

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle annetun valtioneuvoston voimassaoloajan pidentämisestä

Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettavista valtioneuvoston päätöksistä säädetään laissa Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston päätöksistä (668/2010). Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätös myönnetään kullekin joukkovelkakirjalainalle ja muulle velkasitoumukselle, jonka ERVV laskee liikkeeseen, ja muulle sen ottamalle velalle, sekä niihin liittyvälle koronvaihto-, valuutanvaihto- ja muulle sopimukselle erikseen tai varainhankintaohjelmaan sisältyville joukkovelkakirjalainoille ja muille velkasitoumuksille, muuta velkaa koskevaan vastaavaan ohjelmaan sisältyville veloille sekä niihin liittyville sopimuksille. Valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen valtioneuvoston päätöksistä. Pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin valtioneuvosto tekee päätöksen valtioneuvoston päätöksistä, valtioneuvosto antaa asiasta eduskunnalle tiedonannon.

Eduskunta hyväksyi 2 päivänä heinäkuuta 2010 ERVV-puitesopimuksen, joka sisältää määräyksiä menettelyistä, joita noudatetaan euroalueeseen kuuluvan valtion pyytäessä lainoitusta muilta euroalueeseen kuuluvilta valtioilta sekä ERVV:n varainhankinnasta ja menettelyistä, joita noudatetaan euroalueeseen kuuluvien valtioiden myöntäessä takauksia ERVV:n varainhankinnalle. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla 669/2010. Eduskunta hyväksyi 28 päivänä syyskuuta 2011 puitesopimuksen muutoksen. Muutetun sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla 1059/2011.

Voimassa oleva valtioneuvoston päätös ERVV:n varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoston päätöksistä tehtiin 20 päivänä heinäkuuta 2012.

Kreikan, Portugalin ja Irlannin ERVV-rahoitustukea koskevien ehtojen muuttaminen

Euroalueen valtiovarainministerit sopivat 27 päivänä marraskuuta 2012 periaatteista ja ehtoista, joilla Kreikan toista sopeutusohjelmaa ja sen rahoitusta voitaisiin jatkaa. Sovun keskeisiä tekijöitä olivat Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen laina-aikojen pidentäminen 15 vuodella ja Kreikan ERVV-lainojen korkojen maksun lykkääminen 10 vuodella. Kreikan sopeutusohjelmaan tehtävistä tarkistuksista ja niiden vaikutuksista Kreikan rahoitustukiohjelman ehtoihin annettiin eduskunnalle 9 päivänä marraskuuta 2012 valtioneuvoston selvitys Kreikan toteutuksesta ja jatkosta (E 128/2012 vp) 19 ja 23 päivänä marraskuuta 2012 päivättyine jatkoselvityksineen. Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi selvityksissä esitetyn valtioneuvoston toimintalinjan (suuren valiokunnan kannanotot SuVX 167/2012 vp, SuVX 172/2012 vp ja SuVX 176/2012 vp). Suurelle valiokunnalle annettiin lisäksi 28 päivänä marraskuuta 2012 erillinen selvitys, jossa arvioitiin Kreikan velkasuhteen alentamiseksi tehtävien toimenpiteiden vaikutuksia Suomelle.

Euroopan unionin neuvosto ja euroalueen valtiovarainministerit päättivät lisäksi 12 päivänä huhtikuuta 2013 Portugalin ja Irlannin Euroopan rahoitusvakausmekanismista (ERVM) ja ERVV:stä saaman rahoitustuen takaisinmaksuajan pidentämisestä seitsemällä vuodella. Valtioneuvosto antoi 28 päivänä helmikuuta 2013 Portugalin ja Irlannin lainojen laina-aikojen pidentämisestä eduskunnalle selvityksen Portugalin ja Irlannin paluu velkakirjamarkkinoille (E 15/2013 vp), jota täydennettiin 5 päivänä huhtikuuta 2013 päivättyllä jatkoselvityksellä. Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi laina-aikojen pidennykset valtioneuvoston selvityksissä kuvatulla tavalla.

ERVV:n Kreikalle antamien lainojen laina-ajan pidennys 15 vuodella merkitsee, että ERVV:n antamien lainojen keskimääräinen laina-aika nousee 17,5 vuodesta 32,5 vuoteen ja lainojen viimeisin lyhennys tapahtuu vuonna 2058. Portugalin ja Irlannin ERVV:n rahoitustuen laina-aikojen pidentäminen seitsemällä vuodella merkitsee, että Portugalin ja Irlannin keskimääräinen laina-aika nousee nykyisestä enintään 15 vuodesta enintään 22 vuoteen.

Kreikan osalta ERVV:n antama lainan laina-ajan pidennys on yksi osa vuoden 2012 lopussa sovittua laajamittaista pakettia, jolla Kreikan talouden toinen sopeutusohjelma palautettiin sille asetettujen tavoitteiden puitteisiin ja on välttämätön kyseisten tavoitteiden saavuttamiselle. Paketin keskeisenä lähtökohtana oli varmistaa, että Kreikan velkasuhde saadaan pitkällä aikavälillä kestäväksi tasolle. Ratkaisun tavoitteena oli myös vähentää ohjelman tulevaa rahoitustarvetta. Kreikan ERVV:ltä saaman rahoitustuen laina-aikojen pidentäminen oli yksi keskeinen tekijä molempien edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa. Portugalin ja Irlannin kohdalla tavoitteena on varmistaa, että ohjelmat saatetaan sovitusti päätökseen ilman että ohjelmien jälkeisille vuosille ajoittuvat suuret tukilainojen takaisinmaksuerät vaarantavat maiden maksukykyä ja sijoittajien luottamuksen. Tehtävällä laina-ajan pidennyksellä voidaan edesauttaa sitä, että niin Portugalin kuin Irlannin edellytykset palata pysyvällä ja kestäväällä tavalla velkajamarkkinoille palautuvat nykyisten ohjelmien päätyttyä.

ERVV:n varainhankinta ja sille annettava takaus

Euroalueen valtioiden takaukset annetaan varainhankintaohjelmalle, jotta ERVV:n liikkeesen laskemat velkakirjat saavat mahdollisimman hyvän luottoluokituksen ja sen varainhankinta voi siten tapahtua edullisimmalla mahdollisella tavalla. Tämä on myös takaajien etu, koska se pienentää takausvastuuta.

ERVV:n varainhankinta toteutetaan hyödyntämällä puitesopimuksen tarkoittamaa monipuolista varainhankintastrategiaa. Varainhankintaohjelmassa ei määritellä liikkeeseen laskettavien velkakirjojen laina-aikoja. Lainajat määräytyvät ohjelman kuluessa liikkeeseenlaskujen yhteydessä markkinatilanteen ja ERVV:n varainhankintatarpeen perusteella.

ERVV hankkii tukiohjelmien piirissä oleville maille annettavaa lainaa varten tarvittavat varat markkinoilta liikkeeseen laskemillaan joukkovelkakirjalainoilla tai muilla varainhankintavälineillä, kuten luottojärjestelyin. Varainhankintavälineiden liikkeeseenlasku perustuu varainhankintaohjelmaan. Kreikan, Portugalin ja Irlannin ERVV-rahoitustukea koskevien ehtojen muutosten takia ei ole tarpeen muuttaa jo aikaisemmin hyväksyttyä 241 miljardin euron varainhankintaohjelmaa. ERVV on arvioinut, että muutoksista aiheutuva uusi varainhankinta voidaan suorittaa nykyisen 241 miljardin euron varainhankintaohjelman puitteissa, jos ERVV:n varainhankinnan korkotaso on enintään noin 3,6 prosenttia. ERVV:n varainhankinnan nykyinen keskikorko on noin 1,65 prosenttia.

Euroalueen jäsenvaltiot takaavat ERVV:n varainhankinnan. Kunkin takaajan takausosuus määräytyy ERVV-puitesopimuksessa sovitun mukaisesti. Puitesopimuksen mukaan niin sanotut väistyvät takaajat eivät anna takauksia. Puitesopimuksessa Kreikka, Portugali ja Irlanti on suoraan määritelty väistyviksi takaajiksi. Kyproksesta tuli oman talouden sopeutusohjelman hyväksymisen yhteydessä väistyvä takaaja. Suomen takausosuus on nyt 1,9288 prosenttia. Puitesopimuksen mukaan takaus määräytyy varainhankinnan pääoman mukaan mutta se kattaa myös varainhankinnan korot. Takaus annetaan puitesopimuksen mukaan enintään 65 prosentin ylitakauksella, joten takaus on enintään 165 prosenttia varainhankinnan pääomasta ja koroista. Ylitakauksen tarkka laskentatapa on määritelty takaussopimuksissa. Ylitakaus on tähän asti ollut 60,78313 prosenttia. Ranskan luottoluokitusten alentumisen takia ylitakauksen määräytymistä koskevan laskentatakaavan tarkistaminen on tullut tarpeelliseksi. ERVV on tehnyt tästä maaliskuun 2013 lopulla ehdotuksen. Ehdotus johtaa käytännössä siihen, että ylitakaus määräytyy jatkossa 65 prosentin mukaan.

Ylitakauksen laskentakaavaa koskevan ehdotuksen yhteydessä ERVV on lisäksi todennut, että Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen takaisinmaksuajan pidentämisen takia ERVV:n varainhankinnalle annettujen takausten voimassaoloaikaa on jatkettava. Vaikka Kreikan laina-aikoja pidennettiin 15 vuodella, on riittävää, että takausten voimassaoloaikaa pidennetään vain 10 vuodella. Tarvetta pidentää takausten voimassaoloaikaa ei tuotu esille päätettäessä laina-aikojen pidentämisestä.

Takaussopimuksiin sovelletaan englannin lakia. Voimassa olevien takaussopimusten mukaan ERVV ei voi suorittaa varainhankintaa vuoden 2048 jälkeen ja vastaavasti antaa lainoja, jotka erääntyvät vuoden 2048 jälkeen. Tämä johtuu siitä, että takaussopimusten mukaan ERVV ei voi suorittaa varainhankintaa, jonka laina-aika lisättynä säädetyllä vanhentumisajalla erääntyisi maksettavaksi vuoden 2060 jälkeen. Englannin lain mukainen vanhentumisaika on 12 vuotta. Kreikan saaman lainojen takaisinmaksuajan 15 vuoden pidennyksen jälkeen viimeisin laina ja sitä koskeva varainhankinta tulee erääntymään vuonna 2058. Tästä seuraa, että ERVV:n varainhankinnan takausten on oltava voimassa vuoden 2070 loppuun.

Suomessa ylitakausprosentin laskentaa koskevat muutokset eivät aiheuta muutoksia annettuun valtioneuvoston takaukseen. Suomen valtioneuvoston takaus on alusta lähtien määritelty täyden ylitakauksen mukaan. Sen sijaan takauksen voimassaoloajan pidentäminen 10 vuodella edellyttää voimassa olevan valtioneuvoston takauksen muuttamista. Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston takauksista annetun lain 3 §:n mukaan ennen kuin valtioneuvosto tekee takausta koskevan päätöksen, valtioneuvosto antaa asiasta eduskunnalle tiedonannon.

Eduskunnalle on annettu samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa hallituksen esitys laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston takauksista annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Lainmuutos mahdollistaa sen, että myös kesäkuun 2013 lopun jälkeen on mahdollista antaa Kreikan, Portugalin ja Irlannin sopeutusohjelmissä sovittujen rahoitustukien ehtojen muutoksista johtuvat välttämättömät valtioneuvoston takaukset.

Suomen vastuut ja riskit

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron määrästä oli maaliskuun 2013 lopun tilanteen mukaan käytössä noin 172,7 miljardia euroa Kreikan, Portugalin ja Irlannin sopeutusohjelmien rahoitusta varten. Suomen laskennallinen takausosuus käytössä olevasta määrästä oli toteutuneen koron ja käytössä olevan ylitakausosuuden mukaan noin 5,17 miljardia euroa. ERVV:n varainhankinnan nykyinen keskikorko on noin 1,65 prosenttia. Jos ERVV:n varainhankinnan keskikorko pysyisi nykyisellä tasolla, ERVV:n jäljellä oleva varainhankintatarve olisi arviolta noin 50 miljardia euroa. Jos lisäksi oletetaan, että tämän varainhankinnan keskilaina-aika on viisi vuotta, Suomen kokonaistakausvastuu Kreikan, Portugalin ja Irlannin sopeutusohjelmien varainhankinnasta korokseen ja ylitakauksineen olisi noin 6,9 miljardia euroa.

ERVV:n varainhankinnan nykyinen korkotaso on kuitenkin historiallisesti erittäin alhainen. Onkin erittäin todennäköistä, että varainhankinnan keskikorko tulee tulevaisuudessa olemaan korkeampi. ERVV arvioi marraskuussa 2012 Kreikan ohjelman sekä huhtikuussa 2013 Portugalin ja Irlannin lainaehtojen muutosten vaikutuksia varainhankintaansa. ERVV:n arvion perusolettamana oli, että sen varainhankinnan keskikorko on kolme prosenttia. Tällä korolla Kreikan koronmaksun lykkääminen 10 vuodella ja takaisinmaksuajan pidentäminen 15 vuodella lisäävät ERVV:n arvion mukaan sen varainhankinnan tarvetta noin 43,8 miljardilla eurolla. Vastaavasti Portugalin ja Irlannin laina-aikojen seitsemän vuoden pidennys lisää ERVV:n varainhankintatarvetta noin 6,79 miljardilla eurolla. ERVV:n varainhankinnan keskikoron ylittäessä noin 3,6 prosenttia, nykyisen varainhankintaohjelman määrä ei vuonna 2021 enää riittäisi. Riski varainhankintaohjelman enimmäismäärän korottamisen ja siihen liittyvien uusien takauksien osalta olisi suurimmillaan vuosina 2021 ja

2022, jolloin ohjelmista on maksettu kaikki lainaerät eikä niiden takaisinmaksu ole vielä alkanut. Sen jälkeen kun lainojen takaisinmaksu ERVV:lle alkaa vuoden 2022 jälkeen, tulee varainhankintaohjelman enimmäismäärän korottamiseen ja sen myötä uusiin takauksiin alkaa vastaavasti vähitellen pienentyä.

ERVV joutuu sopeutusohjelmien aikana korvaamaan erääntyvää varainhankintaansa uudella varainhankinnalla. Koronnousu vaikuttaa Suomen takausosuuteen. ERVV:n varainhankinnan keskkoron ollessa edellä mainittu kolme prosenttia, on ERVV:n varainhankintatarve Kreikan, Portugalin ja Irlannin ohjelmien rahoittamiseksi noin 232,8 miljardia euroa. Jos varainhankinnan keskimääräiseksi laina-ajaksi oletetaan viisi vuotta, Suomen takausvastuun määrä korkoineen ja 65 prosentin ylitakauksineen olisi noin 8,52 miljardia euroa. Vastaavasti 3,5 prosentin keskkorolla varainhankintatarve olisi noin 239,4 miljardia euroa ja Suomen takausvastuu 8,95 miljardia euroa.

ERVV:n lainojen laina-ajan pidentäminen ei edellä mainituin perustein ja ERVV:n käytännöllä korko-olettamalla edellytä ERVV:n varainhankintaohjelman korottamista, eivätkä ne siten nostaa Suomen valtiolle aiheutuvan takausvastuun kokonaismäärää. Laina-aikojen pidennykset pidentävät ERVV:n varainhankinta-aikaa, minkä vuoksi Suomi joutuu jatkaamaan ERVV:lle antamansa takauksen voimassaoloa 10 vuodella nykyisestä 31 päivästä joulukuuta 2060 aina 31 päivään joulukuuta 2070 asti. Pidentetty takausaika lisää riskiä takauksen erääntymisen todennäköisyydestä valtiontakauksen voimassaoloajan aikahorisontin pidentyessä.

Hallituksen kanta

Suomen tavoitteena on Euroopan ja euroalueen talouskriisin taltuttaminen, euroalueen rahoitusvakauden palauttaminen, Suomen valtion vastuiden rajaaminen sekä tartuntavaikutusten estäminen Suomen talouteen. Hallituksen ensisijaisena tavoitteena on turvata Suomen talouskasvua ja työllisyyttä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus hyväksyi marraskuussa eduskunnan suostumuksella euromaiden ja Kansainvälisen valuuttarahaston sopimuksen mittavasta Kreikan talouden sopeutusohjelman tarkistuksesta sekä huhtikuussa 2013 Portugalin ja Irlannin ERVM:ltä ja ERVV:ltä saamien lainojen laina-aikojen pidennykset.

Hallitus korostaa, että Kreikan talouden toisen sopeutusohjelman ja siihen sovittujen laina-ehdojen muutosten kautta Kreikalle on luotu edellytykset saada taloutensa kuntoon ja velkasuhde kestäväälle uralle. Ehtojen muutoksiin sisältyi erityisesti Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen takaisinmaksuajan pidentäminen 15 vuodella. Laina-aikojen pidentäminen edesauttaa Kreikan valtion kykyä maksaa velkojaan takaisin, koska järjestely helpottaa Kreikan maksuaikatauluja. Näin vältetään suuria kertaluonteisia takaisinmaksueriä. Vastaavasti Portugalin ja Irlannin kohdalla järjestelyllä helpotetaan niiden paluuta markkinarahoituksen piiriin ja lisätään sijoittajien luottamusta kyseisiin maita kohtaan. Näin vähennetään riskiä, että maat joutuisivat hakemaan Euroopan vakauserämekanismilta (EVM) lisärahoitusta uuden rahoitustukiohjelman kautta. Hallitus katsoo, että uusien rahoitustukiohjelmien toteutumisen todennäköisyyttä tulee kaikin mahdollisin keinoin vähentää.

Hallitus korostaa, että valtiontakauksen voimassaoloajan pidentäminen ei lisää Suomen kokonaisvastuita. Suomen ERVV:lle antaman valtiontakauksen voimassaoloajan pidennys voi lisätä riskiä takauksen eräännyttämisestä, kun takaus on voimassa pidemmän aikaa. Toisaalta Suomen riskit voivat pienentyä, koska Irlannin ja Portugalin kohdalla takaisinmaksuajan pidennyksen tarkoituksena on helpottaa niiden paluuta markkinoille ja Kreikan kohdalla vastaavasti pienentää valtion rahoitustarvetta ja parantaa velanmaksukykyä.

Hallitus korostaa, että kyse on teknisluonteisesta takausten voimassaoloaikojen pidentämisestä, ei uuden tuen antamisesta.