EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.4.2025
COM(2025) 161 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

26 päivänä toukokuuta 2014 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun keskustilin käyttöä koskevasta kustannus-hyötyanalyysistä

{SWD(2025) 79 final}

1. JAKSO I – KERTOMUKSEN TAUSTA

Tämä kertomus annetaan 26 päivänä toukokuuta 2014 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014([1]), jäljempänä ’omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetus’, 9 artiklan mukaisesti. Tämän asiakirjan päätavoitteena on esittää neuvostolle kustannus-hyötyanalyysi omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritellyn keskustilin mahdollisesta käyttöönotosta. Komissio avaisi tämän keskustilin valitsemassaan julkisessa rahoituslaitoksessa omien varojen kantoa varten.

Tämä kertomus sisältää kustannus-hyötyanalyysin seuraavista valituista kassanhallinnan malleista, joita komissio on arvioinut:

- malli, joka perustuu Euroopan keskuspankissa (EKP) olevaan keskustiliin asetuksen uuden 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti
- optimoituun kassanhallintaan perustuva malli, johon sisältyy kolme käteisvaroja sisältävää keskustiliä valituissa kansallisissa keskuspankeissa (tämä vaihtoehto ei kuulu omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan uusien säännösten soveltamisalaan).

1.1. Euroopan komission kassanhallinnan rakenne

Komission kassanhallintarakenteen keskeiset piirteet määräytyvät omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan säännöksistä.

Vuoteen 2022 asti asetuksessa sallittiin jäsenvaltioiden hyvittää omat varat kahdelle erityyppiselle komission nimissä avatulle tilille:

- Tyyppi 1: **kansallisessa valtiovarainhallinnossa** avattu tili. Tässä tapauksessa jäsenvaltiot asettavat omien varojen maksuosuudet komission käyttöön ensin kirjanpidollisesti ja sitten asteittain käteisvaroina saatuaan komissiolta siirto-ohjeet.
- Tyyppi 2: **kansallisessa keskuspankissa** avattu tili. Tässä tapauksessa jäsenvaltiot asettavat pyydetyn maksuosuuden saataville kokonaisuudessaan käteisvaroina.

Tyypin 1 ja 2 tilit ovat kansallisessa valuutassa.

Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen muuttamisesta 5 päivänä huhtikuuta 2022 annetulla neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2022/615 otettiin käyttöön kolmas tilityyppi omien varojen hyvittämistä varten. Kyseessä on **keskustili**, jonka komissio avaa **valitsemassaan julkisessa rahoituslaitoksessa**.

([1]) Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (uudelleenlaadittu) (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 5 päivänä huhtikuuta 2022 annetulla neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2022/615 (EUVL L 115, s. 51).

Vuosina 2014–2022 komission kassanhallintatoimiin vaikutti pääasiassa kaksi keskeistä tekijää:

– omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 1 kohdan muodollinen täytäntöönpano
– EKP:n päätös alkaa toteuttaa negatiivisten korkojen politiikkaa kesäkuun 11. päivästä 2014 alkaen.

Suojellakseen EU:n varoja komissio toteutti tarvittavat toimenpiteet negatiivisten korkojen vaikutuksen minimoimiseksi. Tätä varten komissio pyrki vuosina 2014–2022 pitämään varat niin pitkälti kuin mahdollista kansallisissa valtiovarainhallinnoissa ja keskuspankeissa, joissa niiden pitäminen oli maksutonta ja korotonta. Samalla omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikkia liikepankeissa olevia maksutilejä täydennettiin päivittäin omien varojen tileiltä niiltä suoritettavien maksumäärien perusteella. Kyseisissä pankeissa pidetyt käteispuskurit pidettiin mahdollisimman pienininä liiallisten yön yli -saldojen välttämiseksi ja siten negatiivisten korkojen vaikutuksen pienentämiseksi, samalla kun varmistettiin maksutapahtumien jatkuvuus.

Kaikki nämä toimet aiheuttivat huomattavan määrän päivittäisiä sisäänvirtauksia kansallisiin valtiovarainhallintoihin ja ulosvirtauksia muista jäsenvaltioista. Lisäksi suuremman käteispuskurin puuttuminen vaikutti myös komission kykyyn suorittaa kiireellisiä maksuja.

Vähentääkseen kassavirtojen monimutkaisuutta ja puuttuakseen jäsenvaltioiden huolenaiheisiin komissio ehdotti näin ollen vuonna 2021, että omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen sisällytettäisiin mahdollisuus hyvittää omia varoja komission tätä tarkoitusta varten avaamalle **uudelle keskustilille** (asetuksen 9 artiklan 1 kohdan c alakohta).

Samanaikaisesti keskustiliä koskevan ehdotuksen kanssa komissio esitti säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioille annetaan **ennusteita käteisvarojen tarpeesta** seuraavien **neljän kuukauden osalta** käteisvarojen siirtojen ennakoitavuuden parantamiseksi edelleen (omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 2 a kohta).

Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden osallistuminen keskitettyyn malliin on **vapaaehtoista**. Lisäksi komission on tehtävä **kustannus-hyötyanalyysi** keskustilin käytöstä ennen sen käyttöönottoa.

2. JAKSO II – KUSTANNUS-HYÖTYANALYYSI (KAHDEN VAIHTOEHTOISEN KASSANHALLINTAMALLIN VERTAILEVA ARVIOINTI)

Tässä on tarkoitus vertailla Euroopan komission kassanhallinnan kahta mallia vuosia 2021–2027 koskevan nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa ottaen huomioon voimassa oleva lainsäädäntöympäristö.

2.1. Uudet kassanhallinnan mallit – skenaariot

Tehdessään kustannus-hyötyanalyysia keskustilin käytöstä omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen säännösten ja vastapuoliriskipolitiikkansa mukaisesti komissio katsoi, että ainoastaan **julkiset rahoituslaitokset** ovat toimiva ratkaisu keskustilin pitämistä varten.

Komissio tarkasteli kahden tyyppisiä julkisia laitoksia:

- **Euroopan keskuspankki** (EKP), koska se toimii jo NextGenerationEU-välineen likviditeettivarojen kassanhallintapalvelun tarjoajana ja suorittaa elpymis- ja palautumistukivälineen maksut edunsaajajäsenvaltioille.
- **Kansalliset keskuspankit**, koska ne ovat keskeisiä toimijoita komission nykyisessä kassanhallinnan ja likviditeetin hallinnan rakenteessa ja mallissa.

Tämän oletuksen perusteella komissio ehdotti kahta eri vaihtoehtoa keskustilin hallinnalle.

Vaihtoehto 1: **Keskustili Euroopan keskuspankissa (EKP)**

Omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen hiljattain lisätyn 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan säännösten perusteella tässä mallissa perustetaan yksi keskustili EKP:hen omia varoja ja muita euromääräisinä maksettavia tuloja varten sekä alatilejä kaikissa muissa valuutoissa maksettavia omia varoja varten.

Mallin täytäntöönpanon yhteydessä on tarkoitus poistaa jäsenvaltioiden tasolla nykyisin olemassa olevat järjestelmät käytöstä asteittain. Tämä merkitsisi sitä, että varojen asettaminen käyttöön ensin kirjanpidollisesti – kuten kansalliset valtiovarainhallinnot nykyisin tekevät – korvattaisiin järjestelmällä, jossa kaikki osallistuvat jäsenvaltiot toimittaisivat omat varansa pankkisiirroilla tiettyinä päivinä. Euromääräiset määrät koottaisiin yhdelle keskustilille, jonka komissio avaa EKP:hen. Muissa valuutoissa kuin eurossa suoritetut maksuosuudet kanavoitaisiin ensin valtiovarainhallinnossa tai kansallisessa keskuspankissa tätä tarkoitusta varten avatuille alatileille. Euromääräistä keskustiliä käytettäisiin pääasiassa niiden komission pankkitilien päivittäiseen rahoittamiseen, joilta se suorittaa maksunsa euromääräisinä. Lisäksi euromääräistä keskustiliä voitaisiin käyttää suorien maksujen suorittamiseen jäsenvaltioille, pääasiassa kansallisissa keskuspankeissa oleville tileille.

On huomattava, että omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti tällaisen keskustilin pitämisen olisi oltava korotonta. Positiivisen korvauksen tapauksessa korko jaettaisiin tähän järjestelyyn osallistuville jäsenvaltioille suhteessa niiden budjettikertoimeen. Tilille kootut varat myös suojattaisiin mahdollisilta negatiivisilta koroilta, jotka asianomaisten jäsenvaltioiden olisi katettava.

Keskustiliin perustuvan vaihtoehdon valinta vaikuttaisi pääasiassa niihin jäsenvaltioihin, jotka asettavat varat komission käyttöön ensin kirjanpidollisesti ja sitten asteittain käteisvaroina (valtiovarainhallinnoissa pidetyt omien varojen tilit) saatuaan komissiolta siirto-ohjeet. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden olisi siirrettävä varat välittömästi sen sijaan, että ne asetettaisiin saataville asteittain ajan mittaan. Niille jäsenvaltioille, jotka ovat päättäneet tähän asti pitää omien varojen tiliä kansallisessa keskuspankissaan, vaihdolla EKP:hen perustuvaan vaihtoehtoon ei olisi vaikutusta tai vain hyvin vähäinen vaikutus.

On huomattava, että EKP:tä ei ole virallisesti pyydetty tarjoamaan lisäpalveluja, eikä se näin ollen ole myöskään suostunut siihen.

Vaihtoehto 2: Optimoitu kassanhallintamalli, joka perustuu valituissa kansallisissa keskuspankeissa oleviin käteisvaroja sisältäviin keskustileihin

Tämä malli ei perustu omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan uusiin säännöksiin, jotka koskevat uuden keskustilin perustamista. Sitä vastoin se perustuu olemassa olevaan kassanhallintarakenteeseen ja jo vakiintuneisiin kassavirtoihin kansallisten keskuspankkien kanssa.

Tässä mallissa omien varojen tileiltä tehdään viikoittaisia siirtoja käteistileille määrättyinä päivinä. Kassavirrat valtiovarainhallinnoissa olevilta omien varojen tileiltä kanavoidaan vain yhteen suuntaan (omien varojen tileiltä käteistileille) budjettikertoimen mukaisesti. Tämän pitäisi näin ollen vähentää huomattavasti kassavirtojen kokonaismäärää valtiovarainhallinnoissa olevilla omien varojen tileillä. Omien varojen viikoittaiset siirrot yhdistettäisiin parempaan ja tarkempaan rahoitustarpeiden ennustamiseen, joka suoritettaisiin viikoittain.

2.2. Menetelmät ja arviointikriteerit

Komissio tunnustaa tehokkaan kassanhallinnan merkityksen EU:n politiikkojen kannalta ja on laatinut laadulliset ja määrälliset kriteerit kahden keskuskassaa koskevan vaihtoehdon arvioimiseksi. Näillä kriteereillä vastataan nimenomaisesti jäsenvaltioiden huoliin tarkistetun omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen mahdollisesti aiheuttamista lisäkustannuksista. Valitulla vaihtoehdolla varmistetaan, että kustannukset pysyvät samoina tai ovat pienemmät kuin nykyisessä järjestelyssä. Samalla sillä yksinkertaistetaan kassavirtoja ja lisätään toiminnallista tehokkuutta.

Valitut kriteerit koostuvat seuraavista:

a) Taloudellinen vaikutus, joka koostuu seuraavista osista:

- **Korko käteistalletuksista** (arvio kertyneistä positiivisista ja/tai negatiivisista koroista)
- **Palvelumaksu** (tilin/tilien perustamiskustannukset ja päivittäisistä toimista aiheutuvat juoksevat kulut)

b) Tekninen infrastruktuuri

Tässä tarkastellaan mahdollisuutta liittää valitut vaihtoehdot komission kassanhallinnan olemassa oleviin teknisiin järjestelyihin.

c) Tarkoituksenmukaisuus suhteessa komission kassanhallintarakenteeseen

Tässä tarkastellaan valittujen vaihtoehtojen yhteensopivuutta komission kassanhallinnan piirteiden kanssa (euromääräiset ja muut kuin euromääräiset maksut, useat maksut edunsaajille), hallinnollisen rasitteen vähentämistä ja synergioita olemassa olevien kassavirtamallien kanssa.

2.3. Vaihtoehtojen arviointi suhteessa arviointikriteereihin

2.3.1. Taloudellinen vaikutus

Komissio on arvioinut kahden kassanhallintamallin mahdollista taloudellista vaikutusta.

Vaihtoehdon 1 osalta komissio käytti vertailuarvona Euroopan unionin elpymisvälineen täytäntöönpanoa varten EKP:ssä pidettäviä NextGenerationEU-tilejä koskevia ehtoja.

Vaihtoehdon 2 osalta komissio tarkasteli viiden euroalueen kansallisen keskuspankin tarjoamia ehtoja. EKP:n ohjeissa 2019/671([2]) rajoitettiin kaikille rahapolitiikkaan liittymättömille talletuksille maksettavaa korkoa. Vuonna 2024 EKP:n suuntaviivoja muutettiin.([3]) Ottaen huomioon vuoden 2022 ehdot komissio keskittyi analyysissaan euroalueen neljän suurimman talouden eli Saksan, Ranskan, Italian ja Espanjan kansallisiin keskuspankkeihin. Komissio tarkasteli lisäksi Belgian keskuspankkia, koska sen maantieteellinen läheisyys on olennaista Euroopan komission kassanhallinnan jatkuvuuden kannalta.

Analyysissa otettiin huomioon seuraavat kaksi tekijää:

- Käteistalletuksille maksettava korko:

  Analyysi osoitti, että kansallisten keskuspankkien korot vastasivat EKP:n ehtoja. Näin ollen kahdessa eri vaihtoehdossa tarjottavat korkoehdot olivat niin samanlaiset, ettei tämä tekijä vaikuttaisi päätökseen.

- Palvelumaksu:

  Koska Euroopan komissiolla on jo tilejä kansallisissa keskuspankeissa, ne eivät perisi tilien ylläpidosta lisämaksuja. Lisäksi jotkin kansalliset keskuspankit siirtäisivät varoja maksutta, kun taas toiset veloittaisivat alennetun transaktiomaksun tai kiinteän summan rajoittamattomista transaktioista. Sitä vastoin EKP:hen perustuvaan malliin voisi sisältyä alkuvaiheen perustamismaksu sekä toistuvia maksuja tilinhoidosta ja maksuihin liittyvistä palveluista.

Päätelmät:

- Molemmissa vaihtoehdoissa on samanlaiset käteistalletuksille maksettavaa korkoa koskevat ehdot. Vaihtoehdosta 1 voi kuitenkin aiheutua suurempia aloitus- ja toimintakustannuksia, koska EKP:hen olisi luotava uusi tilimalli.

- Vaihtoehto 2 osoittautui kustannustehokkaammaksi, koska olemassa olevat suhteet kansallisiin keskuspankkeihin tarkoittavat, että tilien ylläpidosta ei peritä lisämaksuja eikä merkittäviä toimintakustannuksia aiheudu.

([2]) Euroopan keskuspankin suuntaviivat (EU) 2019/671, annettu 9 päivänä huhtikuuta 2019, kansallisten keskuspankkien suorittamista varojen ja vastuiden kotimaisista hallintatoimista (uudelleenlaadittu) (EUVL L 113/11, 29.4.2019).

([3]) Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2024/1209, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2024, kansallisissa keskuspankeissa ja Euroopan keskuspankissa oleville rahapolitiikkaan liittymättömille talletuksille maksettavasta korosta (EKP/2024/11) (EUVL L 2024/1209, 3.5.2024).

2.3.2. Tekninen infrastruktuuri

Vaihtoehto 1 Euroopan keskuspankki (EKP) on rakentanut tehokkaan ja erikoistuneen teknisen infrastruktuurin, joka on räätälöity euroalueen rahapoliittiseen kehykseen ja sääntely-ympäristöön. Tämä rakenne mukailee läheisesti euroalueen jäsenvaltioiden omia rahapolitiikkoja, rahoitusjärjestelmiä ja oikeudellisia kehyksiä. Siinä hyödynnetään TARGET2-maksujärjestelmän kaltaisia välineitä, joilla mahdollistetaan laajamittaiset rajat ylittävät euromääräiset transaktiot Euroopan keskuspankkijärjestelmän jäsenten välillä ja helpotetaan tukkumarkkinatransaktioita suurten rahoituslaitosten kanssa. Tämän rakenteen ensisijaisena painopisteenä on rahoitusvakauden ylläpitäminen ja euroalueen rahapolitiikan tehokkaan välittymisen tukeminen. EKP:n infrastruktuuria ei ole suunniteltu käsittelemään suoraan markkinatoimijoiden tai Euroopan komission kaltaisten instituutioiden suorittamia yksittäisiä monivaluuttaisia käteismaksuja. Käytössä ei ole tällaisten maksupalvelujen suoran tarjoamisen edellyttämiä toiminnallisuuden kerroksia, kuten usean valuutan dynaaminen yhteentoimivuus ja integrointi ulkoisiin kaupallisiin alustoihin. Niitä olisi analysoitava vielä lisää, ja ne olisi rakennettava, mistä aiheutuisi kustannuksia. On myös huomattava, ettei EKP:lle ole esitetty tällaista ennakkopyyntöä.([4])

Vaihtoehdolla 2 ei ollut kielteisiä teknisiä vaikutuksia komission kirjanpitojärjestelmään. Nykyinen tekninen ratkaisu on vakiintunut ja tehokas ja mahdollistaa keskustilimallin käyttöönoton saumattomasti ilman muutoksia. Valitut kansalliset keskuspankit ylläpitävät kaupallista kerrosta, joka mahdollistaa automaattisen yhteydenpidon Euroopan komission kassanhallinnan kanssa SWIFT-palvelujen kautta. Näin ollen tämä vaihtoehto ei edellyttäisi lisäkehitystä komissiossa.

Päätelmät:

- Vaihtoehtoon 1 liittyy teknisiä haasteita, koska EKP:n infrastruktuuria ei ole suunniteltu käsittelemään suoraan markkinatoimijoiden tai Euroopan komission kaltaisten instituutioiden yksittäisiä monivaluuttaisia käteismaksuja.

- Vaihtoehto 2 ei aiheuta teknisiä häiriöitä, koska kansalliset keskuspankit käyttävät hyvin integroituja järjestelmiä, jotka vastaavat komission nykyistä infrastruktuuria.

2.3.3. Tarkoituksenmukaisuus suhteessa komission kassanhallintarakenteeseen

Vaihtoehdon 1 osalta analyysi osoitti, että muiden kuin euromääräisten alatilien avaaminen EKP:hen olisi haastavaa. Muiden valuuttojen kuin euron käsittelemiseksi EKP ehdotti, että menettelytapa eriytettäisiin tilien luonteen mukaan. Tässä skenaariossa kaikkia euromääräisiä maksuja varten olisi yksi euromääräinen tili ja muita valuuttoja kuin euroa varten olisi kullekin yksi tili (yhteensä 7 tiliä). Tämä lähestymistapa kuitenkin yksinkertaistaisi kassavirtoja vain vähän, mikä johtuu erityisesti jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuudesta.

([4]) EKP:n keskeinen rooli, joka sillä on ollut vuodesta 2020 lähtien verojen ja maksujen välittäjänä EU:n velan liikkeeseenlasku- ja hallintaohjelmassa, perustuu EKP:n infrastruktuuriin ja valmiuksiin rahapolitiikan täytäntöönpanossa.

Vaihtoehto 2, jossa käytetään käteisvaroja sisältäviä keskustilejä valituissa kansallisissa keskuspankeissa, perustuu komission olemassa olevaan kassanhallintarakenteeseen. Siinä säilytetään vakiintunut kassavirtamalli ja omien varojen muuntaminen muiksi valuutoiksi kuin euroksi ja luodaan samalla synergioita euromääräisille muille varoille. Näin ollen sillä ei ole kielteisiä vaikutuksia komission kassanhallintaan tai jäsenvaltioihin lisääntyneen hallinnollisen tai toiminnallisen rasitteen muodossa.

Käteisvirtojen keskittäminen vain muutamille käteistileille vähentäisi pankkien välisiä siirtoja valtiovarainhallinnoissa olevien omien varojen tilien ja keskuspankkien tilien välillä.

Päätelmät:

- Vaihtoehtoon 1 liittyi rajoituksia, koska siinä olisi oltava erilliset tilit, jotta muita kuin euromääräisiä transaktioita voitaisiin käsitellä tehokkaasti.
- Vaihtoehto 2 oli yhdenmukaisempi vakiintuneiden prosessien kanssa ja mahdollisti synergiat lisäämättä komission kassanhallinnalle tai jäsenvaltioille aiheutuvaa hallinnollista rasitetta.

2.4. Päätelmät: Kassanhallintamallin valinta

Molemmat vaihtoehdot tarjoavat tehokkuushyötyjä ja toiminnallisia parannuksia kassavirtoihin ja tilinhoitoon liittyvien sisäisten prosessien osalta.

Vaihtoehtoa 2 olisi kuitenkin pidettävä parempana valintana, koska se perustuu vakiintuneeseen kassanhallinnan kehykseen, mikä minimoi siirtymäkustannukset ja toiminnalliset häiriöt. Tällainen optimointi on moitteettoman varainhoidon mukaista ja varmistaa tehokkaan varainhoidon, joka on sopusoinnussa EU:n poliittisten tavoitteiden kanssa.

Lisäksi vaihtoehdolla 2 vastataan jäsenvaltioiden odotuksiin parantamalla käteisvarojen siirtojen ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä kansallisissa valtiovarainhallinnoissa. Komissio on kahden viime vuoden ajan pannut täytäntöön vaihtoehtoa 2 kassanhallintansa strategisena parannuksena, jolla käsitellään jäsenvaltioiden huolenaiheita ja vahvistetaan samalla EU:n rahoitusinfrastruktuuria.

Komissio suosittelee, että vaihtoehto 2 säilytetään kassanhallintajärjestelmän kustannustehokkaana ratkaisuna. Kun otetaan huomioon EU:n nykyinen talousarviorakenne ja toimintakehys, tämä on edelleen sopivin lähestymistapa. Tulevasta talousarvio- ja talouskehityksestä riippuen voidaan tarvittaessa toteuttaa lisäparannuksia ja -arviointeja, myös seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä.