hallintoneuvosto voi keskinäisellä sopimuksella, yksimielisellä päätöksellä, päättää hätätilarahaston purkamisesta ja sen varojen siirtämisestä takaisin vararahastoon tai maksettuun pääomaan.

Perustuslakivaliokunta totesi myös, että sopimuksen uusi muotoilu poistaa yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräenemmistöpäätöksellä rajatessaan hätätilamenettelyssä tehtävät päätökset vain 13—18 artikloissa tarkoitettuun rahoitusapuun. Sopimuksen 10 ja 11 artiklassa tarkoitetut päätökset vakausrakenteen peruspääoman ja sen merkinnässä käytettävän jakoperusteen muutoksista tehdään sopimusluonnoksen mukaan aina yksimielisesti. Lisäksi hätätilamenettelyä aiheuttavia riskejä vastaan suojautuminen erillisellä hätätilarahastolla rajaa edelleen osaltaan Suomen vastuita sellaisessa tilanteessa, jossa Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Ottaen huomioon sen, että vakausrakenteen toiminnassa voi olla kyse poikkeuksellisen merkittävistä rahoitusvastuista, on myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Valiokunta katsoi edellä todetuista perusteista, ettei sopimusluonnos enää ollut päätöksentekomenettelyä koskevilta osin valiokunnan edellisessä lausunnossa todetulla tavalla ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 25/2011 vp).

Sopimusluonnoksessa ehdotetaan kolmea eri vaihtoehtoa hätätilamenettelyn soveltamiseksi kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyn yhteydessä. Kaikkien vaihtoehtojen soveltamisedellytysten perusteet ovat samat kuin nykyisen hätätilamenettelyn soveltamisedellytykset. Menettely on rajoitettu varautumisjärjestelyyn, päätökset on tehtävä kiireellisesti ja kyse on koko euroalueen talouden ja rahoituksen kestävydestä. Lisäksi vararahastosta ja/tai maksetusta pääomasta on siirrettävä varoja kattamaan varautumisjärjestelyn käytöstä aiheutuvat riskit. Varautumisjärjestelyä koskevalla hätätilamenettelyllä ei ole mahdollista, kuten ei nykyiselläkään menettelyllä, kasvattaa Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä. EVM:n kokonaisvastuiden kasvattaminen edellyttää aina Suomen valtion suostumusta ja eduskunnan myötävaikutusta, joten tältä osin varautumisjärjestelyä koskeva hätätilamenettely ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta on EVM:a ja ERVV:tä koskevilla lausunnoillaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 25/ 2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko näistä päätöksistä seuraavilla vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Arvioidessaan EVM:n ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 3/2013 vp, s. 2 ja PeVP 52/2014 vp).

EVM:n nykyinen hätätilamenettely koskee rahoitustuen myöntämistä jäsenille eli euroalueeseen kuuluville valtiolle. EVM:stä maksettaville lainoille ei ole EVM-sopimuksessa tai rahoitustukea koskevissa ohjeissa ole määrätty laina-aikoja. Lyhimmillään EVM-lainojen laina-aika on ollut 12,5 vuotta. Pitkät laina-ajat ja valtioiden verotusoikeus ovat tekijöitä, jotka pienentävät merkittävästi riskiä, että EVM:lle syntyy myöntämästään tuesta tappioita, joiden kattamiseksi joudutaan maksamaan lisää pääomaa.

Varautumisjärjestelyssä EVM ei anna rahoitustukea valtiolle vaan luottoja kriisinratkaisuneuvostolle, jonka rahoituksesta vastaavat yksinomaan pankkiunioniin kuuluvat pankit. Varautumisjärjestelyn luottojen laina-aika on lähtökohtaisesti kolme vuotta. Lainojen laina-aikaa on mahdollista pidentää kahdella vuodella. Jos lainojen laina-aikaa täytyy pidentää, voidaan EVM:lle aiheutuvien tappioiden muodostumisen todennäköisyyden katsoa olennaisesti kasvaneen. Lisäksi EVM:lle aiheutuvaan riskiin vaikuttaa se, että varautumisjärjestelyyn voidaan turvautua vasta silloin, kun kriisinratkaisuneuvoston hallinnoima kriisinratkaisurahasto on käytetty kokonaisuudessaan.

Jotta EVM:lle ei syntyisi tappioita varautumisjärjestelyn luotoista euroalueen pankkien pitää pystyä maksamaan kriisinratkaisurahastolle vakausmaksuja 3-5 vuodessa määrä, joka vastaa myönnettyä luottoa korkoineen. Hätätilamenettelyä voitaisiin soveltaa vain tilanteessa, jossa pankkien kriisinratkaisutoimien rahoittaminen kriisinratkaisurahastosta ei ole mahdollista ilman EVM:lta saatua luottoa ja kriisinratkaisutoimien rahoittamatta jääminen vaarantaisi koko euroalueen kestävyys. Tällainen tilanne voi käytännössä tulla kyseeseen vain, jos usea systeemisesti merkittävä erittäin suuri pankki on samanaikaisesti kriisinratkaisutoimien kohteena. Tällöin myös muun pankkisektorin kyky maksaa enintään viidessä vuodessa ylimääräisiä vakausmaksuja EVM:n luoton takaisinmaksamiseksi on suurella todennäköisyydellä rajallinen.

Lisäksi on otettava huomioon, että SRM-asetuksen 71 artiklassa ylimääräisille jälkikäteen suoritettaville vakausmaksuille on säädetty enimmäismäärä. Ylimääräisiä jälkikäteen suoritettavia vakausmaksuja kerätään, jos kriisinratkaisurahaston käytettävissä olevat varat eivät riitä rahaston tappioiden, kustannusten tai menojen maksamiseen. Ylimääräisten vakausmaksujen vuotuinen kokonaismäärä ei saa olla yli kolminkertainen suhteessa ennakollisten vakausmaksujen vuotuisen määrään.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin

tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4—5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3).

Vaihtoehdossa 1 hallintoneuvosto voisi päättää hätätilamenettelyssä myös varautumisjärjestelyn jatkamisesta, vaikka kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyys ei täyty. Tämä mahdollistaisi luottojen myöntämisen vahvistetulla määräenemmistöllä tilanteissa, joissa pankkien kriisinratkaisulainsäädäntöä on muutettu vähentämällä sijoittajanvastuuta. Kriisinratkaisulainsäädännöstä päätetään EU:ssa määräenemmistöllä, joten siinä olevaa sijoittajanvastuuta voidaan vähentää Suomen vastustuksesta huolimatta. Tämä yhdistettynä mahdollisuuteen päättää luottolimiitin koosta hätätilamenettelyssä lisää merkittävästi riskiä, että Suomi voisi joutua maksamaan lisää pääomaa EVM:iin tappioista, jotka johtuvat varautumisjärjestelystä, vaikka Suomi olisi vastustanut niin sijoittajanvastuun vähentämistä kuin varautumisjärjestelyn jatkamista. Jos EVM:n maksetusta pääomasta on jouduttu kattamaan varautumisjärjestelystä aiheutuvia tappioita, maksetun pääoman palauttamiseen aikaisemmalle tasolle voidaan EVM-sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan päättää yksinkertaisella enemmistöllä.

Hallintoneuvosto tekisi uudessa 40 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut äänioikeudetonta lisäpääomaa koskevat päätöksensä yksimielisesti, kuten se tekee nykyisen sopimuksen mukaan ERVV:n tukien siirtoon sovellettavia järjestelyjä koskevat päätökset. Päätöksiä ei voida tehdä vastoin Suomen kantaa. Näin ollen Suomen rahoitusosuus ei voi kasvaa ilman Suomen hyväksyntää.

Lisäpääomaa koskevaa uutta määräystä on kuitenkin tarpeen arvioida eduskunnan budjettivallan lisäksi kansallisen suvereniteetin kannalta. Nykyisen EVM-sopimuksen mukaan kaikki EVM:n jäsenet osallistuvat ERVV:n tukien siirtoa koskevaan päätöksentekoon. Vastaavasti kaikki EVM:n jäsenet joutuisivat merkitsemään lisää pääomaa ja maksamaan lisää maksettua pääomaa, jos hallintoneuvosto päättäisi tukien siirrosta nykyisen sopimusmääräyksen perusteella.

Kaikki EVM:n jäsenet osallistuisivat myös uutta äänioikeudetonta lisäpääomaa koskevaan päätöksentekoon myös tilanteessa, jossa kaikkien jäsenten ei tarvitsikaan merkitä lisäpääomaa. Yksimielisyysvaatimus mahdollistaa sen, että ne EVM:n jäsenet, jotka eivät merkitse lisäpääomaa ja joille ei siten tule taloudellisia vastuita lisäpääomasta, voisivat estää lisäpääomaa koskevan päätöksenteon, vaikka kaikki lisäpääomaa merkitsevät jäsenet olisivat siirrosta yksimielisiä. Näin ollen jäsenet, joita lisäpääoma ei koske, voisivat vaikuttaa Suomen vastuisiin Suomen kannan vastaisesti. Tässäkään tilanteessa menettely ei kuitenkaan voi lisätä Suomen vastuita vastoin Suomen kantaa.

Hallitus katsoo edellä ja kohdassa Taloudelliset vaikutukset esitetyn perusteella, että ehdotus varautumisjärjestelyä koskevaksi hätätilamenettelyksi siltä osin kuin menettelyssä olisi mahdollista päättää varautumisjärjestelyn koosta (nimellinen katto ja luottolimiitin koko) ja päättää jatkaa varautumisjärjestelyä, vaikka pankkien kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyysvaatimus ei täyty (vaihtoehto 1), koskettaa perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä. Muilta osin EVM-sopimuksen muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen eivät koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä.

Taloudelliset vaikutukset

EVM-sopimusmuutosten taloudelliset vaikutukset

EVM ja komissio eivät ole tehneet EVM-sopimukseen ehdotetuista muutoksista vaikutusarviointia. Euroryhmän joulukuussa 2018 sopimien pääpiirteiden keskeiset riskeihin ja vastuisiin liittyvät elementit ovat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttaminen EVM:sta, pankkien suoran pääomitusvälineen poistaminen rahoitustukivälineistä, ennalta varautuvan rahoitusavun muutokset sekä velkakestävyys arviointiin ja velkajärjestelymenettelyihin tehty muutokset.

EVM on valtiontaloudellisesti merkittävä Suomelle. Suomen valtiontalouden näkökulmasta EVM:n rahoitustuesta aiheutuvat riskit liittyvät pääosin EVM:n vaadittaessa maksettavaan pääomaan ja jo maksettuaan pääomaan. Taloudellisia vaikutuksia tai lisävastuita ja -sitoumuksia voisi syntyä tilanteessa, jossa tukea saanut jäsenvaltio tai kriisinratkaisuneuvosto, ei maksa sovituksi takaisin saamaansa tukea. Suomi voisi tällöin joutua maksamaan lisää pääomaa EVM:lle. EVM:n mahdolliset tappiot katettaisiin ensiksi vararahastosta ja, jos tämä ei riitä, maksetusta pääomasta. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle. Suomen vastuiden ehdoton enimmäismäärä on EVM-sopimuksen mukaan 12,58 miljardia euroa. EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa lisäksi käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkojiin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä lainoilla ja ERVV) maksetuilla lainoilla ei ole vastaavaa asemaa.

