

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Pankille myönnettävästä valtiontakuusta Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voisi myöntää vastavakuuksia vaatimatta 3,76 miljardin euron suuruisen valtiontakuun Suomen Pankille Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän kahdenvälisen lainan vakuudeksi siitä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Samalla ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että aikaisempi valtiontakuu kumotaan.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Kansainvälisen valuuttarahaston (*International Monetary Fund, IMF*) päämääränä on edistää jäsenmaidensa taloudellista kehitystä ja vakaita valuuttaoloja. Näiden toteuttamiseksi valuuttarahasto seuraa jäsenmaidensa talouksien kehitystä. Seurannan pääpaino on neljännen sopimusartiklan mukaisissa kahdenvälisissä konsultaatioissa, jotka toteutetaan useimmissa jäsenmaissa vuosittain.

Kansainvälinen valuuttarahasto voi myöntää jäsenmaille tilapäistä luottoa ulkomaisen maksuvalmiuden turvaamiseksi. Luotonsaajamaa sitoutuu toteuttamaan valuuttarahaston kanssa sovitun talouden sopeuttamisohjelmaa, jonka tavoitteena on tukea maksuvaikkeuksiin joutuneen jäsenmaan talouspoliittisia ja rakenteellisia uudistuksia. Kansainvälisellä valuuttarahastolla on 189 jäsenmaata. Suomi on ollut Kansainvälisen valuuttarahaston jäsen vuodesta 1948.

2 Nykytila

Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitus perustuu jäsenosuuksiin, joiden koko heijastaa jäsenmaan talouden suhteellista kokoa maailmantaloudessa. Kansainvälisellä valuuttarahastolla on oma tilivaluutta erityinen nosto-oikeus (*Special Drawing Right, SDR*), jossa jäsenosuudet määritellään. Suomen jäsenosuus on 2,4 miljardia erityistä nosto-oikeutta eli noin 3 miljardia euroa, joka on 0,51 prosenttia valuuttarahaston jäsenosuuksien 475 miljardin erityisen nosto-oikeuden kokonaismäärästä.

Jäsenosuuksien lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto käyttää tarvittaessa myös muita rahoituskeinoja, kuten *New Arrangements to Borrow* -rahoitusjärjestelyä (jäljempänä *NAB-järjestely*) sekä kahdenvälisiä lainoja. NAB-järjestely perustettiin vuonna 1998 valuuttarahaston rahoituspohjan laajentamiseksi. NAB-järjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa lisärahoituksen antaminen valuuttarahaston jäsenmaille silloin, kun jäsenmaan tilanne on poikkeuksellisen vakava. Suomen osuus NAB-järjestelystä on 1,1 miljardia erityistä nosto-oikeutta eli noin 1,4 miljardia euroa.

Jäsenosuuden ja NAB-järjestelyn lisäksi Suomella on voimassa varajärjestelynä vuonna 2013 tehty kahdenvälinen lainasopimus Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa. Tähän mennessä kahdenvälisestä lainasta ei ole käytetty. Toisin kuin jäsenosuus ja NAB-järjestely, Suomen ja valuuttarahaston kahdenvälisen lainan enimmäismäärä on määritelty euroina. Kahdenvälinen laina on suuruudeltaan enintään 3,76 miljardia euroa ja sen voimassaolo päättyy helmikuussa 2017.

Suomen osuuden Kansainvälisen valuuttarahaston rahoituksesta hoitaa Suomen Pankki. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 7 §:n mukaan Suomen Pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet. Tämän vuoksi Suomen Pankille on myönnetty valtioneuvoston Kansainvälisen valuuttarahaston rahoituksesta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Jäsenosuuden ja NAB-järjestelyn käytöstä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta Suomen Pankille on myönnetty valtioneuvoston viimeksi helmikuussa 2016 eduskunnan suostumuksen nojalla (EV 80/2011vp - HE 62/2011 vp). Valtioneuvoston on toistaiseksi voimassaoleva.

Valtioneuvoston kahdenvälisen lainan käytöstä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta on myönnetty joulukuussa 2012 (EV 135/2012 vp - HE 147/2012 vp). Kahdenvälisen lainan valtioneuvoston raukeaa viimeistään silloin, kun lainan puiteissa ei ole enää voimassa olevia velvoitteita. Kahdenvälisestä lainasta ei tähän mennessä ole tehty nostoja, eikä nostojen tekemi-

nen ennen sopimuksen voimassaolon päättymistä ole todennäköistä. Vaikka Suomen Pankin lainasta ei olisi tehty nostoja, siitä voi kuitenkin aiheutua Suomen Pankille velvoitteita sopimuksen voimassaolon päätyttyäkin, jos muista kahdenvälisistä lainoista on tehty tai tehdään nostoja, ja tällainen lainanantaja joutuu itse maksuvaikeuksiin.

Valtion Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitukseen liittyvät takuuvastuut muodostuvat tällä hetkellä jäsenosuutta, NAB-järjestelyä ja kahdenvälistä lainaa koskevista valtioneuvoston takuista. Niiden yhteismäärä on noin 8,2 miljardia euroa. Suomen valuuttarahastolle myöntämästä rahoituksesta on viime aikoina ollut käytössä noin 10 prosenttia.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Nykyisistä kahdenvälisistä lainoista sovittiin vuonna 2012, jolloin useat EU-maat tarvitsivat Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitusta. Lainasopimusten pituudeksi sovittiin enimmillään neljä vuotta ja niiden oli tarkoitus varmistaa valuuttarahastolle riittävä rahoitus kriisitilanteessa. Kansainvälinen valuuttarahasto solmi kahdenvälisiä lainasopimuksia 35 lainanantajan kanssa. EU-maiden osuus nykyisistä kahdenvälisistä lainoista on suuri, ja EU-maat vastaavat yli 50 prosentista kahdenvälisten lainojen tarjoamasta rahoituksesta.

Kansainvälinen valuuttarahasto pitää tärkeänä valuuttarahaston nykyisen rahoituskapasiteetin säilyttämistä ennallaan ja on siksi ehdottanut nykyisille lainanantajamaille kahdenvälisten lainasopimusten uusimista. Suomen kohdalla laina olisi siten edelleen enintään 3,76 miljardia euroa. Lisäksi valuuttarahasto pyrkii solmimaan lainasopimuksia muidenkin kuin nykyisten lainanantajien kanssa, mikä tasaisi valuuttarahaston jäsenmaiden taakanjakoa rahoituksen tarjonnassa.

Kansainvälinen valuuttarahasto perustelee nykyisen rahoituskapasiteetin säilyttämistä maailmantalouden riskeillä. Valuuttarahaston mukaan on tärkeää, että sillä on riittävästi rahoituskapasiteettia vastata jäsenmaiden mahdollisiin rahoitustarpeisiin, sillä kriisitilanteessa rahoituskapasiteetin nopea lisääminen on vaikeaa. Kuten aikaisemminkin, kahdenväliset lainat ovat käytettävissä vasta sellaisessa tilanteessa, jossa sekä jäsenosuus- että NAB-rahoitus ovat vähissä.

Lainanantajien kanssa tehtävät uudet lainasopimukset noudattavat pitkälti nykyisten lainasopimusten ehtoja. Merkittävin muutos on uusien lainojen aktivointiin liittyvä ehto. Ehdon mukaan Kansainvälinen valuuttarahasto voi aktivoida kahdenväliset lainat ainoastaan, jos äänioikeutetut lainanantajat, jotka edustavat 85 prosenttia koko lainasummasta, hyväksyvät lainojen aktivoinnin. Äänioikeutettuja ovat lainanantajat, joilla on voimaan tullut lainasopimus ja jotka osallistuvat Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitukseen. Nykyisten sopimusten mukaan lainanantajien suostumusta ei tarvita, joten ehto vahvistaa lainanantajamaiden asemaa. Valtioneuvoston takuupäätöksessä on tarkoitus määrätä, että ennen kuin Suomen Pankki voi hyväksyä Kansainvälisen valuuttarahaston aktivointipyyntöä, pankin on pyydettävä asiassa valtioneuvoston lausunto.

Esityksen mukaan Suomen Pankille annettaisiin 3,76 miljardin euron suuruinen valtioneuvoston takuu Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän lainan vakuudeksi. Nykyisestä sopimuksesta voi aiheutua velvoitteita sen voimassaoloajan päätyttyäkin. Nyt ehdotettava valtioneuvoston takuu kattaisi myös vuonna 2013 tehdystä kahdenvälisestä lainasopimuksesta Suomen Pankille aiheutuvat velvoitteet. Samalla ehdotetaan, että aikaisempi vuonna 2012 myönnetty valtioneuvoston takuu kumottaisiin. Näin menetellen voimassa olisi vain yksi kahdenvälisiä lainoja koskeva valtioneuvoston takuu, eikä mahdollisessa tappiotilanteessa tarvittaisi erillistä selitystä siitä, kumpaan lainaan tappio kohdistuisi. Suomen Pankki on valmis jatkamaan aiempaa menettelyä ja myöntä-

mään lainan, mutta samalla se edellyttää sitoumusta siitä, että Suomen valtio vastaa lainasta mahdollisesti aiheutuvista tappioista. Suomen Pankista annetun lain mukaan pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet.

Oikeudellisessa mielessä siinä, että valtio vastaa Suomen Pankille lainasta mahdollisesti aiheutuvista tappioista, kysymys on perustuslain mukaisesta valtioneuvoston päätöksestä. Valtioneuvoston päätös myönnetään tappionvaaran varalta. Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätös ja valtioneuvoston päätös voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

Keskuspankkien osallistuminen valuuttarahaston rahoitusjärjestelyihin valtion puolesta ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 123 artiklan vastaista kiellettyä keskuspankkirahoitusta. Euroopan unionin neuvosto on antanut asetuksen (EY) N:o 3603/93, jolla täsmennetään perussopimuksen sisältöä määrittelemällä, minkälaisia toimia ei ole pidettävä kiellettyinä keskuspankkirahoituksena. Artiklassa 7 todetaan, että kiellettyä rahoitusta ei ole kansallisten keskuspankkien suorittama julkisen sektorin sellaisten velvollisuuksien rahoitus, joka koskee Kansainvälistä valuuttarahastoa.

4 Vaikutukset

Nykyinen kahdenvälinen laina on voimassa 4 päivään helmikuuta 2017. Jos uusi lainasopimus tulee voimaan ennen kuin nykyisen sopimuksen voimassaoloaika on päättynyt, aikaisemman sopimuksen voimassaolo lakkaa uuden sopimuksen tullessa voimaan. Sekä nykyisen että uuden lainasopimuksen enimmäismäärä on 3,76 miljardia euroa. Lisäksi uutta lainaa koskevan mallisopimusluonnoksen mukaan, jos nykyisestä lainasta tehdään nostoja, nykyisen ja uuden kahdenvälisen lainan yhteinen enimmäismäärä on 3,76 miljardia euroa. Nyt ehdotettava valtioneuvoston päätös kattaisi myös vuonna 2013 tehdystä kahdenvälisestä lainasopimuksesta Suomen Pankille aiheutuvat velvoitteet ja aikaisempi vuonna 2012 myönnetty valtioneuvoston päätös kumottaisiin. Näin ollen valtion takuuvastuut säilyvät ennallaan.

Valtion korvausvastuun toteutumista voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, koska valuuttarahastolla on ensisijaisen velkojan asema. Korvausvastuu ei ole tähän mennessä toteutunut kertaakaan.

Sopimuksen voimassaolo

Kahdenvälinen lainasopimus on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019. Sopimusta voidaan kuitenkin jatkaa yhdellä vuodella 31 päivään joulukuuta 2020 sillä edellytyksellä, että sekä Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunta että Suomen Pankki hyväksyvät sopimuksen pidentymisen.

Jokaisen lainaerän erääntymisaika on enimmillään kymmenen vuotta. Poikkeuksellisissa olosuhteissa kymmenen vuoden erääntymisaikaa voidaan Suomen Pankin suostumuksella pidentää vielä viidellä vuodella. Suomen Pankki on sopimuksen perusteella velvollinen rahoittamaan lainan voimassaoloaikana hyväksytyjä sitoumuksia myös sopimuksen voimassaoloajan jälkeen. Suomen Pankilla on myös velvoite rahoittaa muiden lainantajamaiden lainojen takaisinmaksuja, jos kyseinen lainantajamaa on itse joutunut maksuvaikeuksiin. Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan vaikuta Suomen kokonaisvastuusiin, sillä lainan enimmäismäärää ei voida ylittää.

Kahdenvälinen lainasopimus tulee voimaan, kun Suomen Pankin pääjohtaja ja Kansainvälisen valuuttarahaston toimitusjohtaja allekirjoittavat sen ja Suomen valtio on ilmoittanut valuutta-

rahastolle hyväksyvänsä lainan. Suomen Pankin pääjohtaja voi allekirjoittaa sopimuksen valtiontakuun tultua voimaan.

Valtiontakuu ehdotetaan myönnettäväksi Suomen Pankille toistaiseksi. Valtiontakuu raukeaa viimeistään silloin, kun kahdenvälisen lainojen puiteissa ei ole enää voimassa olevia velvoitteita.

5 Asian valmistelu

Kansainvälisen valuuttarahaston resurssitarvetta on käsitelty valuuttarahaston toimintaa linjaavassa Kansainvälisessä valuutta- ja rahoituskomiteassa (*International Monetary and Financial Committee, IMFC*). EU:n toimielimistä valuuttarahaston resurssitarvetta on käsitelty talous- ja rahoituskomiteassa. Valtaosa kahdenvälistä lainaa aikaisemmin myöntäneistä EU-maista on jo sitoutunut tekemään uuden lainasopimuksen.

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin välisenä yhteistyönä.

6 Voimaantulo

Valtiontakuu on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun eduskunta on sen hyväksynyt ja valtioneuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan, että eduskunta päättäisi perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisesti antaa suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voi vastavakuuksia vaatimatta antaa 3,76 miljardin euron suuruisen valtiontakuun Suomen Pankille Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tehtävästä ja vuonna 2013 tehdystä kahdenvälisestä lainasopimuksesta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Samalla ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että aikaisempi valtiontakuu kumotaan.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo