

KVR Sinivuori Jouni(VM)

03.04.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
perustuslain 50§:n 3 momentin nojalla.
Perustelut ja rajausta saatekirjeessä.

Asia

**Euroopan unionin ja euroalueen vakaudenhallinnan turvaamiseksi ehdotetut rahoitusjärjestelyt
koronakriisin vuoksi**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurooppa-neuvosto edellytti 26.3.2020 yhteisessä julkilausumassaan euroryhmältä kahden viikon kuluessa konkreettisia ehdotuksia, joissa otetaan huomioon kaikkiin maihin vaikuttava covid-19:n aiheuttama ennennäkemätön häiriötila. Euroryhmä keskustelee puhelinkokouksessaan 7.4.2020 todennäköisesti ainakin Euroopan vakausmekanismin (EVM) aiemmin tekemien ehdotusten pohjalta. On mahdollista, että euroryhmä käsittelee myös muita vaihtoehtoja. Esimerkiksi Italian, Espanjan ja Ranskan johtama yhdeksän jäsenmaan ryhmä esitti 25.3.2020 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle eurooppalaisen toimielimen liikkeeseen laskemia euroalueen jäsenmaiden yhteisiä velkakirjoja, täsmentämättä kuitenkaan, miten ne käytännössä toteutettaisiin.

Euroryhmä keskustelee todennäköisesti myös Euroopan investointipankin (EIP) pääjohtaja Hoyerin 23.3.2020 esittämästä 25mrd. euron yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamisesta yritysten tukemiseksi.

Euroryhmän odotetaan laajennetussa kokoonpanossa käsittelevän lisäksi ehdotuksia euroalueeseen kuulumattomien EU:n jäsenmaiden tukemiseksi.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Tässä tilanteessa on markkinareaktioiden ja EU:n yleisen uskottavuuden kannalta tärkeää korostaa poliittista valmiutta tarvittaviin taloudellisiin toimiin, solidaarisuutta ja toisaalta korostaa tarvittavien toimien koordinaation tärkeyttä. Tilanteen muuttuessa on voitava tarvittaessa arvioida kantoja pikaisesti.

Suomi pitää vallitsevassa tilanteessa ensisijaisen tärkeänä jäsenmaiden rahoituksen saatavuuden turvaamista. Suomi on valmis harkitsemaan euroalueen jäsenmaiden yksimielisesti päättämiä, väliaikaisia ja rajattuja yhteisiä toimia, jos ne ovat välttämättömiä koronaviruksen torjunnasta aiheutuvien julkisen talouden

rahoitustarpeiden kattamiseksi ja taloudellisen vakauden turvaamiseksi. Suomi ei voi hyväksyä toimia, jotka vaarantaisivat Suomen budjettisuvereniteetin tai rahoitusaseman. Poikkeustilanteessakaan ei tulisi kumota maiden omaa vastuuta talouspolitiikkansa hoidosta eikä lisätä yhteisvastuullista velkaa.

Suomi tukee Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustuen asianmukaista ehdollisuutta. Ehdollisuus tulee toteuttaa EVM-sopimuksen edellyttämällä tavalla, suhteuttaen se kriisin erityisluonteeseen sekä rahoitustuen määrään ja laina-aikoihin. Rahoitustukea koskevilla päätöksillä tulisi huomioida EVM:n toimintakyvyn säilyminen ja sen rahoituskapasiteetin riittävyys. Suomi on valmis tarkastelemaan ehdotuksia, joissa ilmoitetaan kaikkien euromaiden valmius tarvittaessa hakea EVM:n ECCL-ohjelmaa.

Suomi osallistuu aktiivisesti ja suhtautuu avoimesti EMU:n kehittämiseen korostaen, että kullakin jäsenmaalla on ensisijainen vastuu omasta taloudestaan.

Suomi on valmis tutkimaan toimia, joilla voidaan edistää Euroopan unionin nykyisen rahoituskehyksen ja sen käytettävissä olevien rahoitustukivälineiden käyttöä väliaikaisesti ja rajatusti koronasta johtuvassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

Päätöksissä tulee myös ottaa huomioon euroalueeseen kuulumattomat Euroopan unionin jäsenmaat.

Suomi on valmis tutkimaan myönteisessä hengessä mahdollisuuksia tehostaa Euroopan investointipankkiryhmän koronaviruksen vastaisia toimia.

Pääasiallinen sisältö

EVM on ehdottanut euroryhmän puheenjohtajan 16.3.2020 antaman toimeksiannon mukaisesti kahta eri toimenpidettä, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensimmäinen ehdotus on, että kaikki euroalueen jäsenmaat hakisivat tai ilmoittaisivat valmiutensa hakea EVM:n laajennettuihin ehtoihin perustuvaa luottoa (*Enhanced conditioned credit line*, ECCL). Toinen EVM:n ehdotus on, että EVM:lle voitaisiin luoda uusi rahoitustukiväline jäsenmaiden äkillisten likviditeettitarpeiden kattamiseksi. Uusi likviditeettitukiväline (*Rapid Liquidity Instrument*, RLI) tarjoaisi euromaille lyhytaikaista rahoitusta. Molemmat ehdotukset voitaisiin toteuttaa nykyisen EVM-sopimuksen puitteissa.

Yleistä

EVM on euromaiden perustama omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Sen enimmäislainanantokyky on 500 mrd. euroa, josta tällä hetkellä on käytettävissä 410 mrd. euroa. Suomen osuus EVM:n maksetusta pääomasta on 1,44 mrd. euroa ja vaadittaessa maksettavasta pääomasta 11,14 mrd. euroa. EVM:n päätöksenteko on lähtökohtaisesti yksimielistä kaikissa pääomaa ja rahoitustukea koskevilla päätöksillä. Poikkeuksena on ns. hätätilamenettely, jolla päätös voidaan tehdä 85 % määräenemmistöllä, mutta sen seurauksena osa maksetusta pääomasta siirretään erilliseen vararahastoon, joka voidaan purkaa vain yksimielisellä päätöksellä.

EVM-sopimuksen 3 artiklan ja SEUT 136 artiklan mukaan EVM:n tarjoaman rahoituksen ehtona on aina tiukka ehdollisuus, joka on sovitettu käytettävään tukivälineeseen. Ohjelman ehdollisuudesta laaditaan yhdessä komission, Euroopan keskuspankin (EKP) ja EVM:n sekä tukea hakevan euromaan kesken

yhteisymmärryspöytäkirja, jonka sisällön tulee heijastella valittua rahoitustukivälinettä ja tukea hakeneen maan talouden heikkouksien vakavuutta.

EVM:llä on ennakollista rahoitustukea tarjoavia välineitä, joita ei ole toistaiseksi vielä koskaan käytetty. Ne on tarkoitettu maille, jotka ovat harjoittaneet tervettä tai pääosin tervettä talouspolitiikkaa, mutta joita kohtaa jokin ulkoinen shokki, joka uhkaa niiden kykyä kattaa rahoitustarpeitaan markkinaehtoisella rahoituksella. Ennakollista rahoitustukea ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus nostaa, vaan sen tarkoitus on antaa rauhoittava signaali markkinoille, tukea maan pysymistä markkinaehtoisien rahoituksen varassa ja pitää rahoituskustannukset maltillisina. Välineitä ennakolliseen rahoitustukeen on kaksi, kevyemmän ehdollisuuden mutta tiukempien ennakkoehtojen PCCL-väline (*Precautionary conditioned credit line*) ja ECCL-väline (*Enhanced conditioned credit line*) niille maille, jotka eivät täytä kaikkia PCCL-välineen ennakkoehtoja. Ennakkoehdot edellyttävät mm. vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista, julkisen velan kestävyyttä, tasapainoista vaihtotasetta ja tervettä pankkisektoria.

Ennakollisille välineille ei ole määritelty enimmäismäärää tai laina-aikaa. Ennakollinen ohjelma myönnetään ensin 12 kuukaudeksi, jonka jälkeen sitä voidaan jatkaa kahdesti, enintään 6 kuukautta kerrallaan. ECCL-ohjelman myöntäminen johtaa automaattisesti siihen, että kyseisen maan julkinen talous asetetaan EU-lainsäädännön tarkoittamaan tiukennettuun valvontaan, jossa tehdyistä havainnoista raportoidaan euroryhmälle neljästi vuodessa. PCCL-ohjelmaa hakeneet asetetaan tiukennettuun valvontaan vain, jos ne nostavat rahoitustukea. Ennakollisen rahoitustuen hinta on EVM:n varainhankinnan kustannukset lisättynä 0,35 % marginaalilla. Tällä hetkellä EVM:n varainhankinnan kustannukset ovat noin 0,76 %.

