

Suomen euroero: Päälinjat

VTT Tuomas Malinen

Miten Suomen ero Euroopan yhteisvaluutasta, eurosta, etenisi? Käsittelen tässä raportissa tiivistetysti tähän liittyviä kysymyksiä.

Raportti nojaa englanninkieliseen tutkimukseen: *How to leave the Eurozone: The case of Finland*.¹ Siinä kävimme asiantuntijaryhmän kanssa läpi euroeron yleisiä kysymyksiä sekä hahmottelimme tarkemmin Suomen euroeroon liittyviä ongelmia ja ratkaisuja.

Euroero: Suomen erikoistapaus

Suomen euroeron tiellä on yksi muut ylittävä ongelma. Suomen viranomaiset ovat kaikessa hiljaisuudessa lopettaneet kansalliset maksujärjestelmämme. Tämä tarkoittaa, että kaikki Suomessa tehdyt korttimaksut käyttävät yleiseurooppalaisia järjestelmiä perustuen yhteiseurooppalaiseen maksualueeseen (*Single euro payment area, SEPA*). Siihen kuuluvat EBA (*European Banking Authority*) Clearing Euro 1 ja EBA Clearing STEP 2 maksujärjestelmät (*payment clearing systems*). Näiden järjestelmien lisäksi käytössä on Euroopan laajuinen reaaliaikainen bruttomaksujärjestelmä, TARGET2 sekä arvopapereiden kaupankäynnin selvitykseen suunniteltu TARGET2-Securities. Kaikkia järjestelmiä käytetään euromaksuihin. Mukana on myös EU:n ulkopuolisia maita. Suomella on vielä käytössään suurten maksujen järjestelmä (POPS), jonka volyymit ovat olleet varsin pienet. Euroalueen instituutiot ovat onnistunut kehittämään 15 vuoden aikana maailman tehokkaimmat ja suurimmat järjestelmät. Ne ovat myös toimineet luotettavasti.

Kotimaisten maksujärjestelmien puute aiheuttaa huomattavia ongelmia Suomen euroeron kannalta, koska se tarkoittaa, että maksuja ei voida muuttaa suoraan markkamääräisiksi. Luotettavan uuden maksujärjestelmän rakentaminen kestää pitkään, todennäköisesti yli vuoden. Tämän ajan Suomen olisi selvittävä joko eurooppalaisilla järjestelmillä tai nojautumalla käteiseen ja muihin väliaikaisiin maksukeinoihin, kuten kryptovaluuttoihin. Vastakkaisena positiivisena trendinä Suomessa toimivien pankkien yhteistoiminta Automatia Pankkiautomaatit Oy:n kautta on luonut pankkien välisille maksuille kotimaisen modernin järjestelmän. Olisikin erittäin suositeltavaa alkaa välittömästi rakentaa uudelleen kotimaisia maksujärjestelmiä, ellei sitä työtä ole vielä aloitettu.²

Euroeron laillisuus

Euroopan unionia johdetaan sopimuskokoelmien pohjalta. EU:n peruskirja ja perussopimukset ovat jäsenmaiden yhdessä sopima kokoelma säädöksiä, joihin maat ovat yhteisellä sopimuksella sitoutuneet.

¹ Raportti on vapaasti ladattavissa SSRN avoimesta [artikkelitietokannasta](#).

² Katso esim. valtiovarainministeriön työryhmämuistio [23/2018](#).

Suomen euroero

Näiden perustana ovat poliittiset päätökset. Tämän vuoksi EU -lakia ei voida pitää esteenä euroerolle. Eroklauసుulin puuttuminen perussopimuksesta kuvaa ainoastaan sitä, että erosta ei voi neuvotella komission, parlamentin vai vastaavien EU -instituutioiden kanssa, koska heillä ei ole siihen valtuuksia. Euroerosta voidaan kuitenkin sopia poliittisesti jäsenmaiden kesken. Näin olisi esimerkiksi tehty, jos Kreikka olisi eronnut eurosta.

Muut jäsenmaat voivat asettua vastustamaan jonkin maan eroa. Tämän vuoksi eroaminen olisi hyvä sitoa EU -lakiin sekä kansainväliseen lakiin. Näihin perustuen eroava maa voi esittää kolmea syytä yksipuoliselle vetäytymiselleen euroalueesta:

1. Kansallinen hätätila
2. Force majeure
3. EU:n perussopimuksen tai periaatteiden rikkomukset ja muutokset

Lakiteknisesti pätevin eron syy on sopimusrikkomus.

Euroopan vakausmekanismiin, minkä Suomen eduskunta ratifioi 12.5.2021, voidaan katsoa rikkovan tai vähintään johtavan monien keskeisten EU:n perussopimuksien artiklojen, kuten yhteisvastuun kieltävän artiklan 125 sekä budjettialijäämän kieltävän artiklan 310, perustavanlaatuisiin uudelleentulkintoihin. Suomen euroeron laillisuus toisin sanoen perustettaisiin EU:n, ja euron, muuttumiseen joksikin muuksi, kuin mihin alun perin liityimme. Samaa argumenttia voitaisiin käyttää myös mahdollisessa EU-erossa.

Euroeron käytännön toteutus

Euroerossa keskeisiksi kysymyksiksi muodostuvat:

1. Kykeneekö eroava maa takaamaan maksujärjestelmänsä toimivuuden ja pystyykö se luomaan uuden markkinoiden luottamusta nauttivan keskuspankin?
2. Pystyykö eroava maa turvaamaan pankkiensa, yrityksiensä ja valtion instituutioidensa maksukyvyyn erotilanteessa?
3. Pystyykö maa pysymään poliittisesti yhtenäisenä läpi vaikean muutosvaiheen?

Käsittelen jokaista kohtaa erikseen.

Maksu- ja rahoitusjärjestelmät

Vaikka Suomella ei tällä hetkellä ole kotimaisia maksujärjestelmiä, sen rahoitusjärjestelmän rakenne helpottaa eroa kahdella tavalla. Suomessa toimii vain muutama pankki ja 90 % vähittäiskaupan rahaliikenteestä kulkee kolmen suurimman pankin (OKO, Nordea ja Danske Bank) kautta. Yli 80 prosenttia vähittäiskaupan maksuliikenteestä hoidetaan korteilla tai digitaalisia maksuja käyttäen. Koska suuri osa vähittäiskaupan maksuliikenteestä kulkee vain muutaman pankin kautta, vähentää tämä pankkien välisen clearingin, eli selvitystoiminnan tarvetta. Erotilanteessa selvitysten osuutta voitaisiin pyrkiä vähentämään edelleen kannustamalla kuluttajia ja yrityksiä avaamaan tilejä useammissa pankeissa.

Kryptovaluuttoihin, kuten XRP:hen perustuvat maksujärjestelmät voitaisiin mahdollisesti luoda nopeasti.³ Kryptovaluuttojen käyttö joka tapauksessa kasvaisi huomattavasti, ja niihin pohjautuvia vähittäismaksujärjestelmiä rakennettaisiin nopeasti. Tämä vähentäisi painetta pankkien osalta ja voisi luoda kokonaan uuden maksujärjestelmä-rakenteen. Euroero todennäköisesti nostaisi Suomen kryptovaluuttojen kehityksen johtajaksi.

Euroeroa varten Suomen pitäisi kuitenkin ottaa käyttöön pääoman ja valuutan vientirajoitukset (pääomakontrollit). Ne pitäisi ottaa käyttöön mahdollisesti jo valmisteluvaiheen alussa tai viimeistään välittömästi eduskunnan päätettyä euroerosta pääomapaon ehkäisemiseksi. Välittömästi eduskunnan päätöksen jälkeen kaikki pankit ja yritykset velvoitettaisiin vaihtamaan tilinsä euroista uuteen Suomen markkaan (tästä eteenpäin USM) vaihtokurssilla: 1:1. Tähän muutokseen olisi varattava huomattavasti aikaa. Asiantuntijoilta saatujen arvioiden mukaan pankkijärjestelmien muuttaminen vastaamaan täysin uutta valuuttaa veisi useista kuukausista mahdollisesti yli vuoteen. Tämän muutosprosessin vaikutukset rajoittuisivat todennäköisesti kotimaan kauppaan. Pääomakontrollien ollessa käytössä kotimaan korttimaksut voitaisiin hoitaa eurojärjestelmiä käyttäen, ja ”Suomen eurot” muutettaisiin ulkomaan valuutoiksi vasta rajalla.

