

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 34/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että tarkastusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Pekka Morén ja lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari ja johtava tuloksellisuustarkastaja Nina Alatalo, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- osastopäällikkö Tuomas Saarenheimo, Suomen Pankki.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2012 käsitellyt EU:n vakausjärjestelyjä ja Suomen taloudellisia vastuita (TrVL 5/2011 vp — HE 59/2011 vp). Lausunnon mukaan eduskunnalla on perustuslain takaama oikeus saada oikea ja riittävä kuva valtion taloudellisesta asemasta, tuloista ja menoista, talousarvion toteutumisesta, omaisuudesta ja sitoumuksista sekä hallituksen ja hallinnon toiminnan tuloksista. Tämä koskee sekä eduskunnan ennakkollista valtionaloudellista päätök-

sentekoa että jälkikäteistä raportointia ja eduskunnan perustuslain mukaan suorittamaa valtionalouden valvontaa.

Parlamentarisessa hallitustavassa hallituksen tehtävänä on antaa eduskunnalle luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekoa varten. Eduskunnan hyväksyttäväksi tulevien valtion kansainvälisten sitoumusten sekä suostumusten valtioneuvoston antamiseen eduskunta saa tiedot päätöksentekoaan varten hallituksen esityksen perusteluissa. Valiokunnan mielestä olennaista on, että eduskunta saa päätöksenteon perustana olevasta valtiopäiväasiakirjasta oikean ja riittä-

vän kuvan päätettävän asian kokonaisuudesta ja päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, joka on annettu eduskunnalle 22. toukokuuta 2012, sisältää finanssipolitiikan tarkastukseen perustuvan raportoinnin Suomen vastuusitoumuksia koskevista tiedoista ja euroalueen rahoitusvakauserjestelyistä. Tarkastuskohteena on ollut erityisesti se, saako eduskunta valtiopäiväasiakirjoista oikeat ja riittävät tiedot euroalueen rahoitusvakauserjestelyiden vaikutuksista ja riskeistä päätöksentekoa varten (K 14/2012 vp).

Euroopan ja euroalueen kriisimaiden vakauserjestelyistä johtuvat sitoumukset ovat lisänneet olennaisesti Suomen valtion taloudellisia vastuuta ja riskejä. Valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion takaukset ja takuut olivat vuoden 2011 lopussa yhteensä 10,9 miljardia euroa. Suurin osa tästä eli 5,7 miljardia euroa johtui EU:n ja euroalueen vakauserjestelyihin liittyvistä sitoumuksista ja vastuista. Tässä arvioissa ovat mukana ERVV:n varainhankinnan lisäksi myös Suomen laskennalliset osuudet IMF:n ja ERVM:n sitoumuksista sekä IMF:n ja EU:n maksutaseavusta. Suomen valtion vastuiden kannalta Kreikan lainan ohella keskeiset riskit liittyvät ERVV:n varainhankinnalle annettuihin sitoumuksiin. Velkakriisin pitkittyminen ja syveneminen on lisännyt paineita ottaa käyttöön uusia tukimekanismeja. Esimerkiksi Euroopan vakauserjestely EVM:n aloittaessa toimintansa heinäkuussa 2012 Suomen valtion velka kasvaa pääomaosuuden maksun seurauksena 1,44 miljardia euroa. Valiokunnan mielestä tukimekanismi on monimutkainen ja eduskunnan on virallisiasiakirjojen perusteella ollut vaikeaa hahmottaa tätä kokonaisuutta ja etenkin siihen sisältyviä riskejä (esim. ERVM, ERVV, EVM, Suomen Pankki, EKP ja IMF).

Finanssi- ja velkakriisin syveneminen on näkynyt rahoitusmarkkinoilla suurena epävarmuutena ja luottamuksen puutteena. Valiokunnan mielestä Kreikan tilanteen ohella vakavaa huomiota on tarpeen kiinnittää esimerkiksi Espanjan pankki- ja rahoitussektorin tilanteen sekä

kansantalouden heikon kilpailukykyyn, suurtyötömyyden ja kasvunäkymien aiheuttamaan epävarmuuteen markkinoilla. Asiantuntija-arvioiden mukaan EVM-sopimuksen mukainen tämänhetkinen EVM:n ja ERVV:n jäljellä oleva rahoituskapasiteetti ei riittäisi kattamaan mahdollisia suurten euromaiden (esim. Espanja, Italia) velkakriisin kärjistymisestä aiheutuvia riskejä ja vakavia häiriötilanteita.

Kriisinhallintamekanismien valmistelussa on edetty nopealla tempolla, ja kriisitilanteiden kärjistyessä päätöksiin sisältyvää todellista liikkumavaraa on ollut vain vähän. Euroopan unionin velka- ja finanssikriisin hoitoa onkin leimannut jatkuva kiire ja toistuvat kriisipäätökset ja -kokoukset. Tämä on asettanut kansallisen valmistelun ja eduskunnan osallistumisen hyvin vaikeaan asemaan. Valiokunnan käsityksen mukaan unionissa on omaksuttu toimintatapoja, jotka eivät aina turvaa asioiden hyvää valmistelua ja jotka samalla heikentävät unionin perussopimusten mukaisten kansanvallan, oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Tarkastusvaliokunta on vakauserjestelyjen kohdalla pyrkinyt erityisesti arvioimaan sitä, onko valtion taloudellisista vastuista ja sitoumuksista sekä niiden riskeistä annettu eduskunnalle oikea ja riittävä kuva. Valiokunnan havaintona on aiemmissa vaiheissa ollut, että vastuut ja sitoumukset ovat kasvaneet merkittävästi ja erityisesti niihin sisältyvistä riskeistä ja taloudellisista vaikutuksista tulisi antaa eduskunnalle nykyistä selkeämpi kuva (TrVM 1/2011 vp, TrVL 5/2011 vp). Eduskunnan päätöksenteon kannalta on nykytilanteessa yhä tärkeämpää arvioida kriisinhallinnassa harjoitetun toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja tuloksellisuutta suhteessa Suomen kantokykyyn erilaisissa talouden tilanteissa. Tämä edellyttää hallituksen esityksiltä luotettavia arvioita ja analyysyjä myös vaihtoehtoisista toimintatavoista.

Nyt on käsitteillä hallituksen esitys Euroopan vakauserjestelymekanismiin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta HE 34/2012 vp, joka on annettu eduskunnalle 26.4.2012. Valiokunta pitää

hyvänä saavutuksena, että esityksessä tarkastellaan myös kriisinhallintavälineiden riskejä. Taloudellisten vaikutusten arviointi sisältää arvon kokonaisriskien mittaluokasta Suomen kannalta sekä arvon talouskriisin vaikutuksista Suomen valtion kyvyille vastata velvoitteistaan.

Valiokunnan mielestä riskejä on tarpeen luokitella eri riskityyppeihin ja tehdä sekä määrällisiä että laadullisia arviointeja sekä selventää myös sitä, millaisia riskejä ylipäätään otetaan ja miten niitä pyritään hallitsemaan (riskienhallintapolitiikka). Valiokunnan mielestä Suomen luottoluokitusaseman kehitys ja sen vaikutukset Suomen varainhankinnan kustannuksille tulisi ottaa esille EVM-sopimuksen riskien käsittelyn yhteydessä (luottoluokitusriskit). Suomen valtiolla on tällä hetkellä paras mahdollinen luokitus kolmelta luokittajalta, joista kuitenkin yksi on asettanut Suomen luottoluokituksen tarkkailuun siten, että luokitus saattaa laskea lähitulevaisuudessa. Myös koko euroalueen luottoluokitukset on asetettu tarkkailtavaksi alaspäin muun muassa euroalueen velkakriisin vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä hallituksen asettamaa tavoitetta, jonka mukaan Suomen valtio tulee jatkossakin säilyttämään parhaimman mahdollisen luottoluokituksen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin näkemys, että esimerkiksi ERVV:n varainhankinta on ollut halpaa, vaikka luottoluokitus on pudonnut. Luokituksen laskulla ei siten näyttäisi olevan pelättyä korkovaikutusta ainakaan lyhyellä aikavälillä. Valiokunnan mielestä hallituksen tulee selventää näkemyksensä tässä asiassa, jotta eduskunta voisi arvioida mahdollisen luottoluokituksen muuttumisen merkitystä.

Eduskunnan käsiteltävänä ovat myös E-kirjeet koskien EVM-sopimuksen ohjesääntöä (E 47/2012 vp) sekä sijoitus-, riskienhallinta- ja osingonjakopolitiikkaa (E 49/2012 vp). Valiokunta painottaa EVM:n riskienhallintapolitiikan keskeistä merkitystä sekä riskien jatkuvaa arviointia ja pitää tarpeellisena erityisen riskilautakunnan asettamista. Valiokunnan käsityksen mukaan riskienhallintapolitiikan periaatteet ja linjaukset ovat kaikille jäsenmaille tärkeitä asioita, joiden tulee kuulua EVM:n hallintoneu-

voston poliittiseen päätösvaltaan, eikä niitä saa jättää EVM:n toimitusjohtajan tai johtokunnan päätettäväksi. Johtokunnalle kuuluu riskienhallintapolitiikan operatiivinen valvonta ja hallintoneuvoston hyväksymien periaatteiden ja tavoitteiden toteuttaminen.

Valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisena, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen. Nämä vuosikertomukset valtioneuvoston tulee saattaa eduskunnalle E-kirjelminä. Tässä yhteydessä eduskunnalla ja tarkastusvaliokunnalla on vuosittain mahdollisuus tarkastella euroalueen vakauttamiseen ja rahoitusvakauteen liittyviä riskejä.

Euroopan vakausmekanismin ohjesäännössä annetaan tarkemmat määräykset myös EVM-sopimuksen 28—30 artikloissa tarkoitettusta EVM:n sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Hallituksen esityksen mukaan väliaikainen rahoitusvakausväline ERVV jatkaa toimintaansa euryöryhmän tekemän periaatepäätöksen mukaisesti rinnakkain EVM:n kanssa korkeintaan kesäkuun 2013 loppuun ja tämän jälkeenkin ERVV jatkaa myöntämänsä ja ottamansa rahoituksen hallinnointia velkakirjojen juoksuajan. ERVV:tä voidaan käyttää rinnakkain EVM:n sijasta vain siltä osin, kuin EVM:n kapasiteetti ei riitä tuen antamiseen. Lisäksi, mikäli EVM:n kapasiteetti ei riitä tuen antamiseen, voidaan ERVV:tä yksimielisellä päätöksellä rinnakkaisoloajan (1.7.2012—30.6.2013) alkaa käyttää uudelleen. Tästäkin syystä valiokunta pitää tarpeellisena ERVV:n tilintarkastuksen avoimuuden parantamista. Yksi vaihtoehto on, että EVM:n tilintarkastuslautakunnan toimivaltuudet ulotetaan koskemaan myös ERVV:n toimintaa ja siitä raportoidaan vuosittain eduskunnalle.

Pankkien kohdalla ensisijaisena lähtökohtana on aina, että pankit itse vahvistavat pääomiaan ja taseitaan ja että pankkien vakavaraisuutta seurataan, sääntelyä parannetaan ja esimerkiksi stressitestien käyttöä kehitetään. Valiokunta painottaa vakausrahastoista mahdollisesti osittain rahoitettavan pankkituen täyttä vastikkeellisuutta. Valiokunnan mielestä pankkituen vastikkeena on oltava pankin aito ensisijainen osakepääoma,

jolloin vastikkeena ovat pankin osakkeet. Valiokunta korostaa, että pankkituen vastikkeellisuus on aina turvattava vakausrahastojen lainaohjelmien ehdoissa.

Jatkossa EVM tulee IMF:n tavoin nauttimaan ensisijaisen velkojan asemaa. Tämä seikka tekee huolellisen velkakestävyysanalyysin erityisen tärkeäksi. Rahoitustukea saavalla valtiolla on oltava edellytykset hoitaa velkansa. Jos valtion velkatilanne ei ole kestävä, velkakestävyys täytyy palauttaa ennen ohjelman aloittamista. Velkojen uudelleen järjestely on yksi tapa saavuttaa velkakestävyys. Valiokunta painottaa, että EVM ei ole tukiautomaatti, vaan vastuu on aina jäsenmailla itsellään, jotta moraalikato voidaan välttää.

Jos etuoikeutettua rahoitustukea myönnetään maalle, jonka velkakestävyys on heikko, sillä on

kielteisiä vaikutuksia yksityisen rahoituksen saatavuuteen. Kun maan yksityinen, markkinaehtoinen velka ohjelman edetessä hiljalleen korvautuu etuoikeutetulla ohjelmarahoituksella, luottoriski kohdentuu yhä pienemmän yksityisten velkojien joukon kannettavaksi. Tällaisessa tilanteessa maan edellytykset palata markkinarahoitukseen piiriin voivat heikentyä ratkaisevasti. Jotta tavoite yksityisen sektorin luottamuksen kohentamisesta ja maan markkinoille palaamisesta toteutuisi, on tukirahoituksen perustana oltava jäsenvaltion uskottava velkakestävyys.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Olli Immonen /ps
Eero Lehti /kok

Mika Lintilä /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Kari Tolvanen /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.