EKP:n päätti vuonna 2012 valtioiden velkakirjojen osto-ohjelmasta (*Outright Monetary Transactions*, OMT). EKP voi OMT-ohjelman puitteissa ostaa vain sellaisten euromaiden velkakirjoja, joilla on tiukan ja tehokkaan ehdollisuuden sisältävä EVM-ohjelma kuten ECCL. EKP:n 18.3.2020 ilmoittama uusi 750 mrd. euron PEPP-osto-ohjelma ei tällaista ehtoa sisällä.

EVM:n esittämät vaihtoehdot: Ennakollinen rahoitustuki kaikille euromaille

EVM on ehdottanut, että kaikki euromaat hakisivat tai yhteisellä ilmoituksella, esim. euroryhmän tai Eurooppa-neuvoston julkilausuma, ilmoittaisivat valmiutensa hakea EVM:n ECCL-ohjelmaa. Ehdotusta perustellaan shokin symmetrisellä luonteella ja sillä, että kaikkien jäsenmaiden ilmoitus rahoitustuen hakemisesta antaisi markkinoille vahvan signaalin yhtenäisyydestä. Tällä pyrittäisiin rahoitustuen hakemiseen liittyvän ns. stigmavaikutuksen lieventämiseen niiden maiden osalta, jotka aidosti saattavat tarvita tukea. Ilmeisesti kaikkien jäsenmaiden yhteisen hakemuksen ajatellaan tekevän tuen hakemisesta helpompaa maille, joille se erityisesti sisäpoliittisesti olisi vaikeaa, kuten Italia. Italia on ilmoittanut, että EVM:n rahoitustuen sisältämä ehdollisuus on sille mahdoton hyväksyä.

EVM:n ehdotuksessa ECCL-ohjelmiin varattava rahoitustuki vastaisi 2 prosenttia euroalueen maiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta eli noin 240 mrd. euroa. EVM:n ehdotuksessa laina-ajat olisivat lyhyitä tai keskipitkiä, 5–10 vuotta, mutta eräät maat ovat vaatineet Kreikan EVM-lainoihin (32 vuotta) rinnastettavia keskimääräisiä laina-aikoja. Ehdollisuus olisi kohdennettu vain koronaviruksen vastaisiin toimiin, minkä lisäksi tulee noudattaa vakaus- ja kasvusopimusta sekä eurooppalaisen ohjausjakson määräyksiä, ottaen kuitenkin huomioon siihen sisältyvät joustot.

Ehdotus voitaisiin toteuttaa nykyisen EVM-sopimuksen puitteissa, mutta se vaatisi muutoksia ennakollisten välineiden ohjeisiin, joita voidaan muuttaa 80 % määräenemmistöllä. Saksalla ja Ranskalla on ainoina yli 20 % ääniosuus.

Ennen kuin EKP 18.3.2020 julkisti PEPP-ohjelmansa, EVM:n ehdotuksen keskeinen hyöty oli, että se voisi mahdollistaa valtioiden velkakirjojen ostot EKP:n vuonna 2012 julkistaman OMT-ohjelman aktivoimisen myötä. PEPP-ohjelman myötä tarve OMT-ohjelman aktivoimiseen kuitenkin väheni merkittävästi. PEPP ja muut EKP:n osto-ohjelmat turvaavat toistaiseksi euromaiden varainhankinnan jatkuvuuden, joten EVM:n rajallisen vapaan kapasiteetin sitominen sellaisille maille, jotka eivät tarvitse EVM-tukea, heikentäisi EVM:n edellytyksiä tarjota rahoitustukea kriisin mahdollisesti pitkittyessä.

Ehdotus kaikkien euromaiden ohjelmasta on ongelmallinen eritoten siitä näkökulmasta, että se synnyttäisi markkinoilla huolestuneisuutta myös niistä maista, joilla ei ole ongelmia saada rahoitusta. Jos valtioiden varainhankinnassa ei ole häiriöitä, mutta ne kuitenkin ilmoittavat harkitsevansa rahoitustuen hakemista, on se omiaan lähettämään markkinoille signaalin siitä, että tilanne on vakavampi ja ongelmat levinneet laajemmalle kuin mitä julkisten lähteiden perusteella on mahdollista päätellä.

Jos Suomi hakisi ECCL-ohjelmaa, markkinareaktiot olisivat todennäköisesti negatiiviset, joten Suomen varainhankinnan kustannukset kasvaisivat. Suomen valtion joukkovelkakirjat ovat kuuluneet markkinoiden näkökulmasta ns. turvallisiin sijoituskohteisiin ja ilmoitus rahoitustuen hakemisesta heikentäisi luottamusta niihin merkittävästi.

EVM:n esittämät vaihtoehdot: Uusi rahoitustukiväline äkillisiin likviditeettitarpeisiin

EVM on ehdottanut, että sille luotaisiin uusi rahoitustukiväline jäsenmaiden äkillisten likviditeettitarpeiden kattamiseksi. Uusi likviditeettitukiväline (*Rapid Liquidity Instrument*, RLI) tarjoaisi lyhytaikaista rahoitusta, esimerkiksi 3–5 vuoden laina-ajalla. Kaikkiin EVM:n välineiden käyttöön liittyvä tiukka ehdollisuus voitaisiin käytännössä RLI-välineen kohdalla toteuttaa muodollisena, ensisijaisesti vain varojen kohdentamisen rajaamisena. Rahoitus voitaisiin rajata esimerkiksi maakohtaisen maksetun pääoman määrään eli noin 80 mrd. euroon. Tällöin esimerkiksi Suomen osuus olisi 1,44 mrd. euroa. Maakohtainen osuus voitaisiin määritellä myös muulla tavoin.

Vastaava väline on käytössä Kansainvälisessä valuuttarahastossa IMF:ssä, jossa se on pääosin tarkoitettu kehitysmaille ja kehittyville maille, jotka voivat ajautua äkillisiin maksutaseongelmiin luonnonkatastrofien tai raaka-aineiden hinnanmuutoksien vuoksi. Euroalueen maille tämänkaltaisen, suuruudeltaan rajatun likviditeettitukivälineen synnyttämä hyöty olisi vähäinen. Euromaat saavat lyhyen aikavälin rahoitusta edullisesti eivätkä ole kriiseissä menettäneet pääsyään lyhytaikaista rahoitusta tarjoaville rahamarkkinoille. Markkinat voisivat siten tulkita tämänkaltaisen välineen osoitukseksi tilanteen hauraudesta. Välineen käyttö vähentäisi kapasiteettia, joka EVM:llä olisi käytettävissä pääasialliseen tehtäväänsä eli rahoitustuen myöntämiseen pidemmän aikavälin talouspoliittisten sopeutustoimien toteuttamiseksi.

Uuden välineen luominen edellyttäisi EVM-sopimuksen 19 artiklan mukaista yksimielistä päätöksentekomenettelyä. Euroalueen maat näyttäivät alustavien virkamiestasolla käytyjen keskustelujen perusteella jakautuvan suhtautumisessaan ehdotukseen siten, että jäsenmaat, kuten Italia ja Espanja pääosin puoltaisivat ajatusta uuden välineen luomisesta ja toisaalta eräät jäsenmaat (mm. Saksa, Itävalta) ovat

ilmoittaneet, että uuden välineen käyttöönotto olisi hidas prosessi, eivätkä ne myöskään näe sille tarvetta.

Muut esitykset: ns. koronavelkakirjat

Italian, Espanjan ja Ranskan vetämä yhdeksän jäsenmaan ryhmä esitti 25.3.2020 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle eurooppalaisen toimielimen liikkeeseen laskemia euroalueen jäsenmaiden yhteisiä velkakirjoja. Tarkempia esityksiä asiasta ei ole tehty, mutta aiempien, samankaltaisten ehdotusten yhteinen piirre on se, että ne olisivat euromaiden yhteisvastuullisesti takaamia. Saksa, Hollanti ja Itävalta ovat jo ilmoittaneet vastustavansa yhteisvastuullisten velkakirjojen käyttöönottoa.

Liikkeeseenlaskut voitaisiin toteuttaa yksinkertaisimmillaan euromaiden tai EU:n perustamien rahoituslaitosten kautta, kuten EVM:n tai Euroopan Investointipankin (EIP) liikkeeseen laskemina velkakirjoina. Kerätyt varat allokoitaisiin sovittujen ehtojen tai ehdollisten jakoperusteiden täytyessä sovittuihin käyttötarkoituksiin, kuten terveysmenoihin tai yritysten maksuvalmiuden tukemiseen. Tällöin tämänkaltaiset, niin sanotut koronavelkakirjat olisivat olemassa olevien liikkeeseen laskettujen velkakirjojen nimeämistä uudelleen, joten ne eivät eroaisi käytännössä muista EVM:n tai EIP:n velkakirjoista muutoin kuin nostettujen varojen käyttökohteiden osalta. EVM on myös esittänyt, että se voisi laskea liikkeeseen koronaviruksen aiheuttamien rahoitustarpeiden kattamiseen tarkoittamia velkakirjoja ja myydä niitä vastuullisia sijoituskohteita etsiville sijoittajille koronavirus-velkakirjoina.

Vaikka EVM:n nykyiset liikkeeseenlaskut ovat tietyssä mielessä yhteisvastuullista velkaa, sen tuen myöntämisen edellytyksenä on talouspoliittinen ehdollisuus ja tuen takaisinmaksaminen. Euroalueen vakausmekanismien myöntämästä rahoitustuesta annettu EU-tuomioistuimen ns. Pringle-päätös nojautui pääosiltaan siihen, että EVM:n tuki on lainaa, joka on tarkoitus maksaa takaisin ja jonka ehdot kannustavat jäsenvaltioita terveen talouspolitiikan harjoittamiseen. Yhteisvastuu veloista edellyttäisi todennäköisesti myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 125 artiklan eli taloudellisen yhteisvastuun kieltävän määräyksen muuttamista. Suomessa yhteisvastuullisen koronavelkakirjan edellyttämä laajamittainen yhteisvastuu vaatisi todennäköisesti perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehtävän päätöksen.

Keskustelua euromaiden liikkeeseen laskemista yhteisvastuullisista ns. eurobondeista käytiin vuosina 2011–2012. Koronabondit eri muodoissaan olisivat vähintään askel siihen suuntaan. Eurobondeja on usein perusteltu tekemällä vertauksia USA:han. Tällöin huomioon ei kuitenkaan oteta sitä, että USA:ssa osavaltioiden välillä ei ole taloudellista yhteisvastuuta. USA:n keskuspankki ei osta osavaltioiden velkakirjoja rahapoliittisissa operaatioissaan eikä siten voi altistua osavaltioiden velkakirjojen riskille (toisin kuin EKP).

Yhteisvastuullisesti taatun euro/koronabondin luottoriskiluokitus määräytyisi koko euroalueen keskimääräisen takaisinmaksukyvyn perusteella. Käytännössä luokitus määräytyisi viime kädessä Saksan, Ranskan, Italian ja Espanjan maksukyvyn perusteella. Luottoriskiluokittaja Moody's on aiemmin arvioinut, ettei euromaiden yhteinen joukkovelkakirjalaina saisi parasta mahdollista luokitusta. Euro/koronabondeilla otettavat lainat olisivat siten parhaan luottoriskiluokituksen maille lähtökohtaisesti kalliimpia kuin omissa nimissä otetut. Pitkällä aikavälillä euro/koronabondin kustannus riippuisi euroalueen yleisestä talouskehityksestä sekä harjoitetun talouspolitiikan kestävyyydestä ja uskottavuudesta.

On perusteltua olettaa, että Suomen valtion omissa nimissä ottaman rahoituksen kustannus olisi vallitsevassa tilanteessa matalampi kuin yhteisvastuulla toteutetun rahoituksen kustannus. Jos euro/koronabondit toteutettaisiin siten, että velat taattaisiin omavelkaisella yhteisvastuullisella takauksella (*joint and several guarantee*), Suomen kaltaisen pienen maan vastuut kasvaisivat merkittävästi. Jos Suomi joutuisi maksamaan muun kuin oman talousarvionsa katteeksi otetun velan takaisin, sillä olisi periaatteessa takautuva saantioikeus velvoitteensa laiminlyöneeltä maalta, joka ei ole kyennyt vastaamaan sitoumuksistaan.

Euro/koronabondit sisältäisivät moraalikadon (*moral hazard*) riskin, sillä korkoerojen tasaantumisen myötä jäsenmaiden kannustin kurinalaisen politiikan harjoittamiseksi voisi vähentyä tai kadota kokonaan, koska kestäättömän politiikan kustannukset kannettaisiin yhteisesti. Yhteistä lainaa ottavilla mailla tulisi tämän vuoksi olla sekä oikeudellisesti että poliittisesti ennalta määritellyt sitovat periaatteet siitä, kuinka paljon lainaa otetaan.

EKP:n harjoittama rahapolitiikka (ml. uusi koronaa varten käyttöön otettu PEPP-ohjelma) pitää odotettavasti euromaiden rahoituskustannukset jatkossakin kurissa ja korkoerot jäsenmaiden välillä verrattain maltillisina. Siten erityistä perustetta yhteisvastuullisille velkakirjoille ei ole.

Muut esitykset: Euroopan investointipankki

EIP:n pääjohtaja Hoyer on 23.3.2020 esittänyt 25mrd. euron yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista tukemaan ensisijaisesti pk-yrityksiä, mutta myös midcap- ja isompia eurooppalaisia yrityksiä koronaviruksen aiheuttamassa rahoituskriisissä. Vastatakausten myöntäminen kansallisille erityisrahoituslaitoksille jo myönnettyjen takausohjelmien tueksi voisi myös olla mahdollista esitetyn takuurahaston turvin. Myös erityisen hauraassa asemassa olevat innovatiiviset yritykset voisivat olla tuen saajina. Takuurahasto voisi Hoyerin mukaan merkittävästi lisätä EIP-ryhmän toimia koronaviruksen aiheuttamassa rahoituskriisissä nykyisestä arvioidusta 40 mrd. eurosta noin 240 mrd. euroon asti.

Takuurahasto voitaisiin pääjohtaja Hoyerin mukaan perustaa nopeasti ensisijaisesti jäsenmaiden myöntämien vastatakausten avulla. Rahasto myöntäisi omavelkaisia, peruttamattomia ja ehdottomia omavelkaisia takauksia EIP-ryhmälle sen myöntämien takuun piirissä olevien transaktioiden aiheuttamien tappioiden varalta. Tämä merkitsisi taakan jakamista yhteisvastuullisesti jäsenmaiden kesken, kuitenkin rajattuna enintään kunkin jäsenmaan osuuteen itse rahastossa. Tämä rahasto-osuus vastaisi todennäköisesti jäsenmaan osuutta EIP:n pääomasta, joka Suomen osalta on 1,48 %. Rahasto-aloitetta ei ole vielä käsitelty EIP:n hallintoelimissä.

Eurooppa-neuvosto on julkilausumassaan 26.3.2020 pyytänyt valtiovarainministereitä selvittämään viipymättä mahdollisuuksia tehostaa EIP-ryhmän koronavirustoimia kaiken kaikkiaan.

Muut mahdolliset ehdotukset

Komissio tutkii mahdollisuuksia käyttää rahoituskehyksen marginaaleja, mm. SEUT 122 artiklan mukaiseen apuun. Rahoituskehyskauden loppupuolella mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin rajalliset. Komission odotetaan toimittavan lisäksi ehdotuksia erityisesti euroalueen ulkopuolisten EU-jäsenmaiden tukemiseksi EU:n rahoitustukivälineitä hyödyntäen. Virallisia esityksiä ei toistaiseksi ole tehty.

EU:lla on nykyisin käytössään kaksi pääasiallista välinettä rahoitustuen myöntämiseen EU-jäsenmaille: euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille tarkoitettu maksutaseapu (neuvoston asetus (EU) N:o 332/2002) ja euroalueen jäsenvaltioille suunnattu Euroopan rahoitusenvakautusmekanismi (ERVM; neuvoston asetus (EU) N:o 407/2010). Komissio suorittaa niiden edellyttämän varainhankinnan laskemalla liikkeeseen markkinoille velkakirjoja, joiden takauksena käytetään EU:n monivuotisiin rahoituskehyksiin jätettävää liikkumavaraa (tarkkaan ottaen unionin omien varojen enimmäismäärän mukaisten maksumäärärahojen liikkumavaraa).

Maksutaseavun enimmäismäärä on rajattu 12 mrd. euroon. Maksutaseapu on pääasiallisesti tarkoitettu täydentämään Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustukiohjelmaa. Maksutaseapua on maksamatta takaisin vain Latviassa, noin 200 milj. euroa. ERVM:n enimmäislainanantokapasiteetti on 60 mrd. euroa, josta päättyvällä rahoituskehyskaudella on käytettävissä 13,2 mrd. euroa.

EU:n rahoitustukivälineiden käyttö edellyttää todennettua maksutaseongelmaa. Ennakollinen rahoitustukiohjelma ei olisi siten mahdollinen. Virallista ehdotusta näiden välineiden käyttämiseksi ei ole ainakaan toistaiseksi tehty, mutta yhtenä vaihtoehtona on esitetty välineiden edellyttämän varainhankinnan kasvattamista erillisillä, jäsenmaiden valtiontakauksilla.

Komission puheenjohtaja ilmoitti 28.3.2020 komission ehdottavan muutoksia seuraavista EU:n monivuotisista rahoituskehyksistä tekemäänsä ehdotukseen koronaviruksen aiheuttaman kriisin huomioimiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 6.4.2020

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.4.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Suhde perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta on EVM:a ja ERVV:tä koskevissa lausunnoissaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla

vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4—5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan EVM:n ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 3/2013 vp, s. 2 ja PeVP 52/2014 vp).

Konkreettisten ehdotusten puuttuessa suhdetta perustuslakiin ei ole mahdollista arvioida kattavasti. Useisiin keskustelussa esitettyihin aloitteisiin liittyy eduskunnan budjettivallan kannalta kyseenalaisia elementtejä. Ainakin yhteisvastuullisen koronavelkakirjan edellyttämä laajamittainen yhteisvastuu vaatisi varsin todennäköisesti perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehtävän päätöksen. Ei myöskään ole poissuljettua, että yhteisvastuun laajuus voisi vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan, jolloin Suomi ei voisi hyväksyä koronavelkakirjoja.

Taloudelliset vaikutukset

EVM:n ehdotusten taloudelliset vaikutukset

EVM on valtiontaloudellisesti merkittävä Suomelle. Suomen valtiontalouden näkökulmasta EVM:n rahoitustuesta aiheutuvat riskit liittyvät pääosin EVM:n vaadittaessa maksettavaan pääomaan ja maksettuun pääomaan. EVM:n tekemät ehdotukset on tarkoitus tehdä nykyistä EVM-sopimusta ja EVM:n pääomarakennetta muuttamatta. Vallitsevan tilanteen poikkeuksellinen laaja-alaisuus voi ilman oikea-aikaisia tukitoimia johtaa epävakauden syventymiseen ja kriisin pitenemiseen.

Tarkkoja arvioita rahoitustuen vaikutuksista on tässä vaiheessa mahdoton antaa, koska rahoitustukipyyntöjä ei ole esitetty. EVM:n ehdotus ennakkollisen ECCL-ohjelman myöntämisestä kaikille jäsenmaille yhteensä 240 mrd. euron suuruisena vastaisi Suomen pääomaosuuden perusteella 4,21 mrd. euron laskennallista osuutta, kun kokonaismäärästä vähennetään Suomen 4,28 mrd. euron osuus. Laskennallinen osuus heijastaa mahdollisten tappioiden enimmäismäärää, jos jäsenmaiden saama rahoitustuki jäisi kokonaan maksamatta takaisin.

Monilla jäsenmailla julkisen velan määrä ja velkasuhde ovat korkealla tasolla. Verotulojen lasku ja menojen kasvu tulevat heikentämään jäsenmaiden velkasuhdetta nopeasti. Monilla mailla on myös mittavia takaus- ja rahoitusjärjestelyitä, joista voi syntyä merkittäviä maksuvelvoitteita. Useista jäsenmaista saatujen tietojen mukaan kokonaistuotanto tulee supistumaan voimakkaasti, työllisyystilanne heikkenee nopeasti ja julkisen talouden alijäämät kasvavat merkittävästi. Nämä tekijät heikentävät jäsenmaiden kykyä maksaa mahdollista rahoitustukea takaisin.

Taloudellisia vaikutuksia tai lisävastuita ja -sitoumuksia voisi syntyä tilanteessa, jossa tukea saanut jäsenvaltio, ei maksa sovitus takaisin saamaansa tukea. Suomi voisi tällöin

joutua maksamaan lisää pääomaa EVM:lle. EVM:n mahdolliset tappiot katettaisiin ensiksi vararahastosta ja, jos tämä ei riitä, maksetusta pääomasta. Vararahastossa oli vuoden 2019 lopussa yhteensä 2,35 mrd. euroa. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle. Suomen vastuiden ehdoton enimmäismäärä on EVM-sopimuksen mukaan 12,58 miljardia euroa. EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa lisäksi käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen.

Euromaille EVM:n myöntämästä rahoitustuesta ja lainoista aiheutuvia vastuuta ja riskejä rajataan pääasiallisesti vahvalla pääomarakenteella, ensisijaisella velkoja-asetmalla (IMF:n jälkeen), tuen myöntämisen ehtona olevalla velan kestävyys edellytyksellä sekä talouspoliittisella ehdollisuudella. Lisäksi ohjelman jälkeisellä valvonnalla pyritään varmistamaan rahoitustuen takaisinmaksu. Yksimielisen päätöksenteon vaatimuksella turvataan jäsenmaiden budjettisuvereniteettia.

Ennakollisesta rahoitustuesta syntyviä riskejä Suomen vastuiden näkökulmasta rajaavat tässä tilanteessa ensisijaisesti EVM:n vahva pääomarakenne ja maksetun pääoman suuri määrä sekä EVM:lle sovittu ensisijaisen velkojan asema IMF:n jälkeen. Rahoitustukeen sisältyvä talouspoliittinen ehdollisuus on ennakollisten välineiden yhteydessä todennäköisesti hyvin vähäistä etenkin nyt, kun vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseke on aktivoitu. Riskienhallinnan näkökulmasta laina-ajat tulisi pitää maltillisina. Ennakollisen rahoitustuen hinnoittelu, varainhankinnan kustannukset + 0,35 % korkomarginaali, ei sisällä tuen nopeaan takaisinmaksuun kannustavia elementtejä. EVM:n varainhankinnan kustannus on tällä hetkellä 0,76 %, joten ennakollisen rahoitustuen hinta olisi tällä hetkellä noin 1,1 %. Useiden haavoittuvien jäsenmaiden 10 vuoden velkakirjojen jälkimarkkinakorot ovat tällä hetkellä 1-2 %.

Merkittävä riski syntyisi tilanteesta, jossa EVM:n vapaata rahoituskapasiteettia (410 mrd. euroa) sidottaisiin merkittäviä määriä ennakollisiin ohjelmiin. Kriisin pitkittyminen voisi johtaa yhden tai useamman suuren rahoitustukiohjelman tarpeeseen, mutta EVM:n käytettävissä oleva kapasiteetti olisi ehtynyt. Tämä nostaisi EVM:n markkinaehtoisen rahoituksen hintaa ja johtaisi keskusteluun EVM:n pääoman korottamisesta keskellä kriisitilannetta. Eurokriisin aikana rahoitustukea maksettiin euromaille yhteensä noin 500 mrd. euroa.

Ennalta varautuvan tuen tehokkaamman hyödyntämisen voidaan katsoa kuitenkin rajaavan Suomelle aiheutuvia vastuuta ja riskejä verrattuna tilanteeseen, jossa tukea haetaan mahdollisimman myöhäisessä vaiheessa. Tuen hakeminen kriisin jo eskaloiduttua kasvattaa tarvittavan tuen määrää ja ohjelman pituutta, sijoittajien menetettyä luottamuksensa maan kykyyn selviytyä ongelmistaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Kokousasiakirjoja ei ole ollut käytettävissä muistiota laadittaessa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/KVR, finanssiasiantuntija Jouni Sinivuori, p. 02955 30463
VM/KVR, neuvotteleva virkamies Minna Aaltonen, p. 02955 30325
VM/KVR, lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, p. 02955 30224
VM/KVR, lainsäädäntöneuvos Kristina Sarjo, p. 02955 30055

sähköposti muotoa etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0087

Liitteet**Viite**

Asiasanat	
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EK, VNK