Kansainväliset valuuttamarkkinat alkaisivat hinnoitella uutta Suomen markkaa välittömästi eropäätöksen jälkeen. Tämä muuttaisi USM:n ja euron vaihtokurssin nopeasti pois suhteesta 1:1. Koska Suomen Pankin olisi hyväksyttävä kaikki ulkomaanmaksut pääomakontrollien vallitessa, olisi sillä instituutiona huomattava vaikutus USM:n vaihtokurssiin. Tänä aikana Suomen Pankin rahapolitiikan tavoitteena tulisikin olla pääoman ulos- ja sisäänvirtauksen tasapainottavan markkinahintapohjaisen vaihtokurssin löytäminen. Tämä pitäisi pankin valuuttavarannon vakaana.⁴

Suomen tulisi tilata uudet setelit välittömästi eduskunnan eurosta eroamispäätöksen jälkeen. Uusien setelien tilaaminen, valmistaminen ja testaaminen voi viedä hyvinkin vuoden, milloin käteismaksut tulisi hoitaa käyttäen joko olemassa olevaa setelistöä tai luomalla väliaikainen setelistö. Eurosetelit voitaisiin leimata uudeksi valuutaksi, mutta tämä voisi johtaa eurojen poistumiseen kierrosta, jos leimaaminen alentaa niiden arvoa. Koska valuutan vientiä maasta säänneltäisiin, eurot voisivat myös jatkaa kierrossa normaalisti. Eurot myös säilyttäisivät arvonsa sen jälkeen, kun USM:n setelit olisi otettu käyttöön.

Eurokäteistä ei kuitenkaan todennäköisesti olisi riittävästi maksujärjestelmän pyörittämiseen, etenkin jos korttimaksamisessa olisi katkoja. Tämän helpottamiseksi valtio ja jopa valtion valtuuttamat yritykset voisivat laskea liikkeelle lyhytaikaisia velkasitoumuksia. Näille muodostuisi nopeasti jälkimarkkinat, eli niistä tulisi rahan kaltaisia maksuvälineitä. Väärentämistä voitaisiin vaikeuttaa merkitsemällä velkasitoumukset esim. etukäteen tilattuja hologrammileimoilla. Kaupat myös todennäköisesti alkaisivat laskea liikkeelle omia kryptovaluuttojaan.

Uuden käteisen rahan käyttöönotto aiheuttaisi monia logistisia ongelmia. Koska modernit pankkiautomaatit eivät tunnista uusia seteleitä, ne pitäisi kaikki ohjelmoida uudelleen. Tämä veisi arviolta joitakin viikkoja. Tänä aikana setelien jakoon pitäisi käyttää eri tahoja, kuten pankkeja, posteja,

³ Katso [Ripple](#).

⁴ Merkittävä erilliskysymys on myös saako Suomen Pankki hyödyntää edes osittain tällä hetkellä noin ... miljardin euron TARGET2-saatavaansa eurosystemistä USM:n ja euron välisien maksujen toteuttamiseen.

kauppoja ja muita sopivia julkisia ja yksityisiä tahoja. Käteisen saanti ja riittävyys erotilanteessa tulisi suunnitella huolella.

Uusi Suomen pankki

Suomen Pankin (tästä eteenpäin SP) olisi pystyttävä tukemaan uutta kansallista valuuttaamme ja rahoitusjärjestelmäämme välittömästi eropäätöksen jälkeen. Olisi erittäin tärkeää, että nykyinen Suomen Pankki voisi jatkaa toimintaansa valuuttamuutoksen jälkeen. Nykyinen SP on EKP:n nimellinen omistaja ja todellisuudessa sen alainen, joka paikallisesti toteuttaa keskitetysti sovittuja rahapolitiittisia toimia. Se osallistuu politiikan suunnitteluun ja EKP:n maksujärjestelmien kehittämiseen, ja soveltaa sovittuja sääntöjä markkina- ja pankkioperaatioissaan.

Erosta päätettäessä SP:n toiminta säädeltäisiin palauttamalla pääosiltaan ”Laki Suomen Pankista” joka poistettiin käytöstä vuonna 1998 (HE6/1998). Uuden lain mukaan SP toimisi nimellisesti eduskunnan valvonnassa ja vähentäisi pankin jäsenyyttä Euroopan keskuspankkijärjestelmässä (EKPJ) samalle tasolle kuin on tällä hetkellä esim. euron ulkopuolella olevalla Ruotsilla. Kuten EU:n jäseniltä edellytetään, SP olisi riippumaton täyttäessään tehtäviään. Uudessa laissa säädettäisiin lisäksi uudesta valuutasta, SP:n toiminnasta ja tehtävistä, sekä keskuspankkipolitiikan tärkeimmistä tavoitteista.

Uudessa laissa tulisi välttää Suomen viranomaisten ajoittaista halua kiinnittää valuuttansa kurssia muihin valuuttoihin (dollari, ecu, euro) tai valuuttaindekseihin. Kansallinen kokemus samoin kuin teoreettiset näkemykset varoittavat kiinteäkursijärjestelmästä Suomen tapauksessa. Siitä huolimatta vaihtoehtoisia rahapolitiikan tavoitteita on runsaasti. Muuten uudistettu SP voisi noudattaa pääosin samoja periaatteita kuin Ruotsin keskuspankki, Riksbanken, sitä kuitenkin virallisesti myöntämättä. Siten Suomesta tulisi vähitellen osa Pohjoismaita kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla.

Velka ja Suomen instituutioiden maksukyky

Suomen pankkijärjestelmä on varsin hyvässä kunnossa. Sen riskit ovat vähäisiä. Nordea ja Danske Bank ovat pääosin Ruotsin ja Tanskan viranomaisten valvonnan alaisia, mikä vähentää Suomen viranomaisten vastuita, mutta myös valvonnan mahdollisuuksia

Suurin osa suomalaisten veloista ja talletuksista on Suomen lain ja suomalaisten riidanratkaisumenetelmien alaisia, mikä tarkoittaa, että valuuttavaihdoksessa ne muuttuisivat markkamääräisiksi kansainvälisen oikeuskäytännön: rahan lain tai *lex monetaen* mukaan. Nordean ja Danske Bankin Suomessa olevat lainat ja talletukset ovat osittain Ruotsin ja Tanskan lain alaisia, mutta niiden sopimuksellinen sovellusalue on Suomessa. Tämän takia on todennäköistä, että ne tultaisiin myös muuttamaan markkoiksi, mahdollisesti riidanratkaisumenettelyn (esim. tuomioistuimen päätöksen) jälkeen. Onkin todennäköistä, että euroeron tilanteessa kotitalouksien rahoitustaseissa ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia suhteessa tuloihin, koska kummatkin määriteltäisiin markkoissa.

Valtiokonttorin mukaan Suomen valtiolla oli velkaa 129,53 miljardia euroa heinäkuun 2021 lopussa. Tästä huomattava osa sisältää enemmistöpäätösmekanismien (*collective action clause*), jonka puitteissa 2/3 määräenemmistöllä maksuvaluutta voidaan vaihtaa markkoiksi, tai jos päätöstä ei saada aikaan, takaisinmaksut pitäisi ohjata toiseen euromahaan euromääräisenä. Loput Suomen valtion velkakirjat muuttuisivat markkamääräisiksi rahan lain mukaisesti.

Suurin osa suomalaisten yritysten velasta on Suomen lain ja riidanratkaisumekanismin alaista ja se voidaan tarvittaessa muuttaa markkamääräiseksi. Lainakohtaiset sopimuserot ovat kuitenkin merkittäviä ja vaatisivat useissa tapauksissa sopimus pohjaisen riidanratkaisumenetelmän käyttöä tai osapuolten välistä kaupallista sopimista, joihin on lainaehdoissa yleensä varauduttu. Monikansalliset yhtiöt voivat myös vaatia toisen euromaan kautta suoritettavaa, mutta muuten alkuperäisten ehtojen mukaista takaisinmaksua euroissa. Suomalaisten yritysten johdannaisriskeistä ei ole olemassa kattavaa aineistoa. Eurosta eroamisen tilanteessa niistä voisi aiheutua tappioita yksittäisille yrityksille, vaikka johdannaiset yleensä nettoutuvat nolleen kansallisella tasolla.⁵

Julkisen hallinnon kysymyksiä

Julkiseen hallintoon liittyvät kysymykset eli onnistuneen euroeron tekniset edellytykset ovat:⁶

1. Hallituksella tulee olla voimakas poliittinen tuki euroerolle eduskunnassa (selvä enemmistö).
2. Euroeron valmistelujen (alustavat suunnitelmat) on tehtävä salassa hallituksen ja eduskunnan puitteissa.
3. Hallituksen on pystyttävä nopeasti valmistelemaan ja toteuttamaan kaikki tarvittavat lakien ja säädösten muutokset.

Koska ero olisi suunniteltava salassa (ks. alla) ja koska päätökset olisivat hyvin merkittäviä, olisi niille oltava hyvin vahva ja laaja tuki eduskunnassa.

Luottamuksellisuuden täytyy olla ehdotonta, kun valmistellaan laajakantoisia raha- ja rahoitusmuutoksia, kuten euroeroa. Euroerolla olisi merkittävät taloudelliset seuraamukset eri intressiryhmille, jotka toimisivat välittömästi jopa osittaistietojen perusteella. Tämän vuoksi euroeron suunnittelu on pidettävä salassa ja se on toteutettava valuutansäännöstelyn, eli pääomakontrollien, suojassa. Suomessa voitaisiin perustaa korkeiden virkamiesten ryhmä, joka vastaisi alustavasta suunnitelmatyöstä. Ryhmä voisi pyytää rajoitettua apua niiltä rahoitusmarkkinoiden toimijoilta, joilla on kokemusta rauhanajan säännöllisestä varaus- ja varmuustoiminnasta. Osa valmisteluista olisi melko helppo naamioida osaksi rahamarkkinatoimijoiden tavanmukaista valmiustyötä.

Julkinen keskustelu ja mahdollinen äänestys euroerosta ei ole suositeltavaa, koska se aiheuttaisi vakavia luottamusongelmia suomalaisten pankkien ja yritysten maksukykyä kohtaan kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla. Epävarmuuden lisäämistä erotilanteessa olisi kaikin tavoin vältettävä. Siksi valmistelu pitää toteuttaa salassa.

On myös huomioitava, että koska Suomessa ei järjestetty kansanäänestystä euroon liityttäessä, sellaista ei tarvittaisi myöskään siitä erotessa. Suomi liittyi euroon hallituksen esityksen perusteella eikä siihen sisältynyt mitään peruslain muutoksia. Siten päätös erota euroalueelta olisi vastaavasti teknisesti helppo. Se vaatisi ainoastaan tavallisten lakien muutoksia.

⁵ Tämä johtuu siitä, että yritykset suojaavat usein sekä saatavia että sitoumuksiaan. Uusien markkapohjaisten johdannaisten luomiseen pitäisi esim. Ruotsin käytäntöjä kopioiden luoda uusi referenssikorkoperuste.

⁶ Katso: http://en.eurothinktank.fi/wp-content/uploads/2015/01/How-to-leave-10_16.pdf.

Suomen euroero

Lait, jotka vaatisivat muutoksia ovat mm.:

1. Laki Suomen Pankista (niin kuin jo on selostettu, sisältäen myös eduskunnan pankkivaltuuston roolin tarkistus).
2. Rahalaki (määritellen uudelleen valuutan, laillisen maksuvälineen, vaihdettavuus hallituksen asetusten mukaisesti jne.).
3. Laki Finanssivalvonnasta (palauttaen kansallinen vastuu valvonnassa).
4. Laki Rahoitusvakausvirastosta.
5. Suuri määrä vähäisempiä lakimuutoksia seurauksina yllä mainittujen lakien muuttumisesta.

Koska euroero vaatisi muutoksia vain tavallisten lakien osalta voisi eduskunta päättää niistä viikonlopun aikana edellyttäen, että lakitekniset ja muut valmistelut ovat riittäviä ja poliittinen yksimielisyys on riittävän vahva.

Lopuksi

Euroalueesta voi erota. Se voi tapahtua joko yhteisymmärryksessä muiden jäsenmaiden kanssa tai yksipuolisella vetäytymispäätöksellä. Ero ei kummassakaan vaihtoehdossa olisi erityisen helppoa, eikä sen kustannuksia pystyittäisi tarkasti etukäteen arvioimaan. Epävarmuudesta huolimatta on epätodennäköistä, että ero johtaisi huomattaviin kustannuksiin. Suomen kohdalla kustannukset voisivat parhaimmillaan olla varsin kohtuulliset noin 10 miljardin euron luokkaa.

Suomelle euro on ollut ennen kaikkea poliittinen projekti. Historia kuitenkin osoittaa, että poliittiset projektit, kuten euro, päättyvät jossain vaiheessa. Maat joko yhdistyvät liittovaltioksi tai ottavat käyttöön omat valuuttansa.

Toukokuussa ratifioitu elpymisrahasto on muuttamassa EU:ta liittovaltioksi. Euroalueen ongelmat takaavat, että rahasto saa jatkoa ja että liittovaltiokehitys tiivistyy. Suomalaisten tulisi kysyä, haluammeko todella olla siinä mukana.

Helsingissä, 10.8.2021

Tuomas Malinen