

**U 5/2018 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (*Euroopan valuuttarahaston perustaminen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä joulukuuta 2017 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen

## **EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN VALUUTTARAHASTON PERUSTAMISESTA**

### **1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Euroopan komissio on 6 päivänä joulukuuta 2017 tehnyt ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (COM(2017) 827 final). Komissio esittää euroalueen maiden keskinäisellä hallitusten välisellä sopimuksella vuonna 2012 perustetun Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä *EVM*) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (jäljempänä *EVR*). *EVR* olisi unionin lainsäädännön alainen oikeushenkilö ja *EVM*:n seuraaja siten, että *EVM*:n nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet olennaisilta osin säilyvät ennallaan.

Ehdotus on yksi niistä komission 6 päivänä joulukuuta 2017 antamista talous- ja rahaliiton viimeistelemistä koskevista esityksistä ja ehdotuksista lisätoimiksi, jotka valtioneuvosto on saattanut eduskunnan tietoon 10 päivänä joulukuuta 2017 päivätyllä muistolla (E 115/2017 vp).

### **2 Yleistä**

Asetusehdotus sisältää säännökset, joilla perustettaisiin Euroopan valuuttarahasto *EVR*. *EVR* olisi unionin lainsäädännön mukainen unionin elin, joka on oikeushenkilö. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa. *EVR* korvaisi *EVM*:n ja olisi sen laillinen seuraaja oikeusaseman ja kaikkien siihen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava, että *EVM*:n pääoma siirretään uuteen *EVR*:oon joko yksittäisillä sopimuksilla tai monenvälisellä sopimuksella.

Asetusehdotukseen kuuluu liite, joka sisältää luonnoksen *EVR*:n perussäännöksi. Ehdotettu asetus ja sen liite, joka sisältää *EVR*:n perussäännön, perustuvat nykyiseen *EVM*-sopimukseen.

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Siten esimerkiksi *EVM*-sopimuksen johdantolauseisiin sisältyvä viittaus sijoittajanvastuuseen puuttuu komission ehdotuksesta.

Asetusehdotuksesta ei suoraan ilmene, mikä olisi nykyisen hallitustenvälisen *EVM*-sopimuksen asema, jos ehdotus hyväksytään. Epäsuorasti ehdotuksesta on pääteltävissä, että komission tarkoituksena on, että hallitustenvälinen sopimus jäisi voimaan. Ehdotetun asetuksen johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan, että asetuksen ei pitäisi vaikuttaa *EVM*:n perustamissopimuksen sopimuspuolten sitoumukseen sisällyttää yhteistoimintalausekkeet valtion joukkovelkakirjoihin, joiden laina-aika on yli yksi vuosi.

### **3 Pääasiallinen sisältö**

Ehdotetun asetuksen I osassa (1 ja 2 artikla) säädetään *EVR*:n perustamisesta unionin kehityksessä. Lisäksi tässä osassa säädetään kysymyksistä, jotka liittyvät siihen, että *EVR* on *EVM*:n seuraaja. Euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava, että *EVM*:n pääoma siirretään uuteen elimeen (*EVR*) joko yksittäisillä sitoumuksilla tai yksinkertaisella monenvälisellä

asiakirjalla. Kuten perussäännössä täsmennetään, EVR:n peruspääoma olisi sama kuin EVM:n peruspääoma.

Ehdotetun asetuksen II osassa (3—6 artikla) vahvistetaan neuvoston asemaa koskevat oikeudelliset perustelut, jotta voidaan ottaa huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa Meroni. Neuvoston olisi hyväksyttävä hallintoneuvoston ja johtokunnan tekemät harkintavallan käyttöä edellyttävät päätökset. Tässä osassa säädetään myös EVR:n vastuuvollisuudesta Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota kohtaan. EVM-sopimuksessa ei määrätä tällaisista järjestelyistä EVM:n osalta. EVR:n olisi toimitettava vuosittain kertomus edellä mainituille unionin toimielimille yhdessä tilinpäätöksen ja rahoitusasemaa koskevan selvityksen kanssa. Euroopan parlamentti voi kutsua toimitusjohtajan kuultavaksi, myös tämän omasta pyynnöstä. EVR:n olisi myös vastattava parlamentin esittämiin suullisiin ja kirjallisiin kysymyksiin. Samassa yhteydessä myös säädetään mahdollisuudesta järjestää luottamuksellisia suullisia keskusteluja samaan tapaan kuin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja yhteisen valvontamekanismin yhteydessä. Lisäksi asetuksessa säädetään kansallisten parlamenttien valvontatehtävästä yksityiskohtaisemmin kuin nyt EVM-sopimuksessa.

Ehdotetun asetuksen liitteenä olevan EVR:n perussäännön I osassa (1—3 artikla) säädetään EVR:n oikeudellisesta asemasta. EVR on unionin elin, joka on oikeushenkilö. Lisäksi siinä säädetään EVR:n jäsenyydestä (2 artikla). EVR:n jäseniä ovat euroalueen jäsenvaltiot. Tämä perustuu EVM:n nykyisiin jäseniin. Lisäksi säädetään EVR:n tavoitteista ja tehtävistä. EVM:n tapaan myös EVR:n tavoitteena on rahoitusvakaustuen antaminen jäsenille (euroalueen jäsenvaltioille). Tämä on nyt EVM:n ainoa tehtävä, mutta EVR:n tehtävänä olisi lisäksi 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).

EVR:n perussäännön II osassa (4—7 artikla) säädetään EVR:n organisaatiosta ja päätöksentekomenettelyistä, muun muassa sovellettavista äänestyssäännöistä. Samoin kuin EVM:llä, myös EVR:llä on hallintoneuvosto, johtokunta ja toimitusjohtaja, ja EVR:n toimitusjohtajaa avustaa johtoryhmä. EVM-sopimuksessa vahvistetut äänestyssäännöt pysyvät EVR:n yhteydessä ennallaan. Äänestyssääntöjä 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 äänestyssääntöä ja johtokunnan päätöksissä siirryttäisiin yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin. Lisäksi toimitusjohtajan nimitysprosessia muutetaan antamalla Euroopan parlamentille neuvoa-antava tehtävä.

EVR:n perussäännön III osassa (8—11 artikla) 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 perussäännön IV osassa (12—21 artikla) säädetään EVR:n vakaustukioperaatioiden peruseriaatteista, 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. EVR:n perussäännön V osa (22—24 artiklat) koskee varautumisjärjestelyä, joka olisi EVM:n nykyisiin tavoitteisiin ja tehtäviin verrattuna kokonaan uusi EVR:n toiminto. Jäsenvaltiot ovat sopineet yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisesta jo vuonna 2013 ja sitä on valmisteltu marraskuusta 2016 alkaen. Tähän liittyen on annettu myös valtioneuvoston selvitys E 43/2017 vp.

Komission 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.

EVR:n perussäännön VI osa (25—28 artikla) koskee EVR:n rahoitushallintoa. Nämä säännökset perustuvat EVM-sopimuksen määräyksiin. EVR:n perussäännön VII osa (29—35 artikla) koskee EVR:n varainhoitoa. Nämä säännöt perustuvat EVM-sopimukseen ja EVM:n ohjesääntöön. Säännöt koskevat EVR:n talousarviota ja sen laatimista, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä, rahoitusasemaa koskevaa selvitystä ja vuosikertomusta, sisäistä ja ulkoista tarkastusta ja tilintarkastuslautakunnan roolia.

EVR:n perussäännön VII osa (29—35 artikla) koskee EVR:n varainhoitoa. Ne perustuvat EVM-sopimukseen ja EVM:n ohjesääntöön. Säännöt koskevat EVM:n talousarviota ja sen laatimista, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä, rahoitusasemaa koskevaa selvitystä ja vuosikertomusta, sisäistä ja ulkoista tarkastusta ja tilintarkastuslautakunnan roolia.

EVR:n perussäännön VIII osassa (36—41 artikla) vahvistetaan useita EVR:n sijaintipaikkaan liittyviä säännöksiä ja säädetään sen mahdollisuudesta tehdä toimipaikkasopimus. Lisäksi EVR:ään sovelletaan SEUT:iin liitetystä pöytäkirjasta N:o 7 vahvistettuja erioikeuksia ja -vapauksia. Nykyisiä EVM-sopimukseen perustuvia erioikeuksia ja -vapauksia ei voida pitää

voimassa oikeudellisista syistä. EVR:lla ei siten olisi suojaa oikeudenkäynneiltä toisin kuin EVM:lla on nykyisin. Yhteinen kriisinvratkaisuneuvosto on toistaiseksi tehnyt vasta yhden pankkien resoluutiopäätöksen. Tämän päätöksen perusteella sitä vastaan on nostettu yli 70 kannetta. Ottaen huomioon rahoitustukiohjelmien ehdollisuus ja sen vaikutukset, on odotettavissa, että EVR:ää vastaan nostetaan niin paljon kanteita, että niin EVR:n kuin EU-tuomioistuimen toimintakyky voisi olla uhattuna. VIII osassa vahvistetaan myös EVR:n henkilöstöön sovellettavat henkilöstösäännöt. Niihin olisi sisällytettävä myös luottamuksellisuutta ja tietojenvaihtoa koskevat säännöt. Vastaavia, mutta luonteeltaan erilaisia sääntöjä on myös EVM:n ohjesäännössä.

EVR:n perussäännön IX osassa (42—44 artikla) vahvistetaan siirtymäjärjestelyt, joiden mukaisesti EVR:n uudet jäsenet maksavat osuutensa rahaston peruspääomaan. Säännös perustuu EVM-sopimuksessa olevaan EVM:n jäseniä koskevaan määräykseen, mutta sitä sovelletaan vain EVR:n uusiin jäseniin, jotka liittyvät siihen ottaessaan euron käyttöön. EVM-sopimukseen perustuvan jakoperusteen väliaikaista korjaamista koskeva sääntö pysyy niin ikään ennallaan EVR:ssä.

EVR:n perussäännön X osa (45—47 artikla) sisältää useita avoimuutta koskevia säännöksiä. Siinä säädetään petostentorjuntatoimenpiteistä, oikeudesta tutustua asiakirjoihin ja kielivaatimuksista.

#### **4 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Asetusehdotus perustuu SEUT 352 artiklaan. Sen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää.

SEUT 352 artikla soveltuu ainoastaan unionille jo perussopimuksissa (implisiittisesti) myönnetyn toimivallan käyttämiseen tilanteissa, joissa unionin toimielimiltä puuttuu nimenomainen toimivalta säätää toimista perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. SEUTiin liitetystä julistuksessa N:o 41 täsmennetään, että unionin tavoitteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä SEU 3 artiklan 1, 2 ja 5 kohdassa lueteltuja unionin sisäisen ja ulkoisen toiminnan tavoitteita, pois lukien puhtaasti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat tavoitteet, jotka on SEUT 352 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti rajattu artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. SEU 3 artiklassa esitetyt tavoitteet on kirjoitettu varsin väljästi, joten lainsäätäjälle näyttäisi edelleen jäävän sangen laaja harkintavalta unionille tarpeellisten toimien määrittämiseen.

SEUT 352 artiklan sanamuodosta, SEUTiin liitetystä julistuksesta N:o 42 sekä EU-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin johtaa kolme selkeää rajoitusta kyseisen oikeusperustan käytölle. Artiklaa voidaan käyttää vain ja ainoastaan toissijaisena oikeusperustana, eli niin sanottuna viimeisenä keinona, kun mitään muuta perussopimusten artiklaa ei voida soveltaa. Artiklalla ei voida laajentaa unionille perussopimuksissa nimenomaisesti annettua toimivaltaa, eikä kiertää niiden yksityiskohtaisia määräyksiä. Artiklan avulla ei voida yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä niillä aloilla, joilla se ei perussopimusten mukaan olisi muutenkaan mahdollista.

EU-tuomioistuin on EVM-sopimusta koskevassa tuomiossaan katsonut EVM:n perustamisen kuuluvan talouspolitiikan alaan (ks. tuomio (täysistunto) Thomas Pringle vs. Government of Ireland, ym. C-370/12, kohta 60). Tuomioistuin toteaa samassa tuomiossaan (kohta 64), että koska SEUT 2 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 5 artiklan 1 kohdassa rajataan unionin rooli talouspolitiikan alalla yhteensovittamistoimenpiteiden toteuttamiseen, EU- ja EUT-sopimusten määräyksissä ei myönnetä unionille erityistä toimivaltaa perustaa EVM:n kaltaista

mekanismia. Tuomioissa on myös viittaus SEUT 352 artiklaan. Tuomioistuin mainitsee, että siitä, voiko unioni perustaa EVM:n kaltaisen mekanismin, riittää todeta, ettei unioni ole käyttänyt toimivaltaansa eikä unionille aseteta minkäänlaista toimimisvelvollisuutta. Komissio katsoo, että EU-tuomioistuin on kyseisellä maininnalla katsonut SEUT 352 artiklan muodostavan asianmukaisen oikeusperustan Euroopan valuuttarahaston perustamista koskevan asetuksen antamiseksi.

SEUT 352 artiklaa täsmentävä julistus N:o 41 ei viittaa talous- ja rahaliittoa koskevan SEU 3 artiklan 4 kohtaan. 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 pitää perussopimuksen tarkoitamana talouspolitiikan koordinaationa. Valtioneuvosto ei yhdy komission tulkintaan siitä, että EU-tuomioistuin olisi edellä mainitussa tuomioissaan (niin sanottu Pringle tuomio, kohta 67) vahvistanut vakauserän mekanismin perustamisen kuuluvan unionin toimivaltaan. Valtioneuvosto katsoo, että on kyseenalaista, voidaanko SEUT 352 artiklaa käyttää oikeusperusteena.

Toimivalta, jota ei ole annettu perussopimuksissa EU:lle, kuuluu jäsenvaltioille. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU toimii ainoastaan, jos jäsenvaltiot eivät voi kansallisesti saavuttaa asetettuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla, ellei kyse ole EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Säädöksiä annettaessa noudatetaan myös suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan EU:n toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksen keskeisin valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on EVM:a ja ERVV:tä koskevissa lausunnoissaan 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 vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

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 kriisintarkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisintarkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4—5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakauserän mekanismin 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).

Komission ehdotus, että rahoitustukiohjelmiä ja tuen maksatuksia koskevat päätökset tehtäisiin vahvistettua määränemmistöä käyttäen, on ongelmallinen eduskunnan budjettivallan kannalta. Suomen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta vahvistetulla määränemmistöllä 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 tällainen päätöksentekomenettely vaikuttaisi eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että

## U 5/2018 vp

EVM:n pääoman siirtämistä EVR:oon koskevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa mielessä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).

Valtioneuvosto katsoo, että on kyseenalaista, voidaanko EVR:n kaltaisen elimen perustamisen johdetun oikeuden säännöksiin katsoa tulleen hyväksytyksi perustamissopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

### **5 Ahvenanmaan toimivalta**

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

### **6 Ehdotuksen vaikutukset**

#### **6.1 Komission vaikutusarviointi**

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta vaikutusarviointia. Komissio perustelee ehdotustaan ensisijaisesti sillä, että uuden elimen perustaminen ei olisi kustannustehokasta, ottaen huomioon unionin omat taloudelliset rajoitukset sekä EVM:n jo keräämä asiantuntemus, vaan nykyinen EVM olisi sisällytettävä uuteen EVR:oon.

Komissio katsoo, että EVM:n korvaaminen EVR:lla tarjoaa tilaisuuden luoda yhteinen varautumisjärjestely yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, ja toteaa, että jäsenvaltiot ovat jo saavuttaneet tällaisesta järjestelystä poliittisen yhteisymmärryksen Euroryhmän ja talous- ja rahoitusasioiden ministerineuvoston yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen varautumisjärjestelyistä 18 päivänä joulukuuta 2013 antamassaan lausunnossa.

#### **6.2 Esityksen vaikutukset**

Komission ehdotuksella EVM:n siirtämisestä EU:n lainsäädäntökehikkoon ja muuttamisesta EVR:ksi ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia Suomelle, koska Suomen osuus EVR:n maksetusta pääomasta ja vaadittaessa maksettavasta pääomasta sekä EVR:n enimmäislainanantokyky säilyisivät samoina kuin ne ovat EVM:ssä. EVR on kuitenkin valtiontaloudellisesti merkittävä Suomelle. Suomen valtiontalouden näkökulmasta riskit liittyvät pääosin EVR:n vaadittaessa maksettavaan pääomaan ja jo maksettuun pääomaan.

Rahoitustukea koskevan päätöksenteon muuttaminen vahvistettuun määräenemmistöpäätöksentekoon merkitsee siirtymistä Suomen näkökulmasta riskipitoisempaan päätöksentekomenettelyyn. Muutos voi johtaa tilanteeseen, jossa rahoitustuen myöntämistä vastaan äänestänyt maa joutuu maksamaan budjettivaroista lisää pääomaa EVR:lle tappioiden kattamiseksi. Vahvistetussa määräenemmistöpäätöksenteossa veto-oikeus säilyy ainoastaan kolmella maalla – Saksalla, Ranskalla ja Italialla – kun se nykyisin on kaikilla EVM:n jäsenmailla. Suomi voisi siten joutua maksamaan enimmillään 11,14 miljardia euroa lisää pääomaa EVR:lle, vaikka olisi äänestänyt rahoitustukipäätöksiä vastaan. Nykyisessä EVM-sopimuksessa vahvistettu määräenemmistöpäätös on rajattu koskemaan vain erittäin rajoitetusti sovellettavissa olevaa hätätilamenettelyä. EVM:n

## U 5/2018 vp

hätätilamenettelyssä tuen myöntämistä vastaan äänestäneitä suojaa lisäksi hätätilarahasto, jonka purkaminen edellyttää yksimielisyyttä.

Rahoitustuen hinnoittelua koskevan päätöksenteon siirtäminen vahvistettuun määräenemmistöpäätöksentekoon mahdollistaa myös hinnoittelun muuttamisen siten, että se ei kata EVM:n varainhankinta- ja toimintakustannuksia kokonaisuudessaan. On varsin todennäköistä, että uusia rahoitustukiohjelmiä hyväksytään ennen vuotta 2059, jolloin viimeiset nykyisistä rahoitustukilainoista erääntyvät. Suomen vastuiden näkökulmasta olisi tärkeää muuttaa EVM:n rahoitustuen hinnoittelua kannustamaan nopeampaan takaisinmaksuun, jotta riskit EVM:n pääomalle vähenisivät.

Ehdotuksen vaikutuksia EVM:n liikkeeseen laskemiin velkakirjoihin ei ole ehdotuksessa arvioitu. Syyskuun 2017 lopussa EVM:n liikkeessä olevan velan kokonaismäärä oli 90,1 miljardia euroa. Ehdotuksesta ei ilmene, onko vastuu EVM:n liikkeeseen laskemista velkakirjoista mahdollista siirtää EVR:lle neuvoston asetuksella vai edellyttääkö siirto velkakirjojen ehtojen mukaan velkakirjanhaltijoiden suostumusta.

Taloudellisia vaikutuksia tai lisävastuita ja -sitoumuksia voisi syntyä tilanteessa, jossa tukea saanut maa ei maksa sovitusti takaisin saamaansa rahoitustukea. Suomi voisi tällöin joutua maksamaan lisää pääomaa EVR:lle. Perussäännön mukaan EVR:n, aivan kuten EVM:nkin, 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.

EVR:n rahoitustuen takaisinmaksuun liittyviä riskejä kasvattaa uskottavan velkajärjestelymekanismin puute. Komission ehdotus ei sisällä lainkaan nykyisen EVM-sopimuksen johdantolausekkeiden viittauksia sijoittajanvastuuta koskeviin elementteihin tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Rahoitustuen myöntäminen tilanteessa, jossa maan velka ei ole kestävällä tasolla eikä sitä järjestellä uudelleen kestävällä tasolle ennen rahoitustuen maksamista, johtaisi yksityisen sijoittajariskin siirtymiseen EVR-ohjelman kautta jäsenmaiden kannettavaksi. EVM:n nykyiset rahoitustuen ehdot pitkällä laina-ajoilla ja hyvin edullisella hinnoittelulla eivät luo jäsenvaltioille kannustimia vastuullisen talouspolitiikan harjoittamiseen. Velkajärjestelymekanismin puuttuminen yhdistettynä rahoitustuen myöntämiseen vahvistetulla määräenemmistöllä voisi johtaa tilanteeseen, jossa jäsenvaltio ottaisi vasten tahtoaan vastatakseen toisen jäsenmaan talouspolitiikan seuraukset ja sen kestävämmällä tasolla olevan velkataakan riskit ja vastuut siirtyisivät rahoitustuen kautta muiden jäsenmaiden kannettavaksi.

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

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä ja ERVV-lainoilla ei ole vastaavaa asemaa. Komission asetusehdotuksen johdanto-osan 48 kappaleessa todetaan, että EVR:n tulevilla lainoilla olisi oltava, niin kuin EVM:n lainoilla, etuoikeusasema heti IMF:n lainojen jälkeen. EU-oikeuden mukaan johdanto-osassa voidaan vain selventää itse säädöksessä olevia säännöksiä. Asetus ei sisällä mitään etuoikeusasemasta, joten on epävarmaa, onko kyseistä johdantokappaletta mahdollista lopulta sisällyttää asetukseen.



### 6.3 Vaikutukset Suomen vastuisiin

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2017. 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.

Vuonna 2010 alkaneen euroalueen talous- ja rahoituskriisin seurauksena on perustettu Euroopan unionin Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (*ERVM*) sekä euroalueen jäsenvaltioiden kesken väliaikainen Euroopan rahoitusvakausväline (*ERVV*) sekä EVM. ERVV ei voi myöntää uutta rahoitustukea.

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 ja Suomen osuus kokonaispääomasta on yhteensä 12,58 miljardia euroa.

Euroalueen kriisin aikana maksettua rahoitustukea viiden eri euromaan ohjelmista on maksamatta takaisin vielä 373,5 miljardia euroa. Suomen laskennalliset vastuut ohjelmissa maksetuista rahoitustukilainoista olivat joulukuun lopussa 2017 yhteensä noin 6,67 miljardia euroa, joka kuvastaa arviota siitä enimmäistappioiden määrästä, joka kohdistuu Suomen antamiin pääomavastuisiin, takauksiin, valtioneuvostoihin ja kahdenvälisiin lainoihin.

EVM:n enimmäislainanantokyky on 500 miljardia euroa, josta oli vuoden 2017 lopussa sidottuna 122 miljardia euroa ja käytössä 76,2 miljardia euroa. EVM:n maksamasta rahoitustuesta on maksamatta takaisin Espanjan ohjelmasta 31,7 miljardia euroa, Kyproksen ohjelmasta 6,3 miljardia euroa ja Kreikan ohjelmasta 38,2 miljardia euroa. Kreikan ohjelma EVM:sta päättyi elokuussa 2018. Suomen laskennallinen osuus sidotusta lainakapasiteetista on noin 2,18 miljardia euroa ja käytetystä noin 1,36 miljardia euroa.

Espanja on maksanut takaisin yhteensä 9,6 miljardia euroa saamastaan 41,3 miljardin euron rahoitustuesta. Tästä 9,3 miljardia euroa on maksettu takaisin etuajassa. Espanjalle EVM:sta maksetusta rahoitustuesta Suomelle syntyviä vastuita rajaa vakuusjärjestely, jonka markkina-arvo 31 päivänä joulukuuta 2017 oli noin 297,1 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 toimi euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Suomen osuus ERVV:n takauksista on 1,929 %.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyin varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuun 2017 lopussa käytössä noin 200,2 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien taattava summa on noin 227,8 miljardia euroa. Suomen osuus pääomasta ja nettokoroista oli noin 4,39 miljardia euroa ja ylitakauksineen noin 7,01 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus ERVV:n maksetusta rahoitustuesta on 3,37 miljardia euroa ja Kreikan ERVV-lainan pääomitetuista koroista arviolta 0,11 miljardia euroa, eli yhteensä 3,48 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 31 päivänä joulukuuta 2017 noin 923,8 miljoonaa euroa.

Keskeiset erot Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) 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, minkä takia määränemistöpäätöksenteko IMF:n johtokunnassa ei ole ongelmallinen. Euroalueen kriisin aikana syntyneet valtiontaloudellisesti merkittävät vastuut ja sitoumukset sen sijaan osoittavat, että EVR:ssä tehtävät päätökset ovat Suomen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta merkittäviä.

Marraskuun 2017 lopussa IMF:n myöntämää rahoitustukea oli maksamatta takaisin 74 eri maan ohjelmista yhteensä noin 58,1 miljardia euroa, jonka takaavat IMF:n kaikki 189 jäsenmaata. Suomen laskennallinen osuus tästä on noin 290 miljoonaa euroa. Euroalueella maksettiin vuosina 2010—2017 viidelle eri euromaille kahdenvälisinä lainoina sekä ERVV:n, ERVV:n ja EVM:n rahoitustukena yhteensä 360,1 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus tästä on 6,72 miljardia euroa.

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.

IMF:n myöntämän rahoitustuen takaisinmaksun riskejä vähennetään pääasiallisesti rajaamalla jäsenmaakohtaisen rahoitustuen määrää kiintiöillä, rahoituksen korkeammalla hinnalla, lyhyillä laina-ajoilla ja ensisijaisen velkojan asemalla. Rahoituksen ehdot on suunniteltu kannustamaan lainojen nopeaan takaisinmaksuun. Verrattuna EVM:n ja ERVV:n rahoitustukeen, IMF:n rahoitustuen laina-ajat ovat merkittävästi lyhyempiä, kestoltaan 4—10 vuotta, ja rahoituksen hinta on huomattavasti korkeampi, nousten korkeammaksi laina-ajan pidentyessä. Rahoitus on luonteeltaan lähempänä likviditeettitukea, joka on suunniteltu tarjoamaan väliaikaista tukea jäsenmaiden pääsemiseksi takaisin rahoitusmarkkinoille.

Pois lukien kaikkein köyhimmille maille myönnettävät pehmeäehtoiset lainat, IMF:n rahoitustuella ei pyritä myöskään kohentamaan tukea saavien maiden velkakestävyyttä, kuten eurokriisin aikana toimittiin kahdenvälisen lainan sekä ERVV:n että EVM:n rahoitustuen

ehto- ja lainajaksien kanssa. EVM:n laskelmien mukaan ERVV- tai EVM-rahoitustukea saaneet maat säästivät pelkästään vuonna 2016 velanhoitokustannuksissaan yhteensä 14,4 miljardia euroa. Merkittävät erot rahoituksen hinnassa ja laina-aikojen pituudessa ovat johtaneet pitkäaikaisiin vastuisiin muille euromaille, koska tukea saaneilla mailla 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 2059 asti. Euromaista lähes kolmannes on ollut rahoitustukiohjelmassa viimeisen 10 vuoden aikana.

#### 6.4 Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely

Pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on ollut voimassa vuoden 2015 alusta ja pankkiunionimaiden yhteinen kriisinratkaisumekanismi vuoden 2016 alusta alkaen. Rahoitusjärjestelmän kannalta keskeisten suomalaisten pankkien kriisinratkaisun suunnittelun ja toteutuksen hoitaa kriisinratkaisu-neuvosto (SRB) yhteistyössä Suomen Rahoitusvakausviraston (RVV) kanssa. Suomalaisista pankeista tähän ryhmään kuuluvat tällä hetkellä OP-ryhmä ja Kuntarahaus sekä myöhemmin Nordea. Muiden pienempien suomalaisten toimijoiden kriisinratkaisu on RVV:n vastuulla.

Nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön tarkoituksena on ollut siirtää vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta yksityisesti (pankkisijoittajien ja laajemmin pankkisektorin) katettavaksi. Julkisen yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoituksena olisi kuitenkin uskottavasti varmistaa kriisinratkaisun rahoituksen riittävyys siinäkin tapauksessa, että usean samanaikaisen ongelmapankin kriisinratkaisu tyhjentää etukäteen rahastoidut varat. Kokemukset tämän lainsäädännön soveltamisesta ovat kuitenkin vielä vähäisiä ja toistaiseksi paine julkisten varojen käyttöön jo ennakkolisena toimenä ennen itse kriisinhallintoon asettamista on osoittautunut suureksi.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston täydentävien rahoitusjärjestelyjen ja kriisinratkaisulainsäädännön soveltamisen välillä on vahva yhteys. Kriisinratkaisun yhtenä keskeisenä ajatuksena on sen perustuminen yksityiseen rahoitukseen ja että pankeilta kerättyä kriisinratkaisurahastoa käytetään lähinnä sijoittajavastuun toteuttamisesta tehtävien poikkeusten rahoittamiseen. Mitä helpommin julkista lisärahoitusta on käytettävissä, sitä todennäköisemmin lainsäädäntöä tulkitaan siten, että lisärahoitusta myös tarvitaan. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin vaikutusarvion mukaan yksityinen rahoitus on lähtökohtaisesti kuitenkin riittävä.

Varautumisjärjestelyn vaikutukset julkiselle taloudelle ja pankkiunioniin osallistuville jäsenvaltioille riippuvat ennen kaikkea siitä kuinka poliittisella tasolla sovittua periaatetta fiskaalisesta neutraaliudesta keskipitkällä aikavälillä pystytään kunnioittamaan käytännössä. Tästä riippumatta lyhyellä aikavälillä jäsenvaltioille saattaa tulla kustannuksia, mikäli yhteiseen varautumisjärjestelyyn joudutaan turvautumaan. Fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti kaikki varautumisjärjestelyn aiheuttamat kustannukset pitäisi kuitenkin kerätä toimialalta takaisin keskipitkällä aikavälillä.

Mikäli yhteinen varautumisjärjestely tarjottaisiin EVM:n tai EVR:n kautta, olisi sillä taloudellisia vaikutuksia edellä mainittuihin toimijoihin siinä tapauksessa, että velallinen (yhteinen kriisinratkaisu-neuvosto) laiminlöisi varautumisjärjestelystä tulevan rahoituksen takaisinmaksuja. Tällöin EVM:n tai EVR:n vararahastot, maksettu pääoma sekä tarvittaessa vaadittaessa maksettava pääoma kattaisivat syntyneitä tappiota.

## 6.5 Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta tulevat vastuut

Eurojärjestelmän (Euroopan keskuspankki 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 noin 1,785 %. Perinteisten rahapolitiikan lainaoperaatioiden lisäksi eurojärjestelmällä on nykyisin käynnissä laajennettu omaisuuserien osto-ohjelma, joka 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 pitkittymistä. Osto-ohjelman kuukausiostot olivat aluksi keskimäärin 60 miljardia euroa (3/2015—3/2016), minkä jälkeen kuukausiostot nostettiin 80 miljardiin euroon (4/2016—3/2017). Huhtikuusta 2017 lähtien ostotahti palautettiin takaisin 60 miljardiin euroon. Vuoden 2018 tammikuusta määrä on 30 miljardia euroa. Ostoja jatketaan syyskuun 2018 loppuun asti ja tarvittaessa sen jälkeenkin, kunnes EKP:n neuvosto katsoo inflaatiovauhdin palautuvan kestävästi tavoitteen mukaiseksi.

Suomen Pankki on mukana osto-ohjelmien toteuttamisessa. Suomen Pankin tekemien ostojen määrät käyvät ilmi sen taseesta. Eurojärjestelmän rahapoliittisista syistä hallussaan pitämien arvopapereiden määrä oli marraskuun 2017 lopussa 2 343 miljardia euroa. Tästä julkisen sektorin velkakirjojen osto-ohjelman osuus oli 1 849 miljardia euroa. Suomen Pankilla oli 24 päivänä marraskuuta 2017 taseessaan julkisen sektorin velkakirjojen osto-ohjelmassa ostettuja valtion velkakirjoja 24,7 miljardia euroa. Suomen Pankin osto-ohjelmassa ostamat arvopaperit ovat suurimmaksi osaksi Suomen valtion joukkovelkakirjoja.

Rahapolitiikan toteuttaminen sekä rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden turvaaminen ovat keskuspankin ydintehtäviä, joista voi aiheutua tappioita. Suomen Pankin mukaan riskeihin varaudutaan huolehtimalla taseen vahvuudesta eli kartuttamalla varauksia ja pääomia sekä vähentämällä tarvittaessa rahoitusvarallisuuden riskejä. Suomen Pankki on lisännyt omia pääomiaan ja varauksiaan. Vuoden 2016 lopussa Suomen Pankin laajan oman pääoman määrä oli yhteensä 9,4 miljardia euroa. Tästä kanta- ja vararahaston osuus oli 2,6 miljardia euroa, varausten osuus (ilman eläkevarausta) 3,9 miljardia euroa ja arvonmuutostilien osuus 3,0 miljardia euroa. Suomen Pankin vuosikertomuksen mukaan varaukset ja pääoma riittävät kattamaan sijoitustoiminnasta aiheutuvat ja rahapoliittisten toimien tunnistetut riskit.

Edellä mainittujen riskien lisäksi Suomen Pankilla on eurojärjestelmän osana TARGET2-maksujärjestelmän keskusvastapuolena saatavia eurojärjestelmän sisällä. TARGET2 (*Trans-European Automated Real-time 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, ja liikepankit sekä keskeiset maksu- ja selvitysjärjestelmät siirtävät katteensa sitä käyttäen. TARGET2-maksujärjestelmään liittyvät saamiset muodostavat riskin Suomen Pankille vain siinä tapauksessa, jos EKP olisi maksukyvytön. Suomen Pankin TARGET2-järjestelmään ja kirjeenvaihtajapankkitileihin liittyvät nettomääräiset saamiset olivat 24 päivänä marraskuuta 2017 yhteensä 80,3 miljardia euroa. Kyseessä on saaminen EKP:ltä. TARGET-saamisten kasvu liittyy rahapoliittiseen elvytykseen, mikä kasvattaa euroalueen pankkijärjestelmän likviditeettiä sekä pankkien talletuksia kansallisissa keskuspankeissa ja näin myös Suomen Pankissa.

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

## **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely**

U-kirjeluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja se on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 9 päivänä helmikuuta 2018.

## **8 Ehdotuksen käsittely EU:ssa ja toisten jäsenvaltioiden kannat**

Komissio on esitellyt asetusehdotuksen 11 ja 12 päivänä tammikuuta 2018 pidetyssä talous- ja rahoituskomitean kokouksessa sekä 23 päivänä tammikuuta 2018 pidetyssä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston kokouksessa. Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä ei ole alkanut.

Euroopan parlamentissa asiaa käsitellään talous- ja raha-asioiden valiokunnassa, jolle budjetti- sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnat antavat lausunnot. Käsittely parlamentissa ei ole alkanut.

## **9 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen ja muuttamiseen Euroopan valuuttarahastoksi. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp. Komission asetusehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi ei täytä mitään näissä kannoissa esitetyistä edellytyksistä.

Komission ehdotus perustaa Euroopan valuuttarahasto sekundäärilainsäädäntöä käyttäen ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole asianmukainen. Toisin kuin EVM:ssa, joka voi tehdä päätökset itsenäisesti, kaikki EVR:n päätökset, joiden takia se ylipäänsä olisi olemassa, jouduttaisiin alistamaan neuvoston vahvistettaviksi. Tällainen vahvistusmenettely on väistämätön seuraus, jos valuuttarahasto perustetaan asetuksella, koska EU-virastolle ei voida antaa merkittävää harkintavaltaa edellyttävää päätöksentekovaltaa.

Suomi voi tukea sitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely perustetaan EVM:n tai sen mahdollisesti korvaavan EVR:n yhteyteen. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla. Varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee lisäksi periaatteellisesti takaisin täysimääräisesti toimialalta ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakausmaksuilla.

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.

## U 5/2018 vp

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi valtioneuvosto ei voi myöskään hyväksyä komission ehdotusta, että EVR:ssa rahoitustukiohjelmien hyväksymistä ja rahoitustuen maksamista, mukaan lukien luottolaitosten suora pääomittaminen, tai rahoitustuen hinnoittelua koskevat päätökset tehtäisiin yksimielisyyden sijasta vahvistetulla määräenemmistöllä. Eduskunnan budjettisuvereniteetin turvaamiseksi yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat päätökset tulee tehdä yksimielisesti.

Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto ei kannata asetuksen hyväksymistä, vaan katsoo, että EVM:ää tulee ainakin toistaiseksi kehittää voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta.

EVM:n tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. EVM:lle tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Tarvittaessa EVM:n tulisi myös saada rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana.