

KVS Salmi Martti

30.04.2010

VAITELIAISUUSPYYNTÖ: Eduskuntaa pyydetään noudattamaan vaiteliaisuutta tämän muistion käsittelyssä Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi.

Valtiovarainministeriö peruuttanut vaiteliaisuuspyynnön 4.5.2010

*Eduskunta
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn

U/E-tunnus: E 11/2010 vp

EUTORI-numero: EU/2010/0763

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti 12.3.2010 annettua selvitystä täydentävä selvitys Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyihin.

Valtiovarainministeri

Jyrki Katainen

LIITTEET Muistio: Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn

Asiasanat

Hoitaa **VM**

Tiedoksi



29.4.2010

VAITELIAISUUSPYYNTÖ:

Eduskuntaa pyydetään noudattamaan vaiteliaisuutta tämän muistion käsittelyssä Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi.

Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn

Esitys: EU-ministerivaliokunta puoltaa sitä, että

- 1) valtiovarainministeri Katainen voi päättää euroalueeseen kuuluvien valtioiden ministerien kokouksessa, että Suomi osallistuu Kreikan lainajärjestelyyn, edellyttäen, että eduskunta antaa lainalle hyväksyntänsä;**
- 2) eduskunnalle annetaan ensitilassa erillinen lisätalousarvio Kreikalle annettavasta lainasta tässä muistiossa kuvatulla tavalla.**

Taustaa

Euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden valtion- ja hallituksen päämiehet sopivat 25.3.2010, että euroalueeseen kuuluvat jäsenvaltiot ryhtyvät tarvittaessa päättäväiseen ja koordinoituun toimintaan rahoitusvakauden turvaamiseksi euroalueella kokonaisuutena.

Euroalueeseen kuuluvien maiden valtiovarainministerit sopivat 11.4. valmiudesta käynnistää tarvittaessa kolmivuotinen ohjelma Kreikan tukemiseksi. Periaatepäätöksen mukaan ohjelman ensimmäisenä vuotena Kreikkaa varauduttaisiin tukemaan euromaiden toimesta enintään 30 miljardilla eurolla; lisäksi tulisi IMF:n osuus, jonka osuutta ei tässä yhteydessä määritelty. Ohjelman tukimääristä ensimmäisen vuoden jälkeen sovittaisiin rahoittajien ja Kreikan välisissä vakauttamisohjelmaa koskevissa neuvotteluissa, joita käydään IMF:n, komission ja EKP:n johdolla.

Kreikka pyysi euroalueeseen kuuluvien maiden ja IMF:n apua 23.4.2010. Tämän pyynnön perusteella komissio, EKP ja IMF aloittivat varsinaisen lainaohjelman



valmistelun, jonka yhteydessä on valmisteilla perusteellinen selvitys rahoitustarpeesta osana Kreikan talouden vakauttamisohjelmaa. Alustavien arvioiden perusteella olisi varauduttava siihen, että tukiohjelman lopullinen kokonaismäärä liikkuisi 100-120 miljardissa eurossa, josta euromaiden rahoitusosuus olisi 75 %.

Viimeaikainen talouskehitys

Kreikan valtiovarainministeri Papakonstantinou on pitänyt maansa tilannetta huolestuttavana ja arvioinut, että rahoitustukea tarvitaan jo parin viikon sisällä. Kriittiseksi muodostuu päivämäärä 19.5., jolloin Kreikan veloista eräännyy noin yhdeksän miljardia euroa. On selvää, että Kreikka ei enää voi maksaa tätä uudella lainalla, sille se joutuisi maksamaan markkinoilta saamistaan lainoista kestämättömän korkean hinnan, jos rahoitusta ylipäättään on saatavilla.

Tiistaina 27.4. kansainvälinen luottoluokittaja Standard & Poor's alensi Kreikan luottoluokituksen pitkäaikaisille lainoille tasolta BBB+ tasolle BB+ eli alle nk. investointiluokan tason (junk bond). Tämän seurauksena Kreikan kahden vuoden lainojen korko on noussut yli 18 prosenttiin. Kymmenen vuoden velkakirjojen korko on noussut runsaaseen 11 prosenttiin ja korkoero vastaavaan Saksan valtion lainaan on leventynyt yli 8 prosenttiyksikköön.

Lainan hinnan lisäksi on erityisen tärkeää miettiä lainaehtoja ja sitä, onko niiden täyttäminen Kreikalle realistisesti mahdollista. Maaliskuun Ecofin-neuvostossa komissio esitti myönteisen arvion Kreikan toimista liiallisen alijäämän pienentämiseksi ja rakenneuudistusten vauhdittamiseksi. Vakausohjelmassa indikoitu budjettialijäämä oli 12,7 prosenttia BKT:stä ja tälle vuodelle kaavailut leikkaustoimet 4 prosenttia BKT:stä. Helmikuun alussa Kreikka ilmoitti lisätoimista suuruudeltaan noin 0,5 prosenttia BKT:stä. Edelleen maaliskuussa tiedotettiin niin ikään lisätoimista suuruudeltaan 2 prosenttia BKT:stä. Eurostat korjasi 22.4.2010 julkaisemassaan valtioiden velka- ja budjettivajetilastoissa Kreikan viime vuoden julkisen talouden alijäämää ylöspäin, 13,6 prosenttiin kokonaistuotannosta. Lisäksi Ateenassa käynnissä olevista tukipakettineuvotteluista saatujen alustavien arvioiden mukaan Kreikan tilanne olisi huonompi kuin mitä tähän asti on annettu ymmärtää. Julkisuudessa on jo arvioitu, että Kreikka tarvitsee huomattavasti laajemman tukipaketin kuin mitä aiemmin on arvioitu.

Kreikan uudistustoimet koskevat budjettia, verotusta, sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmiä, julkishallintoa sekä institutionaalisia muutoksia. Nyt käynnissä olevien lainaneuvottelujen ehdot tulevat varmasti olemaan tiukat. Kreikalta vaaditaan konkreettisia toimia ja sitoumuksia, eikä vain tänä vuonna vaan myös seuraavien vuosien ajan. On myös arvioitava sitä, pystyykö Kreikka toteuttamaan kaiken vaadittavan sekä kysyttävä, voisiko Kreikalle käydä niin, että lainojen korkomaksut syövät sen, mitä julkisen talouden leikkaustoimenpiteillä ja rakenneuudistuksilla saadaan säästettyä. Jos lainojen hoito käy ylivoimaiseksi eikä ulkopuolisten antama tuki enää riitä, olisi Kreikalla edessään väistämättä lainojen uudelleenjärjestely. Tämä voisi aiheuttaa ketjureaktion muualla euroalueella ja kenties laajemminkin.

Markkinoilla vaikuttaa olevan leviämässä pelko, että Kreikan vaikeudet laajenevat muihin euroalueen vaikeuksissa oleviin maihin, kuten Portugaliin, Irlantiin, Italiaan ja Espanjaan. Luottoluokittaja Standard & Poor's alensi 27.4. myös Portugalin luottoluokitusta (kahdella pykälällä), mikä on näkynyt sen valtionlainojen korkotason selvänä nousuna eilen ja tänään. Portugalin valtion kahden vuoden lainan korko jälkimarkkinoilla on jo noussut 5,8 prosenttiin. Keskiyöksi 28.4. nousussa olivat myös etenkin Irlannin, mutta myös Espanjan ja Italian valtionlainojen korot. Sitä vastoin

euroalueen turvasatamien – mm. Saksan, Ranskan ja Suomen – valtionlainojen korot ovat pysyneet vakaina tai olleet hienoisessa laskussa. Euron kurssi suhteessa dollariin laskee epävarmojen näkymien vuoksi. Keskiviikkona 28.4. Standard & Poor's alensi Espanjan luottoluokitusta tasolta AA+ tasolle AA.

On huomattava, että markkinat eivät tällä hetkellä toimi normaalilla tavalla ja vähäisellä vaihdolla tapahtuva hinnanmuodostus todennäköisesti näkyy ylilyöntinä korkojen nousussa. Tosiasia kuitenkin on, että nyt tarvitaan nopeita, päättäväisiä ja uskottavia toimenpiteitä markkinapaniikin taltuttamiseksi ja tartuntojen estämiseksi euroalueella. Markkinoiden ja euroalueen vakauden näkökulmasta keskeistä on Kreikan vakautusohjelman toteuttamisen realistisuus. Jos tähän päästään, todennäköisesti pelot Portugalinkin osalta hälvenevät. Portugalilla erääntyy toukokuussa korkoineen noin 6 miljardin euron joukkolaina, mutta loppuvuonna ei enää juurikaan lisää. Myös 2011 ja 2012 Portugalin pitkien joukkolainojen jälleenrahoitustarve on hyvin maltillinen.

Lainasopimusneuvottelut

Euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden osuus tuesta toteutettaisiin ohjelmaan osallistuvien euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden Kreikalle myöntäminä kahdenvälisinä lainoina. Lainojen koordinoinnista vastaa Euroopan komissio, joka toimii lainaa myöntävien maiden asiamiehenä. Komissio kokoaa lainat yhdeksi lainaksi ja vastaa sen hallinnoinnista lainaa myöntäneiden maiden puolesta. Tätä varten EU:n jäsenvaltioiden tulisi yksimielisellä antaa komissiolle tällainen toimeksianto. Toimeksianto tarvitaan kaikilta unionin jäsenvaltioilta, ei vain euroalueeseen kuuluvilta jäsenvaltioilta, sillä komissio on koko unionin toimielin.

Kreikan harjoittamalle talouspolitiikalle asetetaan tuen edellytyksenä EU:n perustamissopimuksen 136 artiklan mukaisesti lisäehtoja, jotka menisivät pidemmälle kuin neuvoston helmikuussa 2010 121(4) artiklan ja 126(9):n mukaisesti Kreikalle jo antamat suositukset. Kyseinen artikla koskee selkeästi budjettikuria ja koko EU:n talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen täsmentämistä euroalueen osalta. Vain euroalueeseen kuuluvilla jäsenvaltioilla on äänioikeus päätettäessä 136 artiklan mukaisista toimenpiteistä. Päätökset tehdään näiden jäsenvaltioiden määränemmistöllä siten, että jäsenvaltio, joka asia koskee, ei osallistu päätöksentekoon.

Vieläkin yksityiskohtaisempia tiukkoja ehtoja Kreikan lainansaannille asetetaan erillisessä ns. yhteisymmärrysmuistiossa (Memorandum of Understanding, MoU), joka takaa paitsi kireän ehdollisuuden, myös sen, että jokaisen lainaa myöntävän jäsenvaltion hyväksyntä on tarpeen. Asiakirjan sisältö ratkeaa pitkälti IMF:n, komission ja EKP:n Kreikan talouden tilasta tekemän arvion mukaan.

Euroalueen tukea varten on valmisteilla kaksi sopimusta, yhtäältä euroalueeseen kuuluvien lainanantajien ja Kreikan välinen lainasopimus (Loan Facility Agreement), toisaalta lainanantajien ja komission välinen hallinnointisopimus (Management Agreement), sekä näiden lisäksi edellä mainittu ns. yhteisymmärrysmuistio, MoU.

Lainasopimuksessa lainanantajavaltiot ja Kreikka sopivat lainan varsinaisista ehdoista, kuten lainojen kokonaismäärät, lainan korko, erien nostot, lainojen takaisin maksu, jne. Hallinnointisopimuksessa lainanantajavaltiot ja komissio sopivat lainanantajavaltioiden välisistä keskinäisistä suhteista ja komission asiamiestehtävistä. MoU:ssa, joka lainasopimuksen mukaan muodostaa osan lainan ehdoista, määrätään Kreikan talouspolitiikalle ja rakenneuudistuksille asetettavista vaatimuksista.

Keskeiset ehdot

1. Kyse on Kreikan ja euroalueeseen kuuluvien valtioiden kahdenvälisistä lainoista, jotka komissio lainajärjestelyn puitteissa lainanantajien asiamiehenä yhdistää Kreikan tekemien nostopyyntöjen perusteella yhdeksi lainaksi. Komissio toimii muutoinkin kaikessa lainajärjestelyä ja nostoeriä koskevissa asioissa lainanantajien asiamiehenä.
2. Lainajärjestelyn kokonaismäärä ensimmäisenä vuonna (IMF:n vakautusohjelman mukainen vuosi, ei kalenterivuosi) on 30 miljardia euroa, ohjelman muiden vuosien määrä vielä avoinna. Lopullinen kokonaismäärä selviää, kun IMF:n, komission ja EKP:n valmisteleva ohjelma valmistuu (tiettävästi viimeistään 2.5.).
3. Kunkin lainanantajan osuus kokonaissummasta lasketaan käyttäen ao. valtion EKP:n pääoma-avainta, jota tarkistetaan poistamalla Kreikan osuus. Suomen osuus ensimmäisenä vuonna on 555 miljoonaa euroa (tarkistettu pääoma-avain 1,85 %). Esimerkiksi Saksan osuus ensimmäisenä vuonna on n. 8,4 miljardia euroa, Ranskan 6,3 miljardia euroa, Italian 5,5 miljardia euroa ja Espanjan 3,7 miljardia euroa.
4. Sopimuksessa varaudutaan siihen, että lainantajavaltioiden erilaisista sisäisistä oikeudellisista vaatimuksista johtuen valtiot ovat eriaikaan valmiit antamaan lainan. Tämän takia sopimukseen sisältyy ns. siltarahoitusjärjestely, jotta Kreikka voi saada tarvitsemansa lainan, vaikka kaikki lainanantajat eivät vielä voi osoittaa omaa osuuttaan. Siltarahoituksessa ne valtiot, jotka ovat jo valmiita lainanantoon, siirtävät lainajärjestelyyn Kreikan pyytämää erää varten tarvittavan määrän varoja. Lainojen antaminen voitaisiin aloittaa, kun vähintään 5 valtiota, joiden lainaosuudet muodostavat vähintään 2/3 järjestelyn kokonaismäärästä, on mukana. Kun muut valtiot myöhemmin saisivat kansalliset menettelynsä valmiiksi (esim. parlamentin hyväksynnän) ja voivat tulla mukaan, laskettaisiin valtioiden lainaosuudet uudelleen ja yli oman osuutensa lainanneille valtioille hyvitetäisiin yli osuuden annettu lainaosuus.
5. Lainan korko olisi vaihtuva ja sen viitekorkona olisi 3 kuukauden EURIBOR. Lainan marginaali on 300 bp. Siltä osin kuin laina on maksamatta takaisin 3 vuoden kuluttua sen nostamisesta, marginaali on 400 bp. Lisäksi Kreikan pitää maksaa kustakin lainaerästä kertamaksuna hallinnointipalkkiona 50 bp.
6. Lainalla ei olisi erityistä etuoikeutta suhteessa muihin Kreikan velkojiin.
7. Kreikalle asetettavat talous- ja veropolitiikkaa sekä rakenne uudistuksia koskevat vaatimukset sovitaan asiallisesti IMF:n vakautusohjelmassa. Nämä vaatimukset sisällytetään osaksi lainajärjestelyä ja lainan ehtoja tekemällä viittauksilla MoU:sta osa lainasopimuksia.
8. Päätökset järjestelyn käyttöön ottamisesta, hallinnointisopimuksen ja MoU:n muuttamisesta, järjestelyn kokonaismäärän muuttamisesta, valtioiden osuuksien muuttamisesta, lainan takaisinmaksun muotoa tai koron muuttamisesta tehdään yksimielisesti. Muut päätökset tehdään niiden valtioiden enemmistöllä, joiden osuus jäljellä olevasta lainapääomasta on vähintään 2/3.
9. Järjestelyn olettamana on, että kaikki euroalueeseen kuluvat valtiot osallistuvat järjestelyyn. Sopimuksissa varaudutaan kuitenkin myös siihen, että jokin valtio tai

jotkin valtiot eivät voi osallistua järjestelyyn tai joutuvat kesken ohjelman irtautumaan järjestelystä. Syitä, joiden perusteella järjestelystä voi jäädä ulos tai siitä irtautua, ovat vain se, ettei kansallinen parlamentti anna suostumustaan tai että asianomaisen valtion oman jälleenrahoituksen kustannukset nousevat vähintään yhtä korkeiksi kuin Kreikan (eli kun valtio itse tosiasiaassa tarvitsisi samanlaista tukea kuin Kreikka). Edellä mainituissa tilanteissa järjestelyn kokonaismäärä ei pienene poisjäävän tai poistuvan maan osuudella vaan kokonaismäärä jaetaan uudelleen muiden maiden kesken.

Lainajärjestelyyn liittyy yksi erityispiirre: perustuslaillisista syistä Saksan osuuden lainasta antaa julkisoikeudellinen rahoituslaitos KfW, jolle Saksan valtio antaa valtioneuvoston takauksen.

Vaikutukset Suomelle

Kuten edellä on todettu, tähän mennessä on periaatteessa sovittu kolmivuotisesta ohjelmasta, jonka ensimmäisenä vuotena euroalueeseen kuuluvat jäsenvaltiot lainaisivat Kreikalle enintään 30 miljardia euroa. Lisätuesta ohjelman toiseksi ja kolmanneksi vuodeksi on sovittava tukiohjelman hyväksymisen yhteydessä. Tällä perusteella Suomen osuus euroalueen valtioiden myöntämien lainojen kokonaismäärästä määritettäisiin Euroopan keskuspankin pääoma-avaimen mukaisesti siten, että Kreikan osuus vähennetään pois, jolloin Suomen osuus on 1,85 prosenttia. Tukiohjelman ensimmäisenä vuotena Suomen Kreikalle myöntämä laina olisi siten enintään 555 miljoonan euron suuruinen.

Lainasopimuksessa on kuitenkin varauduttava siihen, että kaikki euroalueeseen kuuluvat maat eivät voi osallistua tukiohjelmaan. Tämä saattaisi johtua kahdesta syystä: maa ei alun alkaenkaan voi osallistua, koska sen kansallinen parlamentti ei hyväksy ohjelmaa, tai siksi, että ohjelman jo alettua maa itse ajautuu niin suuriin rahoitusvaikeuksiin, että sen on vetäydyttävä ohjelmasta sen omien kustannusten noustua kohtuuttoman korkeiksi. Kummassakin tapauksessa jäljelle jäävä lainaosuus tulisi tasata niiden maiden kesken, jotka edelleen ovat mukana ohjelmassa.

Toinen keskeinen epävarmuustekijä, jota ei ole summassa huomioida, liittyy toimenpiteisiin joita saatetaan jo valmistelussa olevan ohjelman lisäksi tarvita Kreikan pankkijärjestelmä vakauden turvaamiseksi. Komission mukaan suunnitteilla on rahasto Kreikan pankkisektorin uudelleenjärjestelyä varten. Euromaiden mahdollinen osallistuminen tällaiseen rahastoon on avoinna oleva kysymys, mutta myös tähän mahdollisuuteen on tarpeen varautua.

Kreikan kriisillä ei ole ollut suoria vaikutuksia Suomeen. Suomalaisilla pankeilla oli Finanssivalvonnan joulukuun lopussa julkistamien tietojen mukaan saatavia Kreikasta, Irlannista, Portugalista ja Espanjasta yhteensä 2,8 miljardia euroa. Työeläkeyhtiöiden, Valtion eläkerahaston ja Kuntien eläkevakuutuksen sijoitukset edellä mainittujen maiden joukkolainoihin olivat alkuvuonna yhteensä 2,7 miljardia euroa. Saatavien määrät ovat suhteutettuna pankkien tai vakuutusyhtiöiden taseisiin tai riskinkantokykyyn Finanssivalvonnan mukaan hyvin maltilliset.

Euron arvon - osin Kreikan kriisistä aiheutunut - lasku viime joulukuun alun yli 1,50 dollarin tasolta 1,33 dollariin on myönteinen heijastusvaikutus tietyille suomalaisille vientisektoreille (mm. metsäteollisuus). Mm. öljyn ja muiden raaka-aineiden euromääräisten hintojen nousun vuoksi pidemmän aikavälin nettovaikutusta koko talouden tasolla on kuitenkin hyvin vaikea arvioida.

Markkinoiden korkokehityksen valossa Suomen kaltaiset, asiansa vaikeissa olosuhteissa hyvin hoitaneet ja vahvan luottokelpoisuuden omaavat maat, ovat säilyneet sijoittajien kiinnostuksen kohteena. Suomen valtionlainojen korkokehitys on ollut vakaata ja pysynyt lähellä Saksan vertailutasoja.

Suomen valtio saa Kreikalle annettavasta tukilainasta positiivista korkotuottoa. Sen täsmällinen arviointi on kuitenkin mahdotonta, koska laina-sopimuksen yksityiskohdat ovat edelleen avoinna eikä lopullisesta lainamäärästä ole varmuutta. On lisäksi harkinnanvaraista, mitä rahoituskustannusta tulisi Suomen osalta soveltaa. Suomen valtion keskimääräinen efektiivinen rahoituskustannus on noin 2,5 prosenttia (vuositasolla). Kreikalle annettavan lainan korko on kolmen kuukauden euribor lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä (yhteensä 3,65 prosenttia 28.4.). Tällä hetkellä tiedossa olevasta lainamäärästä (555 miljoonaa euroa) tulisi Suomelle laskennallisesti runsaan 6 miljoonan euron korkotuotto. Tuotto lähes kolminkertaistuisi, jos Suomen valtion rahoituskustannuksen lähtökohtana käytettäisiin joko valtion kolmen kuukauden velkasitoumuksen korkoa tai euriboria kuten Kreikalle annettavassa lainassa.

Oletettu aikataulu

Neuvottelut lainajärjestelyjen yksityiskohdista Euroopan komission, IMF:n ja Kreikan kesken aloitettiin viikolla 16. Neuvottelut on tarkoitus saada päätökseen viimeistään lauantaina 1.5.

Jos järjestelyjen yksityiskohdat saadaan sovittua, euroalueeseen kuuluvien valtioiden valtiovarainministerit pitävät puhelinkokouksen sunnuntaina 2.5., jossa päätettäisiin alustavasti euroalueen lainajärjestelyn aktivoinnista. On todennäköistä, että samassa yhteydessä sovitaan myös tukiohjelman kokonaissummasta kolmelle vuodelle.

Ylimääräinen euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden päämiesten kokous todennäköisesti käsittelee asiaa 10.5. mennessä.

Eduskunnan suostumus lainanantamiselle

Jotta Suomi voisi antaa Kreikalla lainaa sovittavan euroalueen lainajärjestelyn ja siihen perustuvien sopimusten mukaisesti, eduskunnan pitää antaa suostumuksena. Eduskunta antaa suostumuksensa lisätalousarviolla.

Edellä kuvattu tilanne huomioon ottaen lisätalousarvioesitys tulisi antaa niin pian kuin se teknisesti on mahdollista. Jotta valtuus voitaisiin käsitellä eduskunnassa pikaisesti, asiasta pitäisi antaa erillinen lisätalousarvioesitys eikä sisällyttää sitä eduskunnalle annettavaan muuhun lisätalousarvioesitykseen.

Suomen osuus on lähtökohtaisesti ohjelman ensimmäisen vuoden aikana 555 miljoonaa euroa. Koska lainajärjestelyyn sisältyy se mahdollisuus, että Suomen lainaosuus voi joissain oloissa nousta tätä suuremmaksi, esitettävän määrärahan pitäisi olla arviomääräraha.

