

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän U 5/2018 vp ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 12/2018 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 3/2018 vp
- tarkastusvaliokunta TrVL 7/2018 vp
- talousvaliokunta TaVL 9/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtokunnan varapuheenjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Viitetiedot

Suuren valiokunnan lausunto SuVL 2/2018 vp asiassa E 115/2017 vp Euroopan komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 6 päivänä joulukuuta 2017 tehnyt ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta.¹ Ehdotus on yksi niistä komission 6 päivänä joulukuuta 2017 antamista talous- ja rahaliiton (jäljempänä EMU) viimeistelemistä koskevista esityksistä,

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp

jotka valtioneuvosto on saattanut eduskunnan tietoon 10 päivänä joulukuuta 2017 päivätyllä muistolla (E 115/2017 vp).

Asetusehdotuksessaan komissio esittää euroalueen maiden keskinäisellä hallitusten välisellä sopimuksella vuonna 2012 perustetun Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä EVM) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (jäljempänä EVR). EVR:n jäseniä ovat euroalueen jäsenvaltiot. EVR olisi unionin lainsäädännön mukainen unionin elin, joka on oikeushenkilö. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa.

EVR olisi EVM:n seuraaja siten, että EVM:n nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet olennaisilta osin säilyvät ennallaan. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen nk. Meroni-oikeuskäytäntö virastojen päätöksenteosta, neuvoston olisi kuitenkin hyväksyttävä hallintoneuvoston ja johtokunnan tekemät harkintavallan käyttöä edellyttävät päätökset. Asetusehdotuksessa säädetään myös EVR:n vastuuvollisuudesta ja sen toteuttamistavoista Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota kohtaan. Lisäksi asetuksessa säädetään kansallisten parlamenttien valvonta-tehtävistä.

Asetusehdotuksessa säädetään EVR:n tavoitteista ja tehtävistä. EVM:n tapaan myös EVR:n tavoitteena on rahoitusvakaustuen antaminen jäsenille (euroalueen jäsenvaltioille). Lisäksi EVR:n tehtävänä olisi myöntää luottojärjestelyjä tai takauksia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tukemiseksi yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä varten. Viimeksi mainitut voisivat olla myös asetuksen (EU) N:o 806/2014 74 artiklassa tarkoitettuja julkisia rahoitusjärjestelyjä (varautumisjärjestely).

Asetusehdotus sisältää määräyksiä EVR:n organisaatiosta ja päätöksentekomenettelyistä, muun muassa sovellettavista äänestys säännöistä. Samoin kuin EVM:llä, myös EVR:llä on hallintoneuvosto, johtokunta ja toimitusjohtaja, ja EVR:n toimitusjohtajaa avustaa johtoryhmä. EVM-sopimuksessa vahvistetut äänestys säännöt pysyvät EVR:n yhteydessä ennallaan. Äänestys sääntöjä on neljää eri tyyppiä: i) yksimielisyys, ii) vahvistettu määräenemmistö (85 %), iii) määräenemmistö (80 %) ja iv) yksinkertainen enemmistö. Samoin kuin EVM-sopimuksessa, yksimielisyyttä edellytetään päätöksiltä, joilla on jäsenvaltioihin merkittävä ja suora taloudellinen vaikutus (mm. päätökset, jotka koskevat lainanantokapasiteettia ja vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevia muita kuin kiireellisiä maksuvaatimuksia). Sen sijaan päätökset, jotka koskevat rahoitustuen myöntämistä tai maksujen suorittamista EVR:n jäsenille, tehtäisiin kuitenkin yksimielisyyden sijasta vastedes vahvistetulla määräenemmistöllä (85 %). Hallintoneuvoston luottolaitosten suoraa pääomittamista koskeville päätöksille ei asetuksessa ole äänestys sääntöä ja johtokunnan päätöksissä siirryttäisiin yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin.

