

U 9/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta (*EU Covid-19 -takuurahasto*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemä ehdotus EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2020

Valtiovarainministeri Katri Kulmuni

Finanssineuvos Kristina Sarjo

EUROOPAN INVESTOINTIPANKIN EHDOTUS EU COVID-19 -TAKUURAHASTON PERUSTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan investointipankin (EIP) pääjohtaja Hoyer esitteli 23 päivänä maaliskuuta 2020 25 miljardin euron yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista ensisijaisesti pk-yritysten tukemiseksi. Eurooppa-neuvosto edellytti 26 päivänä maaliskuuta 2020 yhteisessä julkilausumassaan euroryhmältä konkreettisia ehdotuksia, joissa otetaan huomioon kaikkiin unionin jäsenmaihiin vaikuttava covid-19:n aiheuttama häiriötila. Euroryhmä keskusteli puhelinkokouksissaan 7 päivänä huhtikuuta 2020 ja 9 päivänä huhtikuuta 2020 muun muassa EIP:n pääjohtajan tekemästä aloitteesta. Euroryhmä piti aloitetta tervetulleena, pyysi EIP:tä viipymättä ryhtymään toimiin ja ilmaisi valmiutensa välittömään täytäntöönpanoon kuitenkin varmistaen, että hanke täydentää muita EU- aloitteita ja tulevaa InvestEU-ohjelmaa.

2 Yleistä

EIP:n pääjohtaja Hoyer esitti 23 päivänä maaliskuuta 2020 25 miljardin euron yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista tukemaan ensisijaisesti pk-yrityksiä, mutta myös midcap- ja isompia eurooppalaisia yrityksiä koronaviruksen aiheuttamassa rahoituskriisissä. Takuurahasto voisi Hoyerin mukaan merkittävästi lisätä pankkiryhmän koronan vastaisien toimien volyymiä nykyisestä arvioidusta 40 miljardista eurosta noin 240 miljardiin euroon asti. Aloite on sittemmin nimetty EU Covid-19 -takuurahastoksi.

3 Esityksen pääasiallinen sisältö

EU Covid-19 -takuurahaston tuella EIP voisi ehdotuksen mukaan myöntää takauksia pankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille, jotta ne voisivat avata ja lisätä luotonantoon reaalityöelämän toimijoille, kuitenkin vaarantamatta rahoitusvakautta. Myös vastatakausten myöntäminen kansallisille erityisrahoituslaitoksille jo myönnettyjen takausohjelmien tueksi voisi olla mahdollista esitetyn takuurahaston turvin. Lisäksi erityisen hauraassa asemassa olevat innovatiiviset yritykset voisivat olla tuen saajina.

Takuurahasto voitaisiin perustaa nopeasti ensisijaisesti jäsenmaiden myöntämien vastatakausten avulla. Tämä olisi esityksen mukaan tehokas, oikea-aikainen ja aidosti eurooppalainen vastaus ennen kokemattomaan kriisiin ja vaikuttaisi välittömästi reaalityöelouteen. Tämä merkitsisi myös taakan jakamista jäsenmaiden kesken. Jatkossa jäsenmaat voisivat halutessaan vahvistaa takuurahastoa nostamalla EIP:n pääomaa sen tehokkuuden turvaamiseksi.

Takuurahasto olisi kriisinhallintaväline, jonka avulla EIP-ryhmä voisi nopealla aikataululla ja nykyistä joustavammalla riskinotolla turvata likviditeetin saantia reaalityöelämän toimijoille. Mahdollinen pääomankorotus olisi ensisijaisesti väline, jolla tuettaisiin elvytystä ja pidemmän aikavälin kasvua elinkelpoisten hankkeiden rahoittamisessa. Pankin perussääntö ei mahdollista pankin pääoman kohdentamista tällä hetkellä tarvittaviin rahoitusinstrumentteihin, kuten esimerkiksi käyttöpääoman turvaamiseen pk-sektorille, vaan tähän tarkoitukseen tarvittaisiin erillinen takausjärjestelmä.

