

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2013 vp

Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitus- vakauserjestelyistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 7.5.2013 päättänyt antaa mietinnön valvonta-aiheesta eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakauserjestelyistä. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saat-
taa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johdon tuen apulaispäällikkö Nina Alatalo ja johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- hallitussihteeri Aki Kallio, finanssineuvos Pekka Morén, erityisasiantuntija Tapio Passi-

nen ja neuvotteleva virkamies Markku Puumalainen, valtiovarainministeriö

- johtokunnan varapuheenjohtaja Pentti Hakkarainen ja osastopäällikkö Tuomas Saarenheimo, Suomen Pankki
- professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiovarainministeriö.

Viitetiedot

Asiaa on käsitelty aiemmin omana asiana tunnuksella TRO 3/2013 vp Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakauserjestelyistä. Tämän käsittelyyn on liitetty toisen asian käsittely, TRO 9/2012 vp EVM- ja ERVV-raportointi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleiset huomiot

Eduskunta on eri yhteyksissä pyytänyt syksyllä 2008 alkaneesta finanssikriisistä ja myöhemmin eurokriisiksi muuttuneesta euroalueen talous- ja velkakriisistä ajantasaisia tietoja ja kokonaisarviointeja Suomelle aiheutuneista vastuusitoumuksista ja riskeistä. Tarkastusvaliokunta on lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle (TrVL

5/2012 vp — HE 34/2012 vp) ja suurelle valiokunnalle (TrVL 2/2012 vp — E 1/2012 vp) todennut mm., että Euroopan rahoitusvakauserjestely (ERVV) ja Euroopan vakausermekanismia (EVM) koskevat asiat ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä Suomelle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessaan Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakauserjestelyistä (VTV:n tarkastuskertomukset 16/2012) selvittänyt, onko eduskunta saanut oikeat, riittä-

vät ja ajantasaiset tiedot Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Tarkastus rajattiin vuoden 2012 alusta päivättyihin asiakirjoihin lokakuun alkuun siten, että mm. 27.11.2012 tehdyt päätökset Kreikan toisen lainaohjelman velkakestävyydestä ja vakauden palauttamisesta eivät olleet mukana tarkastuksessa. Lisäksi EVM:n ja ERVV:n ns. vivutuksen osalta käytettiin materiaalina myös vuoden 2011 aineistoja.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriön eduskunnalle antama tieto EU:n rahoitusvakausjärjestelyistä on ollut tarkastuksen kohteena olleiden asiakirjojen osalta olennaisilta osin oikeaa. Teknisten yksityiskohtien osalta esiintyi edelleen joitakin epätarkkuuksia, mutta ne eivät heikennä informaation luotettavuutta. Kun otetaan huomioon Euroopan talouskriisin nopeatempoisuus ja monimuotoisuus sekä rahoitusvakausjärjestelmien ylikansallisten valmisteluprosessien sekavuus, valtiovarainministeriö on informoinut eduskuntaa tunnollisesti ja pääsääntöisesti riittävän ajantasaisesti ja yleisesti ottaen luotettavasti.

Eduskunnalle on toimitettu runsaasti ajantasaista tietoa teknisistäkin yksityiskohdista, mutta taloudellisten vastuiden kokonaisuutta ja riskejä on käsitelty suhteellisen vähän pois lukien EVM-sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys HE 34/2012 vp. Myös Suomen politiikkatavoitteiden kokonaisuutta kriisinhallinnassa sekä kriisitoimenpiteiden tuloksellisuutta on käsitelty vain vähän.

Valiokunta katsoo, että valtiovarainministeriön tulee tuottaa nykyistä enemmän eurokriisin kokonaisuutta koskevaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon tarpeisiin on perusteltua saada selkeämpi kokonaiskuva päätettävästä asiasta, eri vaihtoehtoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista. Lisävaikutena Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamiselle on se, että Euroopan keskuspankin (EKP) kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Perustuslain (PL) 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Pykälän 2 momentin nojalla valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Tarkastusvaliokunnan toimiala on muita erikoisvaliokuntia laajempi, koska sille kuuluu PL:n 90.1 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunnan tietojen saantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp). Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään PL:n 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä.

Perustuslain 47 §:stä ja tietyistä muista PL:n säännöksistä (PL 90 §:n 3 mom. ja PL 96 ja 97 §) muodostuva normikokonaisuus korostaa painokkaasti eduskunnan — ja yksittäisten kansanedustajien — laajaa tiedonsaantioikeutta eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan perusedellytyksenä. Tähän liittyen eduskunnalla on yhtäältä oikeus saada valtioneuvostolta asian käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Toisaalta valtioneuvostolla on velvollisuus joko oma-aloitteisesti tai eduskunnan pyynnöstä toimittaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot. Esimerkiksi tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 4.4.2013 pyytää valtiovarainministeriöltä PL:n 47.2 §:n nojalla kaikki valtiontalouden kehyspäätöksen yhteisö- ja osinkoverotusta koskevan uudistuksen teossa käytetyt tausta-aineistot mukaan lukien laskelmat päätösten vaikutuksista, laskelmat vaihtoehtoisten päätösesitysten vaikutuksista ja laskelmat päätösten dynaamisista taloudellisista vaikutuksista (TrVL 1/2013 vp — VNS 3/2013 vp, VNS 4/2013 vp).

Perustuslaissa ei ole säädetty sellaisista perusteista, joiden käsillä ollessa valtioneuvosto tai yksittäinen ministeriö voisivat jättää jonkin tiedon antamatta eduskunnalle. Perustuslaki ei siis tunne mitään nimenomaisia salassapitoperusteita siltä osin, kuin on kyse eduskunnalle annettavista tiedoista. Poikkeuksena on PL:n 47 §:n 3 momentti, jossa on rajattu kansanedustajan tiedonsaantioikeus tietoihin, "jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä". Säännöskohta tuo epäsuorasti esiin, että jotkin tiedot voivat olla kansanedustajan tiedonsaantioikeuden kannalta sikäläkin salassa pidettäviä, ettei niitä tarvitse antaa kansanedustajalle. Lisäksi eduskunnan toiminnan julkisuutta koskeva PL:n 50 §:n 3 momentti tuo esiin, että asian laatu saattaa tiettyin säännöksestä ilmenevin edellytyksin edellyttää vaiteliaisuutta valiokunnan jäseniltä. Vaiteliaisuusvaatimuksessa ei ole kuitenkaan kyse eduskunnan tiedonsaantioikeuteen kohdistuvasta salassapidosta siinä mielessä, että tieto voitaisiin jättää kokonaan antamatta eduskunnalle.

Perustuslain kannalta selvä lähtökohta on eduskunnan tiedonsaantioikeus. Tähän liittyen kaikkia perusteita, jotka johtaisivat tietojen antamatta jättämiseen eduskunnalle, on syytä soveltaa korostetun suppeasti eduskunnan tiedonsaantioikeuden mahdollisimman täysimääräisen toteutumisen turvaamiseksi. Valtioneuvoston tulee antaa eduskunnalle pikemminkin liikaa kuin liian vähän tietoja eduskunnan tiedonsaantioikeuden reaalisuuden turvaamiseksi. Eduskunnan asia on sitten arvioida, minkä merkityksen se kulloisellekin tiedolle antaa.

Tästä seuraa, että ministeriön pitää antaa eduskunnalle säännönmukaisesti kaikki sellaiset tiedot, joissa on kyse päätöksenteon ja kokonaiskuvan muodostamisen tai eduskunnan kannan muodostamisen kannalta olennaisista tiedoista. Sama koskee tietoja, jotka ovat olennaisia Suomen valtion- ja kansantalouteen kohdistuvien merkittävien vaikutusten arvioinnin kannalta. Tällaisten tietojen antamatta jättämiseen eduskunnalle ei ole perusteita PL:n näkökulmasta. Jos tällaisiin olennaisiin tai merkittäviin tietoihin liittyy arkaluontoisia näkökohtia tai riski

markkinahäiriöistä, PL:n kannalta oikea keino on vaatia valiokunnan jäseniltä vaiteliaisuutta sen sijaan, että tieto jätetään kokonaan antamatta eduskunnalle.

Perusteet, joilla ministeriö voisi olla antamatta joitain tietoja eduskunnalle, voivat olla hyvin vähälukuisia ja etupäässä liittyä sellaisiin seikkoihin kuin tiedon ilmeisen selvä epäolennaisuus ja epäluotettavuus, spekulatiivisuus ja vanhentuneisuus. Joissain tilanteissa kansainväliseen yhteistyöhön liittyviin asiakirjoihin voi sisältyä sellaisia tietoja, joiden paljastuminen voi aiheuttaa merkittävää ja laajalle ulottuvaa vahinkoa keskeisille yleisille eduille, kuten Suomen suhteille ulkovaltoihin. Tällaisten aineistojen asianmukaisesta käsittelystä on pidettävä erityistä huolta, koska kysymys on Suomen luotettavuudesta kansainvälisen yhteistyön osapuoleina. Tällaistenkin tietojen suhteen on ensisijainen menettelytapa PL:n kannalta se, että valiokunnan jäseniltä edellytetään vaiteliaisuutta sen sijaan, ettei tietoa lainkaan anneta eduskunnalle. Perustuslaki ei tunne mahdollisuutta, että esim. turvallisuusluokiteltu tieto jätettäisiin antamatta eduskunnalle.