Euromaille EVM:n myöntämästä rahoitustuesta ja lainoista aiheutuvia vastuita ja riskejä rajataan pääasiallisesti vahvalla pääomarakenteella, ensisijaisella velkoja-asemalla (IMF:n jälkeen), tuen myöntämisen ehtona olevalla velan kestävyys edellytyksellä sekä talouspoliittisella ehdollisuudella. Lisäksi ohjelman jälkeisellä valvonnalla pyritään varmistamaan rahoitustuen takaisinmaksu. Yksimielisen päätöksenteon vaatimuksella turvataan jäsenmaiden budjettisuvereniteettia. Euroryhmän joulukuussa sopimien pääpiirteiden mukaisesti vahvistetuilla velkajärjestelymenettelyillä, hinnoittelun ja kannustimien muutoksilla sekä ennalta varautuvan rahoitusavun myöntämisen ehtojen tiukentamisella voidaan hallita rahoitusavusta syntyviin vastuisiin liittyviä riskejä entistä tehokkaammin.

EVM:n rahoitustuesta aiheutuvien riskien kannalta erityistä merkitystä on sillä, kuinka suuri osa EVM:n kapasiteetista varataan kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelylle. Myös luottoluokittajat kiinnittänevät jatkossa erityistä huomiota tähän arvioidessaan EVM:n luottokelpoisuutta. Kriisinratkaisurahasto on pankkiunionin lainkäyttöalueella toimivien pankkien rahoittama ja täten rahastoa hallinnoivan kriisinratkaisuneuvoston luottokelpoisuus riippuu pankkien kyvystä maksaa lakisääteisiä vakaumaksuja, joista erityisesti ylimää räisiin jälkikäteen suoritettaviin vakaumaksuihin liittyy voimakas myötäsykisyys. Vakaumaksujen kerääminen voi olla huomattavan hankalaa kriisitilanteissa tai pian niiden jälkeen.

Tuesta aiheutuvien riskien kannalta on lisäksi huomioitava myös se seikka, että vaikka kriisinratkaisuneuvosto on Euroopan unionin virasto, sen talousarvio ei Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 (jäljempänä *SRM-asetus*) 58 artiklan mukaan ole osa unionin talousarviota eikä sen toimintaa rahoiteta unionin talousarviosta vaan pankkiunionin alueella toimiluvan saaneilta pankeilta kerättävillä

hallintomaksuilla. Talousarvion on myös oltava tasapainossa. Lisäksi SRM-asetuksen 67 artiklan mukaan unionin talousarvion varojen tai kansallisten talousarvioiden varojen ei missään olosuhteissa katsota kattavan vastuuta kriisinratkaisurahaston menoista tai tappioista. Kriisinratkaisuneuvoston luottokelpoisuus perustuu yksinomaan sen kykyyn kerätä lakisääteistä vakaumaksuja kaikilta pankkiunionin alueella toimiluvan saaneilta pankeilta. Varautumisjärjestelyn käyttöönoton yhteydessä nykyinen pankkien suoran pääomituksen väline kumotaan. Yksittäiseen pankkiin liittyvän vastapuoliriskin poistumisen myötä EVM:n riskiaseman voidaan katsoa parantuneen. Edellytyksenä kuitenkin on, että kriisinratkaisuneuvosto pystyy keräämään EVM:stä nostamiensa lainojen takaisinmaksun edellyttämät maksut pankeilta laina-ajan puitteissa.

EVM:n ennalta varautuvan rahoitusavun välineiden kehittäminen

Euroryhmä sopi 4 päivänä joulukuuta 2018 sovituissa pääpiirteissä muutoksista EVM:n ennalta varautuvan rahoitusavun välineisiin. Pääasialliset muutokset kohdistuivat ennalta varautuvavan ehdolliseen luottoon (engl. *Precautionary Conditioned Credit Line, PCCL*). Laajennettuihin ehtoihin perustuvaan luottoon (engl. *Enhanced Conditions Credit Line, ECCL*) ei tehty suoria muutoksia. PCCL-väline on kohdennettu euroalueen maille, joiden talouspolitiikka ja julkisen talouden hoito on ollut moitteetonta, mutta joita kohtaa yllättävä taloudellinen sokki. ECCL-väline on tarkoitettu maille, joiden talouspolitiikka ja julkisen talouden hoito ovat yleisesti ottaen moitteettomia, mutta jotka eivät täytä kaikkia PCCL-välineen myöntämisen ehtoja. Velan kestävyys tulee aina varmistaa ennen tuen myöntämistä. Päätökset tuen myöntämisestä tehdään yksimielisellä päätöksellä.

PCCL-välineen yhteydessä ei euroryhmän sopimien pääpiirteiden mukaisesti enää laadita yhteisymmärryspöytäkirjaa. Tukea hakenut jäsen toimittaa yksipuolisen sitoumuksen mahdollisista korjaavista politiikkatoimista, joilla luoton myöntämisen ehtojen jatkuva noudattaminen voidaan tarvittaessa varmistaa. Samalla välineen myöntämisen ehtoja muutetaan tiukemmiksi ja niiden noudattamisen velvoittavuutta vastaavasti kiristetään. Yleisellä ennalta varautuvan rahoitusavun välineiden hinnoittelurakenteen muutoksilla luodaan kannustimet tuen nopeampaan takaisinmaksuun ja ehtojen jatkuvaan noudattamiseen. Jos jäsen on jo ehtinyt tehdä myönnetystä luotosta nostoja, mutta hakee laina-aikoihin pidennystä, luoton hinnoitteluun lisätään 50 peruspistettä normaalin 35 peruspisteen marginaalin päälle. Hinnoittelurakennetta ja luoton voimassaolon ehtoja muutettiin kannustamaan välineen myöntämisen ehtojen jatkuvaan noudattamiseen.

Jos maa ei noudata PCCL-välineen yhteydessä antamansa yksipuolisen sitoumuksen (*Letter of Intent, LOI*) tai ECCL-välineen yhteisymmärryspöytäkirjan ehtoja, luoton 35 peruspisteen marginaalia korotetaan ensin 50 peruspisteellä ja 6 kuukauden jälkeen edelleen 65 peruspisteellä. Luoton takaisinmaksun laina-ajoista ei ole tehty vielä ehdotusta, mutta on todennäköistä, että laina-ajat ovat lyhyempiä kuin EVM:n makrotaloudellisen sopeutusohjelman yhteydessä. Ennalta varautuvalle rahoitusavulle ei ole asetettu enimmäismäärää.

Muutoksilla pyritään tehostamaan välineiden käyttöä, jotta rahoitusapua haettaisiin varhaisemmassa vaiheessa ja kriisien ennaltaehkäisy tehostuisi. EVM:n ennalta varautuvaa rahoitusapua ei ole vielä koskaan käytetty. IMF:n kokemukset ennalta varautuvien tukivälineiden käytöstä osoittavat, että tämänkaltaiset luotot voivat olla kokoluokaltaan merkittäviä ja mailla on ollut vaikeuksia irtautua niistä. IMF:n ennalta varautuvista luotoista ei ole tehty juurikaan nostoja, sillä luottojen myöntäminen on itsessään rauhoittanut markkinoita ja lisännyt sijoittajien luottamusta maan harjoittamaan talouspolitiikkaan.

Ennalta varautuvaan rahoitusapuun turvautuminen on kuitenkin aina viesti rahoitusmarkkinoille, että maa on vaikeuksissa eikä kykene täydellä varmuudella selviytymään rahoitustarpeistaan. Tämän lisäksi rahoitusapuun liittyvä ehdollisuus on vähintään osittaista luopumista maan suvereniteetista. Nämä tekijät huomioiden ei voida pitää kovin todennäköisenä, että jäsenvaltioiden kiinnostus ennalta varautuvan rahoitustuen hakemiseen lisääntyisi euroalueella merkittävästi.

Ennalta varautuvaa rahoitusapua voidaan pitää Suomen vastuiden näkökulmasta joltain osin likviditeettitukeen rinnastettavana ja siihen liittyviä riskejä rajatumpina kuin makrotaloudellisen sopeutusohjelman yhteydessä myönnettäviä EVM-lainoja. Suomen vastuiden ja niistä aiheutuvien riskien näkökulmasta ennalta varautuvan ehdollisen luoton edellyttämän yhteisymmärryspöytäkirjan korvaamisen yksipuolisella sitoumuksella korjaavista politiikkatoimista voidaan katsoa hieman lisäävän riskejä. Samanaikaisesti kuitenkin tuen myöntämisen ehtojen jatkuvan noudattamisen velvoite, luoton voimassaolon keskeyttäminen ja luoton hinnoittelun muutokset vähentävät luoton myöntämiseen sisältyviä riskejä.

Tuen ehtona on merkittävä uhka rahoitusvakaudelle, joten luotettavan arvion tekemisellä tukea hakevan maan taloudellisesta tilanteesta, uhasta rahoitusvakaudelle 13 artiklan mukaisesti ja vaatimuksella luoton myöntämisen ehtojen jatkuvasta noudattamisesta voidaan ennaltaehkäistä tilannetta, jossa tukea hakevaan maan tarkoituksena voisi olla normaalin markkinaehtoisen varainhankinnan korvaaminen EVM-rahoituksella. Tällaista tilannetta voitaisiin tehokkaasti estää myös ennalta varautuvan rahoitusavun lyhyillä laina-ajoilla, jolloin lyhytaikaisen rahoituksen markkinaehtoinen hinta olisi vertailukelpoinen ennalta varautuvan rahoitusavun hinnoittelulle. Päätökset tuen myöntämisestä tehdään yksimielisesti, joten jäsenmaat voivat estää luoton myöntämisen tai sen voimassaolon uusimisen. Takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä rajataan ennen luoton myöntämistä muun muassa arviolla velan kestävyyydestä ja kartoittamalla rahoitustarpeet sekä tarkastelemalla talouspolitiikan ja julkisen talouden kehitystä suhteessa unionin velka- ja alijäämäkriteereihin.

Ennalta varautuvan tuen tehokkaamman hyödyntämisen voidaan katsoa rajaavan Suomelle aiheutuvia vastuita ja niistä aiheutuvia riskejä verrattuna tilanteeseen, jossa tukea haetaan mahdollisimman myöhäisessä vaiheessa. Tuen hakeminen kriisin jo eskaloiduttua kasvattaa tarvittavan tuen määrää ja ohjelman pituutta, sijoittajien menetettyä luottamuksensa maan kykyyn selviytyä ongelmistaan. Tuen hakemisella varhaisessa vaiheessa sijoittajien luottamus voitaisiin säilyttää ja tartuntavaikutukset muihin euromaihin, rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen voitaisiin minimoida. Ennalta varautuvan rahoitustuen yhteydessä maa voisi edelleen hakea rahoitusta pääomamarkkinoilta ja ennalta varautuvan rahoitusavun myöntämisellä pyrittäisiin vähentämään sijoittajien huolia maan kyvystä selviytyä maksuvelvoitteistaan. Ennalta varautuvan rahoitusavun lähtökohtana on, että siitä ei tarvitsisi tehdä nostoja, vaan sen pääasiallisena tarkoituksena on rauhoittaa markkinavaikutuksia.

Velkakestävyys ja velkajärjestelymenettelyt

Euroryhmän joulukuussa 2019 sopimien pääpiirteiden mukaisesti sopimusluonnoksessa on vahvistettu velan kestävyysvarmistamiseen liittyviä elementtejä.

Rahoitustuen myöntäminen tilanteessa, jossa maan velka ei ole kestävällä tasolla eikä sitä järjestellä uudelleen kestäväälle tasolle ennen rahoitustuen maksamista, johtaisi yksityisen sijoittajariskin siirtymiseen EVM-ohjelman kautta jäsenmaiden kannettavaksi.

EVM:n nykyiset rahoitustuen ehdot pitkällä laina-ajoilla ja hyvin edullisella hinnoittelulla eivät luo jäsenvaltioille riittäviä kannustimia vastuullisen talouspolitiikan harjoittamiseen. Toimivan velkajärjestelykehikon puuttuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa jäsenvaltio ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan talouspolitiikan seuraukset ja sen kestäättömällä tasolla olevan velkataakan riskit ja vastuut siirtyisivät rahoitustuen kautta muiden jäsenmaiden kannettavaksi.

EVM:n käyttämisellä rahoitustukiohjelmien rahoitukseen ei kuitenkaan ole Suomen valtiolle välittömiä budjettivaikutuksia eikä se lisää Suomen valtion takausvastuita. Tämä johtuu siitä, että EVM toimii maksetun pääoman perusteella. Se hankkii lainaohjelmaan tarvittavat varat laskemalla liikkeeseen velkakirjoja. Ohjelmat kuitenkin kasvattavat EVM:n tasetta varainhankinnan kasvun kautta ja sitä kautta sen taloudellisia riskejä, ja siten myös epäsuorasti Suomen valtion riskejä.

Euroryhmä ilmaisi yhteisymmärrysasiakirjassa aikomuksensa ottaa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet (engl. *collective action clauses, CACs*) euroalueen maiden uusissa joukkovelkakirjoissa vuoden 2022 alusta. Vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden on tarkoitus selkiyttää velan järjestelyä mahdollisessa velkajärjestelytilanteessa. Osa jäsenmaista on esittänyt huolen, että vahvistetut yhteistoimintalausekkeet voivat nostaa rahoituksen hintaa. Yhteistoimintalausekkeiden käyttöönotto euromaiden velkakirjoissa vuonna 2013 ei johtanut systemaattisiin muutoksiin markkinaehtoisien rahoituksen hinnoittelussa, vaikka markkinatilanne oli kriisin vuoksi vielä melko epävakaa.

Siirtyminen vahvistettuihin yhteistoimintalausekkeisiin, joissa äänestyskäytäntöä velkojen kokouksessa muutetaan mahdollistamaan myös velkakantakohtainen äänestys velkakirjasarjakohtaisen rinnalle, mahdollistaa tehokkaamman velkajärjestelyn toteuttamisen ja sijoittajavastuun toteutumisen. Tämä voi epävakaaassa markkinatilanteessa nostaa pääasiassa heikomman luottoluokituksen omaavien maiden markkinaehtoisien rahoituksen hintaa, jos sijoittajat katsovat maksukyvyttömyyden tai velkajärjestelyn todennäköisyyden kohonneen. Tällöin pääomamarkkinoiden vaatima riskilisä korkeasta velkatasosta ja heikosta taloudenpidosta kasvaa. Tällä voidaan kuitenkin katsoa olevan riskien hinnoittelua tervehdyttävä ja vastuulliseen talouspolitiikkaan kannustava vaikutus.

EVM:n ja komission yhteistyö

Merkittävin muutos EVM:n ja komission 14 päivänä marraskuuta 2018 sopimissa yhteistyön muodoissa koskee velkakestävyysanalyysin suorittamista. EVM:n ja komission yhteistyötä kuvaavassa asiakirjassa on sovittu, että velkakestävyysanalyysia tullaan kehittämään siten, että komissio tekee velkakestävyysanalyysin yhteistyössä EVM:n kanssa. Kuitenkin siinä tilanteessa, jos instituutiot eivät ole samaa mieltä velkakestävyysanalyysistä, komissio tekee yleisen velkakestävyysanalyysin ja EVM arvioi jäsenmaan kyvyn maksaa EVM-lainat takaisin. Komissiolle unionin johdetussa lainsäädännössä annetun toimivallan vuoksi neuvoston oikeuspalvelu on ilmaissut näkemyksensä, että EVM:n toimivaltaa velkakestävyysanalyysin suorittamisessa voidaan laajentaa vain rajallisesti koskemaan pääasiassa EVM:n myöntämän vakaustuen takaisinmaksun todennäköisyyttä.

ERVV:n tukien siirto

EVM-sopimuksen 40 artiklan mukaan ERVV:n antamat tuet voidaan siirtää EVM:iin. Tukien siirto tapahtuu siten, että hallintoneuvosto antaa EVM:lle luvan hankkia ERVV:n

oikeudet ja ottaa vastatakseen sen velvoitteet. Hallintoneuvosto hyväksyy yksimielisesti järjestelyt, jotka ovat tarpeen tukien siirtämiseksi. Voimassa olevassa EVM-sopimuksessa ei ole määräyksiä tukien siirron vaikutuksista EVM:n pääomaan.

EVM-sopimuksen 41 artiklan 2 kohdan mukaan EVM:n maksetun pääoman on oltava vähintään 15 prosenttia EVM:n 500 miljardin euron lainanantokapasiteetista. Maksetun pääoman suhde lainanantokapasiteettiin varmistaa EVM:lle mahdollisimman hyvän luottoluokituksen. Jos ERVV:n tukia päätettäisiin siirtää nykyisen 40 artiklan mukaisesti EVM:iin, olisi käytännössä samalla päätettävä sekä EVM:n maksetun pääoman että vaadittaessa maksettavan pääoman korottamisesta. Muutoin EVM:n jäljellä oleva lainanantokyky pienenesi siirrettyä tukea vastaavasti. Kaikki EVM:n jäsenet joutuisivat osallistumaan pääoman korotukseen. Maksetun pääoman korotustarve olisi nykyistä sopimusmääräystä sovellettaessa arviolta noin 20 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi 357 miljoonaa euroa.

ERVV on maksanut tukea Irlannille 17,7 miljardia euroa, Portugalille 26 miljardia euroa ja Kreikalle 130,9 miljardia euroa eli yhteensä 174,6 miljardia euroa. Kreikan lainapääoma on suurempi kuin maksettu tuki ja se kasvaa edelleen, koska Kreikka ei maksa ERVV-lainojen korkoja vaan erääntyvät korot lisätään lainapääomaan joulukuuhun 2032 asti. Tällä hetkellä Suomen laskennallinen osuus ERVV:n antamasta tuesta, mukaan lukien Kreikan erääntyneiden korkojen lisäys pääomaan, on arviolta noin 3,52 miljardia euroa ja ylitakauksineen arviolta noin 5,81 miljardia euroa.

EVM:n pääomarakenteen määräytymiseen on vaikuttanut keskeisesti tarve turvata EVM:lle mahdollisimman hyvä luottoluokitus. Siihen, kuinka paljon uutta vaadittaessa maksettavaa äänioikeudetonta lisäpääomaa tarvittaisiin, jos ERVV tuet siirrettäisiin EVM:iin, vaikuttavat keskeisesti myös luottoluokittajien arviot. Luottoluokittajien arvioita ei kuitenkaan toistaiseksi ole saatavilla. Todennäköistä kuitenkin on, että lisäpääoman määrä olisi pienempi kuin ERVV:lle annetuista takauksista tuleva vastuu.

EVM-sopimuksen johdannon 13 kappaleen mukaan EVM:n lainolla on IMF:n jälkeen samanlainen etuoikeutetun velkojan asema kuin IMF:llä. ERVV:n lainoilla ei tällaista etuoikeusasemaa ole. Siirrettäessä ERVV:n tuet EVM:iin ne eivät muutu etuoikeutetuiksi vaan niiden etuoikeusasema on sama kuin ERVV:ssä. Koska ERVV:n lainoilla ei ollut etuoikeusasemaa, Suomella on Kreikan ERVV-lainoja koskeva vakuusjärjestely turvaamassa Suomen saatavia. Jos Kreikalle annettua ERVV-tukea siirretään EVM:iin, on Kreikka-vakuusjärjestelyä muutettava vastaavasti. Uusi lisäpääomaosuutta koskeva sopimusmääräys ei itsessään edellytä vakuusjärjestelyn muuttamista.

Suomen vastuut euroalueen vakaudenhallinnasta

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt on toteutettu osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Ohjelmiin ovat osallistuneet eri instituutiot ja valtiot riippuen ongelmien luonteesta ja ohjelmien tavoitteesta. Rahoitustuki on myönnetty sitä varten perustettujen instituutioiden kautta tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Tällä hetkellä ei ole enää aktiivisia rahoitustukiohjelmia, kun Kreikan kolmas ohjelma loppui elokuussa 2018. Kaikki entiset ohjelmamaat ovat siirtyneet ohjelman jälkeiseen valvontaan, lukuun ottamatta Kreikkaa, joka on tiukennetussa ohjelman jälkeisessä valvonnassa.

Vuonna 2010 alkaneen euroalueen talous- ja rahoituskriisin seurauksena on perustettu Euroopan unionin Euroopan rahoitusenvakautusmekanismi (ERVM), ERVV ja EVM. ERVV ei voi myöntää uutta rahoitustukea. Mahdolliset uudet rahoitustukiohjelmat toteutetaan EVM:n kautta.

EVM:n pääoma koostuu maksetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Suomen osuus EVM:n pääomasta on 1,785 %. EVM:n maksettu pääoma on 80,55 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,44 miljardia euroa. EVM:n vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,14 miljardia euroa. EVM:n kokonaispääoma on siten yhteensä 704,8 miljardia euroa, josta Suomen on yhteensä 12,58 miljardia euroa. Pääomaan ei olla tekemässä muutoksia EVM-sopimuksen muuttamisen yhteydessä.

Euroalueen kriisin aikana maksettua rahoitustukea viiden eri euromaan ohjelmista on maksamatta maaliskuun 2019 lopulla takaisin vielä noin 374,3 miljardia euroa. Suomen laskennalliset vastuut ohjelmissa maksetuista rahoitustukilainoista ovat yhteensä noin 6,8 miljardia euroa. Luku kuvastaa arviota siitä enimmäistappioiden määrästä, joka kohdistuu Suomen antamiin pääomavastuisiin, takauksiin, valtiontakuisiin ja kahdenvälisiin lainoihin. EVM:n enimmäislainanantokyky on 500 miljardia euroa, josta oli maaliskuun 2019 lopussa käytössä 89,9 miljardia euroa. EVM:n maksamasta rahoitustuesta on maksamatta takaisin Espanjan ohjelmasta 23,7 miljardia euroa, Kyproksen ohjelmasta 6,3 miljardia euroa ja Kreikan ohjelmasta 59,9 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,6 miljardia euroa.

Espanja on maksanut maaliskuun 2019 loppuun mennessä takaisin yhteensä 17,6 miljardia euroa saamastaan 41,3 miljardin euron rahoitustuesta. Espanjalle EVM:sta maksetusta rahoitustuesta Suomelle syntyviä vastuuta rajaa vakuusjärjestely, jonka markkina-arvo maaliskuun 2019 lopussa oli noin 294,8 miljoonaa euroa. Espanjalle maksetun rahoitustuen osalta EVM:lla ei ole ensisijaisen velkojan asemaa, koska Espanjan ohjelma aloitettiin ERVV:stä ja siirrettiin kesken ohjelman maksettavaksi EVM:sta, kun se perustettiin.

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimii euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. EVM-sopimuksen muutokset eivät koske ERVV:tä. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitus-markkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Suomen osuus ERVV:n takauksista on 1,929 %.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli maaliskuun 2019 lopussa käytössä noin 201,1 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien taattava summa on noin 228,5 miljardia euroa. Suomen osuus pääomasta ja nettokoroista oli noin 4,41 miljardia euroa ja ylitakauksineen noin 7,03 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus ERVV:n maksetusta rahoitustuesta on 3,37 miljardia euroa ja Kreikan ERVV-lainan pääomitetuista koroista arviolta 0,15 miljardia euroa, eli yhteensä 3,52 miljardia euroa. Laskennallinen osuus kuvastaa karkeasti sitä enimmäistappion suuruutta, minkä Suomi voisi antamansa takauksen perusteella joutua maksamaan.

Suomi on osana Kreikan toista rahoitustukiohjelmaa solminut kreikkalaisten pankkien kanssa vakuusjärjestelyn, joka turvaa Suomen valtion saamia ERVV-lainojen osalta. Vakuusjärjestely kattaa Kreikan ERVV:ltä saaman lainan pääoman, ei Kreikalle lainasta

maksettavaksi kertyviä korkoja. Vakuusjärjestelystä saadaan korvaus toteutuneista todellisista tappioista Kreikasta johtuvasta syystä, ei laskennallisista arvonalennuksista tai takausmäärän kasvamisesta. Kreikka-vakuuden markkina-arvo oli maaliskuun 2019 lopussa noin 916,8 miljoonaa euroa.

Maaliskuun 2019 lopussa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) myöntämää rahoitustukea euromaille oli maksamatta takaisin 10,1 miljardia euroa, jonka takaavat IMF:n kaikki 189 jäsenmaata. Suomen käytössä oleva takuuvastuu kaikesta IMF:n myöntämästä rahoitustuesta oli vuoden 2018 lopussa 0,53 miljardia euroa.

Keskeiset erot IMF:n ja EVM:n välillä liittyvät huomattaviin eroihin maakohtaisissa vastuissa ja rahoituksen ehdoissa. IMF:n maksaman rahoitustuen synnyttämät vastuut ovat Suomen valtiontalouden näkökulmasta rajattuja ja riskit merkittävästi vähäisempiä. Verrattuna IMF:n kautta tuleviin riskeihin ja vastuisiin, euromaiden maksaman rahoitustuen takaisinmaksuun kohdistuvia riskejä ja vastuita kasvattavat poikkeuksellisen suuri ohjelmakohtainen rahoitustuki, kahdenvälisen lainojen ja ERVV-lainojen ensisijaisen velkoja-aseman puuttuminen, EVM:n saatavien toissijaisuus suhteessa IMF:n saataviin, tukea antavien ja saavien maiden talouksien yhteenkietoutuneisuus sekä tukea antaville maille syntyvät merkittävät takaus- ja pääomavastuut.

EVM:n laskelmien mukaan ERVV- tai EVM-rahoitustukea saaneet maat olivat säästäneet vuoden 2017 loppuun mennessä velanhoitokustannuksissaan yhteensä 16,6 miljardia euroa. Merkittävät erot rahoituksen hinnassa ja laina-aikojen pituudessa ovat johtaneet pitkäaikaisiin vastuisiin muille euromaille, koska tukea saaneilla maille ei ole taloudellista kannustinta maksaa merkittävästi markkinaehtoista rahoitusta halvempaa rahoitustukea takaisin etuajassa.

Pitkät laina-ajat ja edullinen hinnoittelu vähentävät takaisinmaksuun kohdistuvaa kokonaisriskiä, mutta aiheuttavat muille euromaille pitkäaikaisia takaus- ja pääomavastuita. EVM:n rahoitustuen laina-ajat ulottuvat aina vuoteen 2060 asti.

Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta tulevat vastuut

Eurojärjestelmän (EKP ja euroalueen kansalliset keskuspankit) rahapoliittiset operaatiot toteutetaan hajautetusti. Rahapoliittisissa operaatioissa on lähtökohtana, että riskit ja tuotot jaetaan yhteisesti, jolloin kunkin maan osuus määräytyy sen pääoma-avaimen mukaisesti. Ensimmäisen ja toisen katettujen joukkolainojen osto-ohjelman sekä julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelman valtionlainaosuuden riskit kantaa kuitenkin kukin keskuspankki itse. Suomen Pankin pääoma-avain on 1,8254%.

Perinteisten rahapolitiikan lainaoperaatioiden lisäksi eurojärjestelmällä on laajennettu omaisuuserien osto-ohjelma, jonka netto-ostot lopetettiin joulukuun 2018 lopussa. Ohjelma koostuu julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelmasta, omaisuusvakuudellisten arvopapereiden osto-ohjelmasta, katettujen joukkolainojen osto-ohjelmasta ja yrityssektorin velkapapereiden osto-ohjelmasta. Ohjelman tavoitteena on edistää EKP:n hintavakaustavoitteen saavuttamista ja estää hitaan inflaation kautta pitkittymästä. Suomen Pankki on mukana osto-ohjelmien toteuttamisessa. Suomen Pankin tekemien ostojen määrät käyvät ilmi sen taseesta. Eurojärjestelmällä oli rahapoliittisista syistä hallussa pidettyjä arvopapereita joulukuun 2018 lopussa 2 651 miljardia euroa. Tästä julkisen sektorin velkakirjojen osto-ohjelman osuus oli 2 102 miljardia euroa. Suomen Pankilla oli vuoden 2018 lopussa taseessaan julkisen sektorin velkakirjojen osto-ohjelmassa ostettuja valtion velkakirjoja 28,3 miljardia euroa. Nämä kaikki ovat Suomen valtion joukkovelkakirjoja.

Rahapolitiikan toteuttaminen sekä rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden turvaaminen ovat keskuspankin ydintehtäviä, joista voi aiheutua tappioita. Suomen Pankin mukaan riskeihin varaudutaan riskienhallinnalla ja huolehtimalla taseen vahvuudesta eli ylläpitämällä varauksia ja pääomia sekä vähentämällä tarvittaessa rahoitusvarallisuuden riskejä. Suomen Pankki on lisännyt omia pääomiaan ja varauksiaan. Vuoden 2018 lopussa Suomen Pankin laajan oman pääoman määrä oli yhteensä 9,2 miljardia euroa. Tästä kanta- ja vararahaston osuus oli 2,7 miljardia euroa, varausten osuus (ilman eläkevarausta) 4,0 miljardia euroa ja arvomuutostilien osuus 2,5 miljardia euroa. Suomen Pankin vuosikertomuksen mukaan varaukset ja pääoma riittävät kattamaan keskuspankkitoiminnan tunnistetut riskit.

Edellä mainittujen riskien lisäksi Suomen Pankilla on eurojärjestelmän osana TARGET2-maksujärjestelmää koskevia saatavia eurojärjestelmän sisällä. TARGET2 (*Trans-European Automated Realtime Gross settlement Express Transfer system*) on eurojärjestelmän omistama ja operoima maksujärjestelmä, jossa suuret euromääräiset maksut suoritetaan reaaliaikaisesti ja bruttomääräisinä. TARGET2-järjestelmän kautta toteutetaan myös eurojärjestelmän rahapolitiikan operaatiot. Liike-pankit sekä keskeiset maksu- ja selvitysjärjestelmät siirtävät katteensa sitä käyttäen. Suomen Pankin TARGET2-järjestelmään ja kirjeenvaihtajapankkitileihin liittyvät nettomääräiset saamiset olivat vuoden 2018 lopussa yhteensä 39,8 miljardia euroa. Kyseessä on saaminen EKP:ltä. TARGET2-saamisten kasvu liittyy rahapoliittiseen elvytykseen, mikä on kasvattanut euroalueen pankkijärjestelmän likviditeettiä sekä liikepankkien talletuksia kansallisissa keskuspankeissa ja näin myös Suomen Pankissa. TARGET2-maksujärjestelmään liittyvät eurojärjestelmän sisäiset saamiset muodostaisivat riskin Suomen Pankille vain siinä tapauksessa, että EKP olisi maksukyvytön.

Euroalueella rahapolitiikka kuuluu EKP:n itsenäiseen ja yksinomaiseen toimivaltaan. EKP:n neuvoston päättämät rahapoliittiset toimenpiteet ovat tukeneet talouskasvua ja vakauttaneet euroalueen rahoitusjärjestelmää ja siten vähentäneet osaltaan tarvetta esimerkiksi EVM:n käytölle. Suomen Pankki raportoi itsenäisesti tarkemmin vastuistaan ja riskeistään eduskunnalle.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Velkakestävyys ja velkajärjestelymenettelyt jakavat jäsenvaltioita voimakkaasti. Erityisesti pohjoiset jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat korostaneet velkakestävyysmerkitystä, EVM itsenäistä roolia tuen takaisinmaksukyvyyn arvioinnissa ja edellytystä tarvittaessa järjestellä tukea hakevan jäsenen velka kestäväksi ennen kuin EVM:n voi myöntää tukea. Eteläiset jäsenvaltiot ovat korostaneet komission roolia, laaja harkintavaltaa tukea myönnettäessä ja velkajärjestelyiden poikkeuksellisuutta.

Jäsenvaltiot ovat selvästi jakautuneet varautumisjärjestelyä koskevan terminologian osalta. Toimintaohjeessa on käytetty termiä varautumisjärjestelyväline. Osa jäsenvaltioista sekä EVM ja komissio haluaisivat käyttää laajempaa ilmaisua varautumisjärjestelyrahoitus, jolloin tulevaisuudessa olisi mahdollista perustaa hallintoneuvoston päätöksellä muunkinlaisia varautumisjärjestelyjä.

Joulukuun eurohuippukokouksessa vahvistettiin varautumisjärjestelylle seitsemän luotonmyöntämisen kriteereitä. Osa jäsenvaltioista haluaisi, että EVM-sopimuksen 18 A artiklaan sisällytetään nimenomainen viittaus luotonmyöntämisen kriteereistä, osa jäsenvaltioista on valmiita jättämään ne EVM:n ohjeeseen.

Varautumisjärjestelyä koskevassa päätöksenteossa ja hätätilamenettelyssä Suomi on ollut sopimusneuvotteluissa pitkälti ainoa yksimielistä päätöksentekoa puolustava jäsenvaltio. Vaikuttaisi siltä, että lähes kaikki jäsenvaltiot ovat valmiita hyväksymään vähintäänkin rajoitetun hätätilamenettelyn (eli vaihtoehdon 2 tai 3) soveltamisen varautumisjärjestelyn yhteydessä.

Asiakirjat

Sopimusluonnos EVM-sopimuksen muuttamiseksi, tehty 21.2.2019 (vain englanniksi)
Sopimusluonnos EVM-sopimuksen muuttamiseksi, tehty 29.4.2019 (vain englanniksi)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Finanssiasiantuntija Jouni Sinivuori VM / KVR
Neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale VM / RMO
Hallitussihteeri Aleksi Kaakinen VM / RMO
Erityisasiantuntija Matias Partanen VM / KVR
Lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen VM / KVR

sähköposti muotoa etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2019/0181

Liitteet EVM-sopimusluonnos versio 1 (englanniksi), EVM-sopimusluonnos versio 2
(englanniksi)

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
