

14.03.2013

EDUSKUNTAA PYYDETÄÄN
NOUDATTAMAAN VAITELIAISUUTTA
ASIAN KÄSITTELYSSÄ SUOMEN
NEUVOTTELUTAVOITTEIDEN
TURVAAMISEKSI JA
MARKKINAVAIKUTUKSIA SISÄLTÄVIEN
TIETOJEN TAKIA.

Vaiteliaisuusmääräys kumottu 19.4.2013
Suuri Valiokunta

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Kyproksen talouden sopeutusohjelman valmistelu

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2013/0487

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Kyproksen talouden sopeutusohjelman valmistelusta.

Valtiovarainministeri

Jutta Urpilainen

LIITTEET Muistio VM2013-00185

Asiasanat	talouskriisi
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EK, VNK

14.03.2013

EDUSKUNTAA PYYDETÄÄN
NOUDATTAMAAN VAITELIAISUUTTA
ASIAN KÄSITTELYSSÄ SUOMEN
NEUVOTTELUTAVOITTEIDEN
TURVAAMISEKSI JA
MARKKINAVAIKUTUKSIA SISÄLTÄVIEN
TIETOJEN TAKIA.

Viite

Asia

Kyproksen talouden sopeutusohjelman valmistelu**Kyproksen talouden sopeutusohjelman valmistelu**

Kypros esitti 25.6.2012 komissiolle ja IMF:lle pyynnön talouden sopeutusohjelmasta ja lainamuotoisesta tuesta sen pankkisektorin tervehdyttämiseksi ja valtion talouden tasapainottamiseksi. Euroryhmä käsitteli Kyproksen sopeutusohjelmaa 4.3.2013. Euroryhmä käsittelee Kyproksen tilannetta 15.3.2013 ja on varauduttava siihen, että sopeutusohjelmasta tehdään päätöksiä. Ohjelmaa koskevaa materiaalia ei ole vielä jaettu. Muodollisesti Kyproksen ohjelmasta päättää EVM:n hallintoneuvosto. Kypros tarvitsee rahoitusta mahdollisesta sopeutusohjelmasta viimeistään toukokuussa 2013.

Kyproksen talouden rakenneongelmat, tilanne ja näkymät

Kyproksen taloudellinen tilanne on ollut jo useita kuukausia vakava. Tilanteen heikentymiseen on merkittävästi vaikuttanut Kreikan talouskriisi sekä Kyproksen pankkien sen yhteydessä kokemat tappiot. Kyproksen talousnäkymiä heikentävät talouden yksipuolinen rakenne, erityisesti sen riippuvuus vaikeuksissa olevasta rahoitussektorista, supistumassa olevasta kiinteistösektorista ja turismista. Talouden yksipuolisuuden lisäksi Kyprosta rasittavat väitteet harmaasta taloudesta, sen maine veroparatiisina, korruptio ja Kyproksen pankkeja kohtaan esitetyt rahanpesu- ja veronkiertoepäilyt.

Kyproslaisten pankkien yhteenlaskettu tase on noin kahdeksankertainen Kyproksen kokonaistuotantoon verrattuna. Pankit rahoittavat toimintaansa lähes yksinomaan talletuksilla ja Kyproksen keskuspankin hätärahoituksella. Kyproksen pankkisektori on kriisissä. Kyproslaisten pankkien ongelmien taustalla ovat Kyproksen kiinteistösektorin romahdus sekä pankeille Kreikan valtion velkajärjestelystä aiheutuneet useiden miljardien eurojen tappiot.

Komission viimeisimmän ennusteen mukaan Kyproksen talous supistui viime vuonna 2,3 prosenttia, työttömyysaste nousi vuosikeskiarvona yli 12 prosentin ja julkisen talouden

velka suhteutettuna kansantuotteen arvoon kohosi 86,5 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä supistui hieman edellisvuodesta, mutta oli edelleen 5,5 prosenttia kansantuotteen arvosta.

Näkymät tälle ja ensi vuodelle ovat vaikeat. Vuoden 2013 osalta komissio ennustaa Kyproksen talouden taantuman syvenevän 3,5 prosenttiin julkisen talouden menojen sopeutuksen seurauksena ja heikon investointi- ja kulutuskysynnän takia. Ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä nousee 4,5 prosenttiin kansantuotteesta ja julkinen velkasuhde yli 93 prosenttiin. Käännettä vuositasolla positiiviseen talouskasvuun ei ole vuoteen 2014 ulottuvassa ennustehorisontissa näköpiirissä. Ennusteissa ei ole otettu huomioon mahdollista sopeutusohjelmaa ja sen rahoitusta.

Sopeutusohjelman mitoitus

Alustavan arvion mukaan Kypros tarvitsee noin 17 miljardin euron rahoitustukiohjelman valtiontalouden ja pankkisektorin vakauden palauttamiseksi. Rahoitustukiohjelmasta olisi tarkoitus osoittaa noin 10 miljardia euroa pankeille, noin 5,5 miljardia euroa Kyproksen valtion erääntyvien lainojen uudelleen rahoittamiseksi sekä noin 1,5 miljardia euroa Kyproksen julkisen talouden vajaiden rahoittamiseksi.

Rahoitustukiohjelman koosta ei ole kuitenkaan vielä tarkkaa tietoa. Pankkien pääomatarpeen selvittämiseksi Kyproksen keskuspankki valtuutti syksyllä 2012 Pacific Investment Management Company LLC:n (PIMCO) tekemään pankkikohtaisen erityistilintarkastuksen. PIMCO:n selvitysten tulokset valmistuivat tammikuun 2013 puolivälissä, mutta niistä ei ole annettu tietoja.

Velkakestävyys palauttaminen

Kyproksen valtion velka oli joulukuussa 2012 noin 15,0 miljardia euroa. Suurimmat velkakirjojen erääntymiset tapahtuvat kesäkuussa ja heinäkuussa 2013. Kesäkuun alussa erääntyy noin 1,4 miljardin euron kansainvälinen velkakirjalaina ja heinäkuussa 790 miljoonan euron velkakirja. Suurin yksittäinen laina on Venäjän federaatiolta. Se on suuruudeltaan 2,5 miljardia euroa. Lainan korko on 4,5 prosenttia ja se erääntyy kokonaisuudessaan vuonna 2016.

Suomi on Kyprosta koskevissa neuvotteluissa edellyttänyt, että Kyproksen tilanteen vakauttamisen tulee perustua valtion pysyvän velkakestävyys saavuttamiselle. Velkakestävyys saavuttaminen on ollut keskeinen kriteeri myös IMF:n osallistumiselle sopeutusohjelmiin.

Komission, Euroopan keskuspankin ja IMF:n muodostaman troikan Kyproksen velkakestävyysarviota ei ole saatavilla. IMF:n lokakuisen ennusteen mukaan Kyproksen julkinen velkasuhde nousee ilman ohjelmarahoitusta lähelle 100 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2014. Komission viimeisimmässä ennusteessa päädytään samankaltaiseen arvioon. Jos EVM:n laina olisi arvioidun suuruinen, se nostaa Kyproksen julkisen velkasuhteen erittäin korkealle tasolle ohjelman aikana.

Sijoittajavastuun toteutuminen

Taakanjakokysymykset ja sijoittajanvastuun toteutuminen tulevat olemaan Kyproksen ohjelman kannalta keskeisessä asemassa. Kyproksen talouden supistuminen yhdessä suuren pankkitukitarpeen kanssa merkitsee sitä, ettei valtio yksin pysty vastaamaan toimenpiteiden rahoituksesta ja samalla säilyttämään velkakestävyyttään.

Tilanteen ratkaiseminen edellyttää joko pankkien omistajien ja rahoittajien, valtionvelkakirjojen haltijoiden osallistumista tappioiden kattamiseen tai EVM:n rahoitusta. Velkakirjojen haltijoilta saatetaan edellyttää myönnytyksiä korkojen ja takaisinmaksuaikojen osalta, mutta tämä ei riitä luomaan pankkien pääomitukseen tarvittavia varoja. Pankkien taserakenteen ja toiminnan luonteen vuoksi merkittävää sijoittajanvastuuta on mahdollista saada aikaan lähinnä tallettajien saamia leikkaamalla.

Kyproksen pankkisektoria koskevat rahanpesuepäilyt

Kyproksella epäillään tapahtuvan rahanpesua sen pankkijärjestelmässä ja kiinteistökaupoissa. Rahanpesuepäilyt koskevat eniten kansainvälistä liiketoimintaa, jossa lailliseen rahoitusjärjestelmään siirrettyjen varojen alkuperä pyritään häivyttämään.

Rahanpesuepäilyistä on hyvin vaikea saada luotettavaa tietoa. Ongelmaksi ei ole nähty niinkään lainsäädäntöä vaan sen asianmukaista toimeenpanoa ja läpinäkyvyyden puutetta. Koska Kyproksen rahapesuepäilyiden selvittäminen on keskeistä mahdollisen ohjelman toteutuksen kannalta, on asiasta sovittu tehtäväksi riippumattoman ulkopuolisen tahon selvitys. On kuitenkin huomattava, että rahanpesun vähentäminen tervehdyttää Kyproksen pankkien rahoitustilannetta vasta tulevaisuudessa.

IMF:n osallistuminen ohjelmaan

Suomi on korostanut aikaisemmissa sopeutusohjelmissa IMF:n osallistumisen merkitystä ohjelman valmisteluun ja rahoitukseen. IMF:n on ollut tiiviisti mukana Kyproksen sopeutusohjelman valmistelussa. IMF on johdonmukaisesti korostanut Kyproksen velkakestävyyden saavuttamista ehtona osallistumiselle ohjelman rahoitukseen. IMF:n mahdollisesta osallistumisesta ohjelmaan päättää aikanaan IMF:n johtokunta.

Ratkaisuvaihtoehdot Kyproksen talouden vakauttamiseksi

Kyproksen sopeutusohjelmalle tulee asettaa samat yleiset tavoitteet kuin muillekin vastaaville ohjelmille. Valtion velkatilanne on saatava kestäväksi kohtuullisessa ajassa. Pankkijärjestelmä on pääomitettava ja sen kokoa supistettava niin, että se saavuttaa uudelleen markkinoiden luottamuksen. Ohjelma tulee rakentaa siten, että rahoitusjärjestelmän toimivuus turvataan ja talouden kasvumahdollisuudet parantuvat. Kielteiset seurannaisvaikutukset muuhun euroalueeseen on pidettävä mahdollisimman vähäisinä.

Valtiontalouden vakauttamisen vaihtoehdot

Kyproksen valtion mahdollisuudet selviytyä veloistaan ovat heikot. Kyproksen talouden lähivuosien heikot talouskasvunäkymät merkitsevät sitä, että valtiontalouden tervehdyttämisessä ei voida laskea lisääntyvien verotulojen tai vähenevien sosiaaliturvamenojen varaan. Samoin on epävarmaa, miten tuottavaa valtion omaisuuden yksityistäminen sellaisessa ympäristössä voi olla. Kyproksen aluevesillä tehty kaasulöydöt ovat mahdollisesti merkittävät, mutta niiden hyödyntäminen on toistaiseksi vielä epävarmaa ja niihin liittyy sekä poliittisia että taloudellisia haasteita.

Valtion velkaantumiskehityksen taittuminen edellyttää hyvin tiukkaa menopolitiikkaa Kyproksella. Jos valtionvelkaa kasvatetaan esim. pankkeja pääomittamalla, edellyttää kestävä velanhoito tällöin välttämättä ulkopuolista rahoitustukea (valtion bail-out). Jos velan räsitus siitä huolimatta halutaan vähentää, vaaditaan hyvin matalaa velkojen korkotasoa ja pidempää laina-aikaa. Nykyisille lainanantajille tällainen ratkaisu merkitsisi suurella todennäköisyydellä lainojen nykyarvojen alentumista eli käytännössä lahja-apua.

Kypros ei voi saada tällaista rahoitusta velkakirjamarkkinoilta vaan ainoastaan euroalueen ulkopuolisilta valtioilta, EVM:ltä tai vähäiseltä osin IMF:ltä. Vaihtoehto ulkopuolisten tahojen maksamalle tukirahoitukselle ja velanhoidon laskemiselle on käytännössä valtion lainojen nimellisarvojen leikkaus (valtion bail-in) tai valtion toteaminen maksukyvyttömäksi.

Pankkien aseman vakauttamisen vaihtoehdot

Pankkien nykyiset omistajat eivät pysty pääomittamaan pankkeja. Vaihtoehtoina ovat siten pankkien pääomittaminen ulkopuolisten tahojen maksamalla tukirahoituksella (pankkien bail-out) tai pankkien rahoittajien, mukaan lukien tallettajien, saatavien leikkaaminen tavalla tai toisella (pankkien bail-in) osana pankkien pääomitusta.

Kyproksen tapauksessa pankkien rahoittajat ovat suurelta osin tallettajia. Talletuksia leikattaessa tappioiden maksajia olisivat ainakin osin ulkomaiset tallettajat.

Talletusten leikkaamisen sijaan julkisuudessa on ehdotettu talletusten verottamista. Yksittäistapauksellista verotusta ei kuitenkaan nähdä toimivana ratkaisuna johtuen Kyproksen ja eri maiden kahden välisistä verosopimuksista. Jatkuva lisävero ei taas tuottaisi riittävästi varoja pankkien nopeaan pääomittamiseen. Markkinat saattavat myös nähdä talletusten verottamisen helposti toistuvana ja yleistyvänä toimenpiteenä. Talletusten leikkaus sen sijaan on helpompi nähdä markkinoiden toimesta yksittäisenä ja Kyprokseen rajoittuvana tapahtumana.

Pankkien pääomittaminen ei edellytä pankkisektorin jättämistä nykyisen suuruiseksi. On todennäköistä, että Kyproksen pankkijärjestelmän kokoa tullaan pienentämään osana sen pääomittamista ja sille asetettavia ehtoja.

Vakauttamistoimien vaihtoehtona maksukyvyttömyys

Kyproksen ongelmista saattaa seurata myös valtion tai pankkien maksukyvyttömyys. Tämä olisi seuraus siitä, että euromaat eivät pääse yhteisymmärrykseen tarvittavista toimenpiteistä ja rahoituksesta eikä Kypros itse pysty hankkimaan rahoitusta markkinoilta valtion ja pankkisektorin ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä merkitsisi suuria rahoitus- ja reaali-markkinoiden ongelmia ja konkursseja Kyproksella, mutta mahdollisesti myös laajemmin. Ratkaisujen ja päätösten pitkittyminen lisää olennaisesti myös riskiä talletuspaon kiihtymisestä mittoihin, jotka käytännössä sulkevat pois talletusten bail-in – ratkaisumallin.

Suomen kanta/tavoitteet

Kyproksen rahoitus- ja taloustilanteen vakauttaminen uskottavalla ja kestäväällä tavalla on tärkeää euroalueen vakauskehityksen kannalta. Tämän tavoitteen aikaansaaminen edellyttää nopeita toimenpiteitä. Kyproksen tilanne tulee hoitaa tavalla, joka vahvistaa luottamusta euroalueen kykyyn turvata pysyvällä tavalla rahoitusvakautta, velkakestävyyttä ja kasvuedellytyksiä.

- Suomi korostaa, että Kyproksen talouden vakauttamiseksi mahdollisesti tehtävien ratkaisujen tulisi perustua:
 - pankkisektorin rakenteiden nopealle tervehdyttämiselle,
 - sijoittajanvastuun mahdollisimman laajalle ja oikeudenmukaiselle toteutumiselle ja
 - Kyproksen valtion pysyvän velkakestävyyden saavuttamiseen ohjelman alussa tehtävillä toimilla.
 - Suomi katsoo, että Kyproksen valtiota ei tulisi vaatia yksityistämään omaisuuttaan alihintaan.
 - Suomi kannattaa kolmansien maiden osallistumista Kyproksen valtion rahoittamiseen jos se on mahdollista mm. luopumatta EVM:n etuoikeutetusta velkojan asemasta.
 - Suomi pitää tärkeänä, että EVM:lle ja euroalueen valtioille aiheutuvia kustannuksia ja riskejä rajataan. Tehtävien ratkaisujen tulisi siksi vahvistaa Kyproksen valtion edellytyksiä palata velkakirjamarkkinoille mahdollisimman nopeasti.
 - Kyproksen pankkisektorin erityispiirteet edellyttävät talletussuojan ylittävien talletusten osalta sijoittajavastuun toteuttamista. Kohteena ovat ensisijaisesti ei-vakavaraisten pankkien talletussuojan ylittävät talletukset. Sijoittajavastuu toteutetaan pankkien tappioiden kattamiseksi ja niiden pääomittamiseksi.
 - Suomen tavoitteena on Kyproksen valtiolle annettavan lainoituksen minimoimiseksi varsinkin suurten ei-vakavaraisten pankkien hallussa olevien talletusten riittävää leikkaus pankkien tappioiden kattamiseksi ja niiden pääomittamiseksi.
 - Suomi korostaa, että Kyproksen sosiaalisen vakauden edellytyksistä voidaan parhaiten huolehtia auttamalla Kyprosta selviämään talouskriisistä tavalla, joka ei tule yksin Kyproslaisten veronmaksajien maksettavaksi.
 - Suomen mielestä IMF:n osallistuminen Kyproksen ohjelman valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan on välttämätöntä.
 - Suomi edellyttää, että rahanpesun vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevassa riippumattomassa arvioissa esille tulleiden mahdollisten puutteiden korjaaminen ja veroparatiisitoiminnan vastaiset toimet ovat osa ohjelman ehdollisuutta.
-

LIITTEET

Asiasanat	talouskriisi
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EK, VNK