Pelkästään se seikka, että tieto voi olla esim. markkinoiden kannalta arkaluontoista, ei sellaisenaan ole peruste tiedon antamatta jättämiselle. Myöskään pelkkä tietovuodon riski ei synnytä PL:n kannalta pätevää perustetta olla antamatta tietoa eduskunnalle. Jos tietovuodon riski on, sitä pitää pyrkiä ehkäisemään toisin kuin jättämällä tieto kokonaan antamatta eduskunnalle.

Kun eduskunnan ja yleisemmin Suomen poliittiseen kannanmuodostukseen Euroopan unionissa vireillä oleviin asioihin saattaa hyvinkin vaikuttaa tieto muiden maiden peruspositioista suhteessa unionissa valmisteltavana olevaan asiaan, eduskunnan tietojensaantioikeuden ulkopuolelle ei valiokunnan mielestä ole syytä rajata olennaisia tietoja muiden maiden kannanotoista. Toinen asia on, että tällaisten tietojen asianmukaisesta käsittelystä on pidettävä erityistä huolta, koska kysymys on Suomen luotettavuudesta Euroopan unionin jäsenvaltiona.

Selvä pääsääntö perustuslain kannalta on, että valtioneuvosto tai ministeriö turvaavat

eduskunnan tietojensaantioikeuden ennen muuta eduskunnalle toimittamallaan asiakirjoilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä pääsääntöä myös käytännössä noudatetaan. Jos se ei esim. kiireen tms. syyn takia ole mahdollista, niin asiakirjat tulee toimittaa kirjallisessa muodossa jälkikäteen, mikäli valiokunta sitä edellyttää.

Kriisinhoidon vaiheittaiset ratkaisut ja kokonaiskuva

Valiokunta on huolissaan siitä, että kokonais kuvan saaminen Suomen kokonaisvastuista ja -riskeistä on ollut toistaiseksi vaikeaa. On syytä korostaa, että kokonaiskuvan puute tai selkiytymättömyys on rajoittanut myös Euroopan rahoitusvakausjärjestelyjen kokonaisvaltaista valtiösääntöoikeudellista arviointia eduskunnan budjettivallan ja yleisemmin Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta onkin todennut kannanotossaan (PeVP 92/2012 vp, 3 §) EMU:n kehittämisestä 12.12.2012 seuraavasti: "EMU:n kehittäminen on laaja, moniulotteinen ja useammassa vaiheessa toteutettavaksi suunniteltu kokonaisuus, jonka valmistelun aikana valtioneuvoston on syytä mahdollisuuksien mukaan esittää arvio ehdotuskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisista vaikutuksista. Euroalueen talous- ja finanssikriisiä on pyritty taltuttamaan vaiheittaisin ratkaisuin, jolloin on ollut vaikea arvioida ratkaisujen kokonaisvaikutuksia esimerkiksi eduskunnan budjettivallan kannalta."

Samoin puutteena on ollut erilaisten eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen teknisyys ja yksityiskohtaisuus erilaisten vaikutusarviointien ja Suomen keskeisten politiikkatavoitteiden — tai niihin kohdistuvien muutospaineiden — erittelyn kustannuksella. Kuten tarkastuskertomuksessa todetaan, näiden kritiikille alttiiden ominaispiirteiden takia eduskunnalla tai sen valiokunnilla ei ole aina ollut parhaita edellytyksiä riittävän laaja-alaiseen ja syvälliseen poliittiseen keskusteluun Euroopan talouskriisistä ja sen rahoitusvakausjärjestelmistä sekä Suomen keskeisistä politiikkatavoitteista.

Valiokunta edellyttää, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

Suomen kokonaisvastuista raportointi eduskunnalle sekä riskienhallinta

Suomen valtio on osallistunut EU:n ja euroalueen rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuodesta 2008 alkaen. Valtiovarainministeriön tuorein Suomen valtion vastuositoumuksia kuvaava muistio, joka on toimitettu eduskunnalle, löytyy myös ministeriön julkisilta verkkosivuilta (Muistio 15.3.2013). Valtiovarainministeriön muistiossa on erotettu erityyppiset sitoumukset, vastuut ja saatavat, joille eduskunta on antanut hyväksyntänsä. Muistiossa on kuvattu mm. Suomen antamien sitoumusten enimmäismääriä ja sitoumusten perusteella tehtyjä rahoitustukipäätöksiä, joilla kriisimaiden ohjelmia on toteutettu.

Valiokunta toteaa, että valtiovarainministeriön antamat luvut vastuositoumuksista ovat oleellisin osin oikeita. Valtiovarainministeriö on parantanut informointiaan kriisiin liittyvistä vastuista esim. siten, että annetut sitoumukset ja käytössä oleva sitoumukset on erotettu toisistaan. Lisäksi on selvitetty erikseen, mistä eri lähteistä vastuut muodostuvat. Pienet tekniset epätarkkuudet eivät heikennä tiedon luotettavuutta.

Tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen euroalueen valtiovarainministerit päättivät 27.11.2012 Kreikan talouden toisen sopeutusohjelman osalta toimenpiteistä Kreikan velkakestävyys- ja vakauden palauttamiseksi. Nämä asiat eivät ehtineet tarkastusviraston tarkastuskertomukseen. Tämän päätöksen myötä i) kahdenvälisten lainojen korkomarginaalia alennettiin 1,0 prosenttiyksiköllä, ii) ERVV:n takauspalkkio poistettiin, iii) ERVV:n lainojen koronmaksua lykättiin vuoteen 2022 asti, iv) kansalliset keskuspankit siirtävät Kreikalle SMP (Securities Markets Programme) -ohjelmista synty-

neet voitot, v) kahdenvälisen lainojen laina-aikaa pidennettiin 15 vuodella ja vi) ERVV:n lainojen laina-aikaa pidennettiin 15 vuodella. Lisäksi sovittiin mahdollisista lisätoimista, jotta Kreikan velkasuhde saadaan painettua 124 %:iin bkt:stä vuoteen 2020 mennessä.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan nämä toimenpiteet eivät aiheuta Suomelle välittömiä lisämenoja. Kahdenvälisen lainojen korkomarginaalin alentamisen seurauksena Suomen saamien korkotulojen arvioidaan alentuvan noin 10 milj. eurolla vuosittain. ERVV:n takauspalkkioiden poisto ei vaikuta Suomeen, koska Suomi on vakuussopimuksen osana luopunut Kreikan lainoista kertyvistä voitoista. Koska ERVV lykkää lainojensa korkojen maksun vuoteen 2022 asti, merkitsee se sitä, että ERVV:n on katettava tulovaje varainhankinnalla. Maksamattomat korot aiheuttavat ERVV:n arvioiden mukaan noin 44 mrd. euron varainhankintatarpeen vuosille 2012—2022. ERVV:n arvion mukaan tämä ei edellytä uusia takauksia jäsenvaltioilta, vaan varainhankinta voitaisiin suorittaa jo hyväksytyn varainhankintaohjelman puitteissa. (Valtiovarainministeriö: Toimenpiteet Kreikan velkasuhteen alentamiseksi — arvioita vaikutuksista Suomelle. 28.11.2012)

Valtiovarainministeriön muistiossa 28.11.2012 todetaan, että Suomen valtiolle koituvia menetyksiä kansallisten keskuspankkien SMP-voittojen tulouttamisesta Kreikalle ei pystytä tässä vaiheessa arvioimaan. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön arviot Kreikan ohjelman taloudellisista vaikutuksista Suomelle ovat epätarkkoja. Esimerkiksi kahdenvälisen lainojen lyhennysten lykkäämisestä aiheutuneista rahoitustarvekustannuksista ei esitetä arviota. SMP-voittojen tulouttamisen osalta olisi myös hyvä arvioida Suomen valtion mahdollisten menetysten suuruusluokka.

Euroalueen vakauttamistoimet ja niiden vaikutukset

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan eduskunnalle on toimitettu runsaasti ajantasaista tietoa teknisistäkin yksityiskohdista, mutta eurokriisin kokonaiskuvasta ja riskeistä eduskunta ei

ole saanut kattavaa kuvaa. Euroalueen vakauttamistoimien kokonaisuutta ja siihen liittyviä taloudellisten vastuiden kokonaisuutta ja riskejä on asiakirjoissa käsitelty suhteellisen vähän. Tästä on kuitenkin poikkeuksena erityisesti EVM-sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys HE 34/2012 vp.

Asiakirjoissa on käsitelty verrattain vähän myös sitä, millä tavoin ja millaisten edellytysten vallitessa ehdotettavat kriisinhallintatoimenpiteet voivat olla tuloksellisia. Näin ollen asiakirjat eivät anna aina riittävää kokonaiskuvaa päätettävästä asiasta, vaihtoehtoista, tavoitteista ja olennaisimmista vaikutuksista, eivätkä ne siltä osin täytä oikeusministeriön antamien ohjeiden kantavia periaatteita eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioiden hoidossa eivätkä PL:n 96 ja 97 §:n (U-asia U-kirjelmä ja E-asia E-kirje) tavoitetta parlamentaarisen vastuukatteen turvaamisesta poliittisen päätöksen tekijän kannalta olennaisista asioista. Tarkastusviraston mukaan Suomen kantoja koskien vakausjärjestelyiden perimmäisiä tavoitteita olisi tarpeen selkeyttää. Osin kyseessä voi olla kuitenkin se, ettei tavoitteita ole kaikilta osin pysytty tai haluttu asettaa.

Kävi myös ilmi, että eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen perusteella eduskunnalle on annettu melko suppea pohja keskustella eurokriisin eri vaihtoehtoista. Tehdyissä haastatteluissa tuli esille, että valtiovarainministeriössä tehdään monenlaista riski- ja skenaariotyötä. Eduskuntaan menneissä virallisissa valtiopäiväasiakirjoissa näitä asioita käsitellään kuitenkin melko suppeasti. Riskejä ei jäsenellä systemaattisesti kaikissa eduskuntaan toimitetuissa materiaaleissa, ja makrotaloudellinen kokonaisuus jää osin laajemmin käsittelemättä. Esimerkiksi Kreikan luottoriskiä, velkakestävyyttä ja muita politiikkavaihtoehtoja olisi ollut tarpeen käsitellä avoimemmin. Myös vivutuksen eli markkinatukijärjestelyjen osalta riskeistä sekä riskienhallinnasta tarvitaan lisätietoja viipymättä, kun yksityiskohtaisemmat tiedot EVM:n vivutuksen osalta selviävät.

Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että kirjalisten vaihtoehtojen skenaarioiden sisällyttä-

minen valtiopäiväasiakirjoihin voi olla vaikeaa ja aiheuttaa ongelmia signaalivaikutusten ja niistä johtuvien markkinareaktioiden vuoksi. Eduskuntaa on pystytty kuitenkin informoimaan luottamuksellisista asioista, mutta paljolti vain suullisesti. Suullisen informaation lisääntyminen on ongelmallista, koska suulliset selvitykset ja asiantuntijakuulemisissa annettavat tiedot on alun perin tarkoitettu vain täydentämään valtiopäiväasiakirjoissa annettuja tietoja. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö pohtisi yhdessä eduskunnan kanssa sellaisia toimintamalleja ja -keinoja, jotta se voisi toimittaa systemaattisemmin luottamuksellista kirjallista materiaalia eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Taluskriisin myötä valtiovarainministeriön henkilöstöresursseja on kohdennettu uudelleen ja asiantuntemusta vahvistettu. Vuoden 2011 marraskuussa perustettiin euroalueen kriisiryhmä, jonka resurssivahvuus on noin 20 henkilötyövuotta. Tämä on auttanut töiden ja vastuiden jakamisessa. Lisäksi syksyllä 2012 perustettiin euroalueen kriisiasioden johtoryhmä, jonka tarkoituksena on käsitellä kriisinhallinnan edellyttämiä valmisteluja sekä työnjakoon ja työssä jaksamiseen liittyviä asioita.

Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriössä on kiinnitetty vakavaa huomiota henkilöstöpolitiikkaan ja työssä jaksamiseen. Euroalueen kriisiryhmä ja euroalueen kriisiasioden johtoryhmä perustettiin kuitenkin varsin myöhään ottaen huomioon, että kriisi alkoi jo vuonna 2008. Nyt työtilanne ja töiden jakautuminen on selvästi parantunut verrattuna vuoteen 2011.

Suomen Pankin riskit ja vastuusitoumukset

Suomen Pankin keskeiset taloudelliset riskit liittyvät yhtäältä rahapolitiikan operaatioihin, toisaalta oman rahoitusvarallisuuden hoitoon. Finanssikriisin myötä rahapoliittisten operaatioiden ja osto-ohjelmien määrät ovat kasvaneet. Tämän seurauksena myös Suomen Pankin riskit ovat kasvaneet. Suomen Pankki varautuu riskeihin kartuttamalla varauksia ja pääomia.

Suomen Pankki vastaa omaan rahoitusvarallisuuteensa kohdistuvista riskeistä täysimääräisesti itse. EKP:n rahapolitiikan operaatioiden riskeistä Suomen Pankki vastaa pääsääntöisesti pääoma-avaimensa mukaisella osuudella, joka on 1,79 %. Riskien vastapainona Suomen Pankki saa vastaavasti pääoma-avaimensa mukaisen osan rahapolitiikan tuotoista. Tämä rahoitustulo koostuu rahapolitiikan korkotuotoista, joista vähennetään rahapolitiikan korkomenot. Rahoitustulo on Suomen Pankille merkittävä vuotuinen tulonlähde.

Velkakriisin edetessä vahvoina pidettyjen maiden rahalaitoksille kertyi ylimääräistä likviditeettiä, jonka ne ovat osin tallettaneet omien maiden keskuspankkeihin. Tästä syystä myös rahalaitosten Suomen Pankkiin tekemät talletukset ovat kasvaneet merkittävästi. Talletusten vastineränä taseessa ovat kasvaneet Suomen Pankin saamiset eurojärjestelmältä eli pääasiassa Target-saldo. Näissä saatavissa vastapuolena on EKP, eikä niihin Suomen Pankin mukaan liity riskiä eurojärjestelmän toimiessa nykymuodossaan.

Vastaavasti kriisin kohteena olevissa maissa rahalaitosten velat keskuspankeille kasvoivat ja samalla kasvoivat näiden keskuspankkien Target-velat EKP:lle. Siinä määrin kuin kriisimaiden rahoituslaitosten velat liittyvät yhteisen rahapolitiikan operaatioihin, niiden riskit pääsääntöisesti jaetaan. Muu lainananto — pääasiassa hätärahoitus — on kunkin kansallisen keskuspankin omalla vastuulla. Sekä rahapolitiikan operaatioissa että hätärahoitusoperaatioissa keskuspankkien luotonanto tapahtuu turvaavia, markkinahintaan arvostettuja vakuuksia vastaan.

Viimeisen puolen vuoden aikana markkinatunnelma euroalueen velkakriisin suhteen on vähitellen rauhoittunut. Samalla rahoitusvirrat kriisimaista vahvoin maihin ovat vaimentuneet ja osin kääntyneet. Tämän seurauksena myös Suomen Pankkiin tehdyt talletukset ovat alentuneet. Samalla Suomen Pankin Target-saatavat ovat supistuneet merkittävästi vuoden 2012 alkupuolen yli 70 mrd. eurosta noin 47 mrd. euroon vuoden 2013 tammikuun lopussa.

Suomen Pankin riskien tarkastelu kattaa sekä oman rahoitusvarallisuuden hoitoon että eurojärjestelmän toimiin sisältyvät riskit. Riskejä arvioidaan vakiintuneiden markkina- ja luottoriskimallien avulla. Vaikka mallit ovat vakiintuneita ja laajasti käytettyjä, ne toimivat lähinnä normaalioloissa, eivätkä siten anna tyhjentävää kuvaa kokonaisaltistumasta riskeille. Tämän vuoksi Suomen Pankki täydentää riskiarviota skenaario-analyysillä rahoitusriskeistä pienen todennäköisyyden ääriskenaarioissa. Kun kaikki riskit — lukuun ottamatta kullan arvon muutoksia, joihin on varauduttu omalla arvonmuutostilillä — lasketaan yhteen, kokonaisriski on vuositasolla noin 2,3 mrd. euroa. Tämä summa kuvaa sitä odotettua kustannusta, joka koituisi, jos riskit realisoituisivat yhden prosentin todennäköisyyttä vastaavan huonoimman toteuman mukaisesti.

Keskuspankit pyrkivät välttämään turhia riskejä, mutta usein rahapolitiikan tehokas harjoittaminen edellyttää harkittua riskinottoa. Suomen Pankki varautuu riskeihin pitämällä huolta taseen vahvuudesta. Taseen riskipuskurit kattavat rahapoliittisten toimien ja oman sijoitustoiminnan tunnistetut riskit, minkä lisäksi riskipuskureita on kasvatettu myös ennakoimattomien riskien varalle. Yhteenlaskettuna Suomen Pankin kaikki oman pääoman erät ovat suuruudeltaan noin 8 mrd. euroa.

Suomen Pankin vuosikirja sisältää kattavan kuvauksen pankin toimintaan sisältyvistä riskeistä. Tämän lisäksi Suomen Pankki raportoi riskeistään eduskunnalle säännöllisesti pankki-valtuuston välityksellä. Suomen Pankin toimia valvovat myös eduskunnan määräämät tilintarkastajat. Lisäksi Suomen Pankki raportoi säännöllisesti talousvaliokunnalle sekä tarvittaessa myös muille valiokunnille.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota EKP:n ja keskuspankkijärjestelmän yhä merkittävämpään rooliin finanssi- ja velkakriisin hoidossa. Kokonaiskuvan hahmottamista vaikeuttaa, että valtiosääntöisistä syistä EKP:n ja Suomen Pankin toiminnasta raportointi tapahtuu nykyisin eri kanavia pitkin kuin valtioneuvoston vastuulla oleva raportointi vakauttamis-

järjestelyistä. Valiokunnan mielestä on tarpeen kehittää ja ottaa käyttöön menettelyitä, joiden avulla rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin tarkastella nykyistä laajempaan kokonaisuutena.

Euroopan keskuspankki on osallistunut eurokriisin hoitoon tavanomaisista poikkeavilla keinoilla. Lyhytaikaista vakuudellista luottoa on tarjottu pankeille rajattomasti ja pankeille on tarjottu myös huomattavia määriä (1 000 mrd. euroa) pitkäaikaista luottoa (LTRO) löysemmillä vakuusvaatimuksilla. Lisäksi EKP aloitti ongelmavaltioiden joukkovelkakirjojen ostamisen keväällä 2010 ja lopetti syksyllä 2011. EKP teki ostoja 218 mrd. euron nimellisarvosta, josta Suomen Pankin laskennallinen osuus oli noin 3,6 mrd. euroa. Syyskuussa 2012 EKP ilmoitti valmiudestaan aloittaa velkapapereiden ostamisen ns. OMT (Outright Monetary Transactions) -ohjelman kautta, mikäli vaikeuksissa oleva valtio hakee ensin tukea EVM:stä ja toteuttaa tuen saamiseen liittyvät ehdot.

Yleisesti jaettu näkemys on, että EKP:n merkitys eurokriisin hoidossa on ollut huomattava. Toisaalta EKP:n roolin kasvu on herättänyt kysymyksiä keskuspankkien vastuusitoumuksista ja riskeistä. Euroopan keskuspankkijärjestelmän sääntöjen mukaan Suomen Pankki saa suhteellista kokoaan vastaavan osan rahapolitiikan tuotoista. Vastaavasti rahapoliittisista lainoista mahdollisesti aiheutuvat tappiot jaetaan kansallisten keskuspankkien kesken ja Suomen Pankin osuus on ns. pääoma-avaimen suuruinen, eli 1,79 prosenttia. Keskuspankkitoiminnan luonteen vuoksi mahdollisten tappioiden haarukointi on kuitenkin vaikeaa. Todennäköisesti tappiot realisoituisivat valtion tilitysten pienene-

Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista vaikeuttaa se, että EKP:n kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuuta ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuusiin. Tarkastusviraston havaintojen mukaan Suomen kokonaisvastuista ja -riskeistä onkin vaikea saada kokonaiskuvaa. Käytännössä riskejä ja vastuuta muodostuu sekä hallituksen ja eduskunnan

päätösten kautta että EKP:n ja Suomen Pankin kautta.

Lainsäädännön perusteella esim. valtiovarainministeriöllä ei ole erityisiä tietojensaantioikeuksia Suomen Pankilta. Suomen Pankilla ei ole velvollisuutta antaa informaatiota valtiovarainministeriölle, eivätkä ministeriö ja Suomen Pankki ole pyrkineet sovittamaan yhteen tietojaan siten, että valtiopäiväasiakirjoihin saataisiin koottua kokonaiskuva. Ministeriö on saanut saman informaation, minkä Suomen Pankki antaa muillekin tahoille. Valtiovarainministeriö on ollut tietoinen keskuspankin operaatioista ja mittasuhteista, mutta mm. vakuuksien laadusta sillä ei ole ollut tietoa.

Tietojensaannin EKP:stä arvioidaan parantuvan OMT-ohjelman myötä. EKP on luvannut julkistaa OMT-operaatioiden suuruusluokan lisäksi myös maakohtaiset luvut. Valtiovarainministeriö ei ole lähtenyt avaamaan Suomen Pankilta saatuja tietoja eduskunnalle, vaan sen on katsottu olevan Suomen Pankin asia. Tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi tarpeen sopia menettely, jossa Suomen Pankki antaa kokonais kuvan antamiseksi tarpeelliset tiedot valtiovarainministeriölle, joka voi Suomen Pankkiin lähteenä viitaten sisällyttää ne eduskunnalle annettavaan asiakirjaan.

Tarkastusvaliokunnan PL:ssa säädetty valvontatoimivalta ulottuu Suomen Pankkiin, joten tarkastusvaliokunnassa voidaan käsitellä myös sellaisia keskuspankkitoimintaan liittyviä riskejä, joita ei eurojärjestelmässä voida julkisesti käsitellä. Valiokunta korostaa, että keskuspankkitoiminnan seuraaminen ja siihen liittyvien riskien arviointi sekä keskuspankkijärjestelmän toimenpiteiden ja roolin kuvaaminen rahoitusvakausjärjestelyissä ei millään muotoa vaaranna tai rajoita keskuspankkien Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvattua itsenäisyyttä.

EVM ja ERVV

Tarkastusvaliokunta on lausunnoissaan valtiovarainvaliokunnalle (TrVL 5/2012 vp — HE 34/2012 vp) ja suurelle valiokunnalle

(TrVL 2/2012 vp — E 1/2012 vp) käsitellyt mm. ERVV:n ja EVM:n vuosikertomusten ja tilinpäätösten käsittelyä eduskunnassa. Valiokunta on kannanotoissaan todennut, että näitä rahastoja koskevat asiat ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä Suomelle. Eduskunnalle PL:n 3 §:n perusteella kuuluvan finanssivallan ja PL:n 90 §:n valtiontalouden valvontavallan kannalta tärkeitä ovat myös näiden rahastojen toimenpiteistä tapahtuva jälkikäteinen raportointi ja niiden tilinpäätösten ja tarkastusraporttien saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisenä, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen E-kirjelminä. Tässä yhteydessä eduskunnalla on vuosittain mahdollisuus tarkastella euroalueen vakauttamiseen ja rahoitusvakauteen liittyviä riskejä. Valiokunta pitää tarpeellisenä vastaavan menettelyn soveltamista myös ERVV:n osalta.

Valiokunta katsoo, että EVM:n riskienhallinnan seuranta ja raportointi on tärkeää toteuttaa jatkossa siten, että eduskunta saa tiedot säännönmukaisesti. Tämä tarkoittaa tietojen antamista ennen merkittävimpien päätösten tekemistä EVM:n hallintoneuvostossa ja johtokunnassa sekä oikean ja riittävän kuvan antamista EVM:n toiminnasta ja taloudesta sekä Suomen vastuista ja riskeistä sekä rahoitusvakautta turvaavien toimien tuloksellisuudesta jälkikäteen.

Eduskunnalle kuuluu PL:n säännösten mukaan valvontavalta hallituksen toimintaan. Valtioneuvoston toimiminen eduskunnan luottamuksen varassa antaa perustan myös Suomen edustajille toimia Euroopan unionin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Olennaista on, että eduskunta voi asian kokonaisuutta koskevien luotettavien tietojen pohjalta ennakolta vaikuttaa EVM:n päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella (esim. PeVL 3/2013 vp) ERVV:n ja EVM:n asioihin vaikuttaminen rinnastuu EU-asioiden käsittelyyn. Tästä johtuen näihin tulee soveltaa PL:n 96 §:n ja 97 §:n menettelyitä. Eduskunnalle on tarpeen antaa luotettava kuva EVM:n ja ERVV:n toiminnasta ja toimenpiteistä rahoitusvakausjärjeste-

lyissä ja riskienhallinnassa myös jälkikäteisellä raportoinnilla.

EVM-sopimuksen mukaan hallintoneuvosto julkistaa yllä mainitun vuosikertomuksen EVM:n jäsenmaiden kansallisille parlamenteille ja ylimmille tarkastusviranomaisille ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään 30 päivän kuluessa saatuaan sen EVM:n tarkastuslautakunnalta. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta on olennaista, että EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuinen kertomus annettaisiin E-kirjeenä mahdollisimman pian sen julkistamisen jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunta pitää tarpeellisenä, että EVM:n vuosikertomuksen ja EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen käsittelyn yhteydessä käsitellään myös laajempi tilannekatsaus EVM:n vuotuisen toimintaan, jotta eduskunta saa mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista. Valiokunnan mielestä vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä on tarpeen tarkastella euroalueen vakauttamiseen ja rahastojen vakauteen liittyviä riskejä.

Keskeiset hallintoneuvostossa käsiteltävät asiat on tarpeen saattaa eduskunnan tietoon PL:ssa säädetyssä unionin asioiden käsittelymenettelyssä, jossa eduskunnan työjärjestyksen mukaisella vaiteliaisuusmääräyksellä voidaan tarvittaessa hoitaa salassapidon intressit. Eduskunnalla tulee olla lähtökohtaisesti vaikutusmahdollisuudet kaikkiin keskeisiin rahoitusrat-

kaisuihin liittyen EVM:n toimintaan. Valiokunnan mielestä tähän sisältyvät myös johtokunnan hyväksymät rahoitusapuvälineitä koskevat ohjeet sekä sijoitus-, riskienhallinta- ja osingonjakopolitiikat.

Rahastojen toimenpiteistä tapahtuvan jälkikäteisen raportoinnin tulisi pitää sisällään myös rahastojen käyttämisen niin sanottuun vivutukseen. Eduskunnan informoiminen tulisi tapahtua E-kirjemenettelyn kautta. Eduskunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston selvitys E 109/2012 vp, jossa näitä asioita käsitellään. Jälkikäteisessä raportoinnissa ja valvonnassa on tarpeen arvioida, miten Suomen tavoitteet toteutuivat ja miten EVM:ssä eri ohjelmia ja välineitä on käytetty.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

TrVM 2/2013 vp — M 7/2013 vp

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
vpj.	Matti Saarinen /sd	Kari Tolvanen /kok
jäs.	Olli Immonen /ps	Anu Urpalainen /kok
	Eero Lehti /kok (osittain)	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.
	Mika Lintilä /kesk	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.