Ehdotuksessa säädetään EVR:n peruspääomasta ja lainanantokapasiteetista. EVR:n peruspääoman ja lainanantokapasiteetin olisi samat kuin EVM:llä nyt. Mahdollisuus korottaa EVR:n peruspääomaa ja lainanantokapasiteettia pysyy niin ikään voimassa. EVR:n peruspääoma olisi sama kuin EVM:n peruspääoma. Ehdotuksen mukaan euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava, että EVM:n pääoma siirretään uuteen EVR:oon joko yksittäisillä sopimuksilla tai monenvälisellä sopimuksella.

1 COM(2017) 827 final

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp

Ehdotus sisältää esitykset EVR:n vakaustukioperaatioiden peruseriaaiteista, rahoitusvakaustuen myöntämisessä EVR:n jäsenille sovellettavista menettelyistä ja siihen liittyvistä EVR:n käytössä olevista rahoitusvälineistä. Periaatteet ja menettelyt ovat samat kuin EVM-sopimuksessa, paitsi että EVR:lle annetaan tehtävä rahoitusvakaustukioperaatioon liittyvän yhteisymmärryspöytäkirjan neuvottelemisessa ja allekirjoittamisessa. Säädökseen on myös otettu nimenomainen viittaus SEUT 152 artiklaan ja perusoikeuskirjaan. Siinä vahvistetaan, että rahoitusvakaustuen myöntämistä EVR:n jäsenille koskevan asetuksen soveltaminen ei vaikuta oikeuteen neuvotella työehto- ja virkaehtosopimuksia eikä oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin. Ehdotuksessa otetaan käyttöön luottolaitosten suora pääomittamisväline niiden välineiden lisäksi, joista määrätään jo nyt EVM-sopimuksessa. Tämä suora pääomittamisväline perustettiin vasta EVM-sopimuksen voimaantulon jälkeen sen 19 artiklaan sisältyvän valtuuttamislausekkeen nojalla.

Komissio katsoo, että EVM:n muuttaminen EVR:ksi tarjoaisi tilaisuuden luoda yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely EVR:n yhteyteen. Ehdotuksen mukaan euroalueen jäsenvaltiot loisivat EVR:n kautta yhdessä euroalueen ulkopuolisten mutta pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa samoin ehdoin varautumisjärjestelyn, jota yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) voisi käyttää, jos se on välttämätöntä kriisinratkaisutoimien toteuttamiseksi pankkiunionissa.

Varautumisjärjestely voisi olla muodoltaan lainajärjestely, kuten luottolimiitti EVR:n ja yhteisen kriisinratkaisurahaston välillä, tai takaus EVR:ltä yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle. Varautumisjärjestelyn maksamatta olevien sitoumusten yhteenlaskettu enimmäismäärä (eli koko) saisi olla aluksi enintään 60 miljardia euroa. EVR:n hallintoneuvosto voisi kuitenkin korottaa enimmäismäärää yksimielisyydellä. Hallintoneuvoston ja euroalueen ulkopuolisten pankkiunionin jäsenvaltioiden olisi yhdessä myös hyväksyttävä myönnettävän tuen rahoitusehdot. Rahoituksen nopean saatavuuden varmistamiseksi toimitusjohtajalle annettaisiin puolestaan valtuudet päättää lainan nostamisesta tai takauksen myöntämisestä. Lisäksi kriisinratkaisuneuvosto voisi hakea tukea varautumisjärjestelystä jo ennen kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä.

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Asetusehdotuksesta ei myöskään suoraan ilmene, mikä olisi nykyisen hallitustenvälisen EVM-sopimuksen asema, jos ehdotus hyväksytään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismi EVM:n kehittämiseen ja muuttamiseen Euroopan valuuttarahasto EVR:ksi. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp. Komission asetusehdotus EVR:n perustamiseksi ei täytä mitään näissä kannoissa esitetyistä edellytyksistä.

Valtioneuvosto pitää ensinnäkin kyseenalaisena sitä, voidaanko SEUT 352 artiklaa käyttää asetuksen oikeusperustana. Komission ehdotus perustaa EVR sekundäärilainsäädäntöä käyttäen ei myöskään muilta osin ole valtioneuvoston näkemyksen mukaan 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 EU:n asetuksella, koska EU-virastolle

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp

ei voida antaa merkittävää harkintavaltaa edellyttävää päätöksentekovaltaa (nk. Meroni-oikeuskäytäntö).

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

Valtioneuvosto 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 jälkikäteisen kerättävillä vakauseräillä.

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. Mikäli komission esitys hyväksyttäisiin esitetyssä muodossaan, Suomen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta vahvistetulla määräenemmistöllä olisi mahdollista ottaa koko EVR:n lainanantokyky (500 miljardia euroa) käyttöön. Tällöin riski siitä, että Suomi voisi joutua maksamaan lisää pääomaa EVR:oon, vaikka olisi vastustanut tehtyä päätöstä, kasvaa merkittävästi. Valtioneuvosto katsookin, että komission esittämä päätöksentekomenettely vaikuttaisi eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että EVM:n pääoman siirtämistä EVR:oon koskevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta toteaa, että se on lausunnossaan SuVL 2/2018 vp - E 115/2017 vp talous- ja rahaliitto EMUn kehittämistä käsitellyt Suomen neuvottelutavoitteita ja ottanut tässä lausunnos-

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp

saan kantaa myös U-kirjelmän (U 5/2018 vp) kohteena olevaan komission ehdotukseen Euroopan valuuttarahaston (EVR) perustamisesta.

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien tavoin (VaVL 3/2018 vp, TrVL 7/2018 vp, TaVL 9/2018 vp) valtioneuvoston U-kirjelmässä U 5/2018 vp esitettyyn kantaan EVR:n perustamisesta. Myös suuri valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) kehittämiseen ja sen muuttamiseen EVR:ksi. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna myös siinä, että Suomi voi tukea yhteisen kriisinratkaisurahaston perustamista EVM:n tai sen mahdollisesti korvaavan EVR:n yhteyteen lausunnossan SuVL 2/2018 vp - E 115/2017 vp esitetyn reunaehdoin. Valiokunta katsoo kuitenkin valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien lailla, että komission ehdotuksesta puuttuu erittäin keskeisiä elementtejä, joilla on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä arvioidessa Suomen valtion riskejä ja vastuita (PeVL 12/2018 vp).

Suuri valiokunta toteaa, että ehdotukseen ei ensinnäkään sisälly sääntöperusteisia menettelytapoja, jotka mahdollistavat ylivelkaantuneen jäsenvaltion velkojen hallitun uudelleenjärjestelyn. Ehdotuksesta puuttuu myös kokonaan viittaus sijoittajanvastuun toteutumiseen. Myös EVR:n etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen on kirjattu ehdotukseen tulkinnanvaraisesti ja puutteellisesti.

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että komission ehdotus muuttaisi EVM:n nykyistä päätöksentekomenettelyä, sillä rahoitustuen myöntämistä ja maksujen suorittamista koskevat päätökset voitaisiin tehdä vahvistetulla eli 85 prosentin määräenemmistöllä. Valiokunta katsoo, että rahoitustukiohjelmien hyväksyminen ja rahoitustuen maksaminen, mukaan lukien luottolaitosten suora pääomittaminen, ja rahoitustuen hinnoittelua koskevat päätökset on jatkossakin tehtävä yksimielisesti perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset näkemykset huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan PeVL 12/2018 vp, että rahoitustukea koskeva määräenemmistöpäätös merkitsisi sellaista lisärajoitusta eduskunnalle perustuslaissa turvattuun budjettivaltaan, jota ei voida katsoa hyväksytyn perussopimuksilla ja niiden voimaansaattamislacilla.

Edellä esitetystä seuraa, ettei suuri valiokunta kannata asetusehdotuksen hyväksymistä. Valiokunta katsoo, että EVM:ää ja mahdollisesti perustettavaa EVR tulee ainakin toistaiseksi kehittää voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta. Keskeisiksi periaatteiksi kehitystyössä tulee asettaa ensisijaisen velkojan asema suhteessa muihin velkoihin, tuen tiukka ehdollisuus, velkajärjestelyn mahdollisuus sekä kannustimet nopean tuesta irtautumiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan lausunnossa SuVL 2/2018 vp - E 115/2017 vp esitetyn perusteiden kiinnittäen erityistä huomioita perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp

Helsingissä 18.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Ari Jalonen sin
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Juha Pylväs kesk
varajäsen Juha Rehula kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Asetusehdotus sisältää säännökset, joilla perustettaisiin Euroopan valuuttarahasto EVR. Nykyinen Euroopan vakausmekanismi EVM sisällytettäisiin EVR:ään, ja EVR:stä tulisi EU:n lainsäädännön mukainen toimielin. EVM:n pääoman siirtämisestä EVR:ään olisi vielä sovittava erikseen.

Ehdotus EVR:n perustamisesta sisältyy komission laajempaan ehdotuskokonaisuuteen talous- ja rahaliiton kehittämisestä. Komissio esittää lukuisia uudistusehdotuksia, joista EVR:n perustamista koskeva asetusehdotus on yksi pisimmälle menevistä.

Lähtökohtaisesti nykyisen EVM:n kehittäminen Euroopan valuuttarahastoksi on perusteltua. Komission ehdotuksen ongelmana kuitenkin on, että se ei ole kaikilta osin oikea-aikainen, ja lisäksi ehdotetun EVR:n päätöksenteon rakennetta voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallisena.

Komission ehdotus veisi EVR:ää eteenpäin irrallaan muusta EMU:n kehittämisestä. EVR on oleellisesti kriisinratkaisuväline, ja siksi sitä tulisi tarkastella yhdessä rahaliiton muun kehittämisen kanssa. Tässä keskeisiä näkökohtia ovat no-bail-out-periaatteen vahvistaminen ja sijoittajavastuun vahvistaminen. Komission EVR-asetusehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajavastuuta koskevia elementtejä (päävastoin, sen voidaan tulkita pienentävän sijoittajavastuun roolia). Lisäksi no bail-out-säännön uskottavuus edellyttäisi valtioiden velkajärjestelymekanismin luomista. Nämä olisivat edellytyksiä, jotka olisi toteutettava ennen EVR:n perustamista tai sen yhteydessä.

Toinen ongelma liittyy EVR:n päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 12/2018 vp), että vahvistetun määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Toisaalta valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet perustellusti, että rahaston tarkoituksenmukaisen toiminnan turvaamiseksi vain ohjelmien aloituspäätökset tulisi tehdä yksimielisesti, kun taas maksatukset ym. ohjelmien puitteissa tapahtuvat päätökset voitaisiin tehdä vahvennetulla määräenemmistöllä, jollainen on jo nyt EVM:llä käytössä ns. hätätilalausekkeen osalta.

Komission asetusehdotuksessa EVR olisi unionin lainsäädännön alainen unionin toimielin. Tämä tarkoittaa, että EVR:n päätökset olisi alistettava neuvoston päätettäväksi. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, mutta ei ajan oloon myöskään nykyinen, hallitustenvälinen rakenne, jota Suomen hallitus edelleen kannattaa. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon (VaVL 5/2017 vp) mukaisesti on arvioitava uudelleen kantaa, jossa torjutaan EVM:n siirtäminen osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa. "EVM:n tehtävä on tuottaa vakautta koko euroalueelle, ja sen aseman määrittely yhteisölainsäädännössä vahvistaisi ja selkiyttäisi sen asemaa."

Pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen EVR:n yhteyteen on perusteltua. Siinä tulee edetä samassa tahdissa pankkiunionin muun kehittämisen, erityisesti riskien vähentämisen, kanssa. Varautumisjärjestelyn on oltava uskottava kaikis-

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 1

sa oloissa, jotta sen markkinavaikutus on toivottu. EVR:ää kehitettäessä on syytä turvata rahaston lainojen ensisijainen asema lainoja takaisin maksettaessa, kuten tällä hetkellä on Kansainvälisellä valuuttarahastolla IMF:llä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.5.2018

Tytti Tuppurainen sd
Jukka Gustafsson sd
Riitta Myller sd
Timo Harakka sd

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Komission asetusehdotus sisältää säännökset, joilla perustettaisiin Euroopan valuuttarahasto EVR, joka korvaisi EVM:n ja olisi sen laillinen seuraaja oikeusaseman ja kaikkien siihen kuuluvien oikeuksien sekä velvollisuuksien osalta. Euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava EVM:n pääoman siirtämisestä uuteen EVR:oon.

Sijoittajavastuu hukassa

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Komission ehdotuksesta puuttuu esimerkiksi EVM-sopimuksen johdantolauseisiin sisältyvä viittaus sijoittajanvastuuseen. Ellei komission ehdotuksia täydennetä selvityksellä siitä, missä olosuhteissa velkajärjestely on mahdollinen, komission ehdotukset vievät Euroopan rahaliittoa yhä kauemmas paremmin toimivasta järjestelmästä ja euromaita tarvittaessa luotottava EVR on omiaan estämään sijoittajanvastuun toteutumisen. Paras tapa lisätä sijoittajanvastuuta olisi no-bailout –periaatteen palauttaminen.

Velkajärjestelysäännöstö suunniteltava huolellisesti

Markkinapaniikin riski ja moraalikato-ongelmat vältetään vain, jos velkajärjestelysäännöstö suunnitellaan täydellisesti oikein ja kansainvälisen viimekätisen lainoittajan (IOLR) kapasiteetti on riittävän suuri (Coordination Failures and Lender of Last Resort, Rochet & Vives, 2004, s.1143)

Näemme kuitenkin, että nämä analyysit ovat rankasti yksinkertaistettuja.

Ensinnäkin, jos velkajärjestelysäännöstö on huonosti rakennettu, moraalikato-ongelma ei poistu. Itse asiassa saatetaan aiheuttaa vielä hankalampi moraalikato-ongelma. Toiseksi, viimekätisen lainoittajan koko, tai päätöksentekosääntöihin liittyvät ongelmat voivat aiheuttaa vakavan markkinapaniikin riskin.

Suomen vaikutusmahdollisuudet pienenevät ja riskit lisäpääomituksesta kasvavat

EVR:n lainanantokapasiteetti säilyisi ehdotuksessa 500 miljardissa. Tämä lienee riittävä taso kansainväliselle viimekätiselle lainoittajalle (IOLR). EVR:n yhteyteen mahdollisesti perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn kooksi ehdotettu on ehdotettu 60 miljardia. Ehdotuksessa muutetaan päätöksentekomenettelyä siten, että vain kolmella suurimmalla jäsenmaalla (Saksa, Ranska, Italia) on mahdollisuus estää rahoitustukipäätökset. Eli käytännössä Suomi voi joutua maksamaan kaikkinsa yli 11 miljardia lisää pääomia EVR:lle, vaikkei haluaisi tukea rahoitustukipäätöstä.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 2

Julkiset riskit pyrittävä minimoimaan

Julkisten varojen käyttö pankkikriisien hallinnassa tulee rajata poikkeukseksi pankkiunionin kriisinhallintajärjestelmässä. Varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee lisäksi periä takaisin täysimääräisesti toimialalta ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakauserämaksuilla. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla.

Tulonsiirtounionin muodostuminen täytyy välttää

Vakautusjärjestelyn ei tule johtaa pysyviin tulonsiirtoihin jäsenmaiden välillä minkäänlaisten mekanismien kautta. On välttämätöntä edellyttää jokaisen jäsenmaan vastuuta omista veloistaan, vahvan sijoittajavastuun periaatetta sekä no bailout -periaatetta kriisinhallinnassa. Jäsenmaiden omaa halua tehdä suhdannevaihteluiden vaatimia vaikeita finanssipoliittisia toimenpiteitä ei saa myöskään heikentää minkäänlaisilla mekanismeilla. Näistä tulonsiirroista saattaa nimittäin tulla pysyviä.

Markkinakuri ja velalle oikea hinta

Talous- ja rahaliiton kehittämisessä on välttämätöntä huomioida markkinakurin merkitys entistä paremmin. Jäsenvaltion velkajärjestelyn hallittu suorittaminen edellyttää, että sille on luotu toimivat menettelyt, maan pankkisektori on hyvin pääomitettu, eikä pankkisektorilla ole ylisuuria altistumia kotivaltiolleen.

Holmströmin paperin yksinkertaistetun esimerkin mukaan, kun vakuuden arvo katsotaan kyllin suureksi, velasta tulee informaation suhteen ei-sensitiivistä (Understanding the role of debt in the financial system, BIS 2015).

Vakuuksien arvoa on laskettava, jotta velasta tulee sensitiivistä. Toisin sanoen velkapapereiden arvon on oltava herkkiä (l. muututtava) lisäinformaation tullessa. Tämä johtaa siihen päätelmään, että valtioiden velkajärjestelysäännöstöä on kehitettävä. Lisäksi tämä yksinkertaistetusti tarkoittaa sitä, että valtionlainoihin sijoittaneella tulee olla riski pääomansa menettämisestä.

Suomen kannat eivät toteudu

Komission asetusehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi ei myöskään täyty mitään valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp esitetyistä Suomen yleisistä kannoista tai edellytyksistä. Emme voi kannattaa asetuksen hyväksymistä, vaan katsomme, että EVM:ää tulee kehittää voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta. Päätösvallan ja vastuun tulee olla mahdollisimman lähellä toisiaan, ja näin ollen eduskunnan budjettivallasta on pidettävä kiinni.

Keskeisiksi kehittämiskohteiksi katsomme velkajärjestelymekanismien kehittämisen ja valtionlainojen sensitiivisyyden kasvattamisen.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 18.5.2018

Jani Mäkelä ps

Mika Niikko ps

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 3

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Euroopan vakausmekanismi ja -rahasto

Talouskriisin myötä lisääntynyt talouskoordinaatio on toteutettu EU:n oikeudellisen ja instituti-onaalisen rakenteen ulkopuolella. Tämä on ollut omiaan vahvistamaan suurten jäsenmaiden vai-kutusvaltaa ja yhteisen päätöksenteon riippuvuutta yksittäisten vahvojen maiden sisäpoliittisista tilanteista. Järjestelmän avoimuus, tilivelvollisuus ja ennakoitavuus ovat samalla heikentyneet.

Komission ehdotuksen mukaan nykyinen, euroalueen hallitusten välisellä sopimuksella perus-tettu Euroopan vakausmekanismi (EVM) muutettaisiin Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). Toi-sin kuin EVM, Euroopan valuuttarahasto olisi unionin lainsäädännön alainen oikeushenkilö ja sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa.

Valtioneuvosto vastustaa EVM:n tai EVR:n tuomista EU:n yhteisölainsäädännön piiriin ja haluaa pitää sen edelleen euromaiden valtioidenvälisenä sopimusjärjestelynä. Kuten vasemmistoliitto on ennenkin todennut, EVM:n kehittäminen EU:n oikeudellisen kehikon ulkopuolella on sisältänyt omat ongelmansa. Käytäntö on vahvistanut hallitustenvälisyyttä ja varsinkin suurten ja taloudel-lisesti vahvojen euromaiden vaikutusvaltaa suhteessa yhtäältä EU:n instituutioihin ja toisaalta ta-loudellisesti heikkoihin jäsenmaihiin. Järjestely ei ole myöskään omiaan vahvistamaan jäsenmai-den välistä luottamusta ja yhteisymmärrystä tai EVM:n avoimuutta, vakautta ja ennakoitavuutta. Näkemyksemme mukaan olisikin suotavaa, että EVM/EVR olisi yhteisölainsäädännön ja EU:n tuomioistuimen valvonnan piirissä. Talous- ja rahaliiton kehittämistä ei lähtökohtaisesti pitäisi jatkaa perussopimusten ulkopuolisena, erillisenä kokonaisuutena, vaan sen institutionaalista ase-maa EU-kokonaisuudessa tulisi selkeyttää.

Kuten valiokunnan kuulemisissa on tullut ilmi, valtioneuvoston tavoite pitää EVM/EVR halli-tustenvälisenä erillisjärjestelynä ei ole täysin johdonmukainen valtioneuvoston "markkinakuri"-tavoitteen kanssa. Kriisitilanteessa päätökset tehdään valtioidenvälisten voimasuhteiden perus-teella ja poliittisen kamppailun seurauksena Suomen hallituksen peräänkuuluttamien markkina-mekanismien sijaan.

EVR:n peruspääoma ja lainanottokapasiteetti säilyisivät komission ehdotuksessa ennallaan 500 miljardissa eurossa. Tavoitteena on, että EVR olisi nykyistä selkeämmin pankkikriisien rahoitta-ja ja viimekätinen luotottaja. Valtioneuvosto tukee sitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston yh-teinen varautumisjärjestely perustetaan EVM:n tai EVR:n yhteyteen, mutta edellyttää, että varau-tumisjärjestelyn lainoille ja takauksille asetetaan tiukka yhteiskatto. Alkuvaiheessa varautumis-järjestelyn kooksi on määritelty 60 miljardia euroa.

Näkemyksemme mukaan selkeän euromääräisen katon asettaminen on varautumisjärjestelyn ta-voite huomioiden ongelmallista, sillä on mahdotonta ennakoida, kuinka mittavaa rahoitusta tarvi-taan esimerkiksi seuraavan finanssikriisin koittaessa. Ehdotuksen mukaan rahastoa olisi poikke-ustilanteissa mahdollista kasvattaa yksimielisellä päätöksellä, mutta tämä mekanismi ei olisi omi-

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 3

aan takaamaan rahaston ennakoitavuutta ja siten luottamusta sen kykyyn turvata vakaus markkinoilla.

Tältä osin yhdyimme valtiovarainvaliokunnan näkemykseen siitä, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että varautumisjärjestely toimii myös silloin, kun rahoitussektori ajautuu suurempiin ongelmiin ja usea pankki kriisiytyy samanaikaisesti

Myös velkajärjestelymekanismin puuttuminen komission ehdotuksesta on heikkous, ja sellainen tulisi sisällyttää EVM/EVR:n jatkovalmisteluun, kuten valtioneuvostokin on vaatinut. Tämä olisi myös edellytys sille, että Suomen peräänkuuluttama sijoittajanvastuu voisi toteutua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 18.5.2018

Paavo Arhinmäki vas
Hanna Halmeenpää vihr
Pekka Haavisto vihr

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2018 vp
Eriävä mielipide 4

ERIÄVÄ MIELIPIDE 4

Perustelut

Kristillisdemokraatit yhtyvät valiokunnan näemyksiin, ettei EVM:n muuttamista EVR:ksi esittävää asetusehdotusta tule hyväksyä. Talouspolitiikka ei kuulu unionin toimivaltaan, vaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin toimivalta rajoittuu talouspolitiikan koordinaatioon (yhteensovittamistoimenpiteiden toteuttamiseen). On kyseenalaista, voidaanko EVR:n perustamista tai EVM:n muuttamista EVR:ksi edes pitää perussopimuksen tarkoittamana talouspolitiikan koordinaationa. Myöskin kansallisten parlamenttien budjettisuvereniteettia ei voida rikkoa asetuksen esittämällä tavalla.

Kristillisdemokraatit katsoivat lisäksi, ettei kriisiratkaisurahaston yhteistä varautumisjärjestelmää tule ehdotetulla tavalla perustaa, koska se voi johtaa eduskunnan budjettisuvereniteetin si-
vuuttamiseen ja riskiin suurista yhteisvastuista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että yhtyen muilta osin valiokunnan kantaan katso, että edellä olevat näkökohdat olisi tullut ottaa lausunnon perustaksi

Helsingissä 18.5.2018

Sari Essayah kd