U 9/2020 vp

Takuurahasto olisi lähtökohtaisesti väliaikainen kriisinhallintaväline. Käyttämättömät sitoumukset voitaisiin jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä peruuttaa, mikäli rahaston toimintaa ei enää pidettäisi välttämättömänä.

Takuurahaston toiminnan käynnistämisen edellytyksenä on, että jäsenvaltiot, jotka edustavat vähintään 60 prosenttia EIP:n pääomasta, ovat antaneet sitovat ja asianmukaisesti takaussitoumukset rahastolle riittävän laajuuden ja maantieteellisen kattavuuden aikaan saamiseksi.

4 Takuurahaston instrumentit

Covid 19 -takuurahaston rahoitustuotevalikoimaan kuuluisivat muun muassa

1. liikepankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille myönnettävät takaukset
2. vastatakaukset jo myönnettyjen kansallisten takausohjelmien tueksi
3. pk- ja midcap-yritysten maksuvalmiuden tukeminen riskirahastojen kautta
4. katettujen velkakirjojen osto liikepankeilta, jolla vapautettaisiin pankkien rahoituskapasiteettia pk-yrityksille
5. riskirahoitus erityisesti lääkealan kasvuyrityksille

5 Takuurahaston rahoitus ja rakenne

Rahasto toimisi ensisijaisesti jäsenvaltioiden myöntämien vastatakausten turvin. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan myös tehdä käteissuorituksia rahastolle. Myös eurooppalaiset instituutiot voisivat osallistua rahaston rahoittamiseen.

Jäsenvaltioiden osuus rahastosta määräytyisi sen mukaisesti, mikä on niiden pääomaosuus EIP:ssä. Suomen nykyinen osuus EIP:n pääomasta on 1,48 prosenttia, joten Suomen laskennallinen osuus 25 miljardin euron takuurahastosta olisi näin ollen 370 miljoonaa euroa. Solidaarisuuden eleenä jäsenmaat voisivat esityksen mukaan halutessaan osallistua rahastoon myös edellä mainittua pääomaosuutta suuremmalla osuudella.

Rahasto myöntäisi omavelkaisia, peruttamattomia ja ehdottomia 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 rahastosta. Rahaston kautta syntyvät tappiot katettaisiin pro rata -periaatteella. Rahastosta ei kuitenkaan ole tarkoitus korvamerkitä kansallisia tukiosuuksia. Rahastoon osallistuva jäsenvaltio vastaisi oman osuutensa puitteissa kaikista rahaston kautta syntyvistä tappioista, eikä pelkästään omassa maassaan syntyvistä tappioista.

Rahasto perustettaisiin hyödyntämällä EIP:n jo olemassa olevaa Partnerships for Funds -rakennetta, mikä nopeuttaisi rahaston käynnistämistä. Rakenne olisi joustava ja mahdollistaisi jäsenvaltion liittymisen myös myöhemmin, kuitenkin tietyn merkintäajan puitteissa. Jokainen jäsenvaltio allekirjoittaisi osallistumissopimuksen (Contribution Agreement) ja sitoutuisi niin sanottuun tasoitusmekanismiin (equalisation mechanism), jolla varmistettaisiin, että jokainen osallistuva jäsenmaa kantaa pro rata -osuutensa mahdollisista tappioista riippumatta siitä, missä vaiheessa on liittynyt rahastoon.

U 9/2020 vp

Lähtökohtaisesti pyrkimyksenä on luoda yleiseurooppalainen rahasto, jossa kaikki 27 jäsenmaata ovat mukana. Takuurahaston kautta myönnettäisiin rahoitusta vain siihen osallistuvien jäsenvaltioiden yrityksille.

Rahaston hallinto olisi mahdollisimman virtaviivainen. Rahastoon osallistuvien jäsenmaiden muodostama osallistujien komitea (Contributors' Committee) hyväksyisi rahaston toimintaohjeet ja yksittäisten rahoitusoperaatioiden hyväksyminen delegoitaisiin EIP:n ja Euroopan investointirahaston (European Investment Fund EIF) hallintoelimille. Takuurahastosta ei ole tarkoitus luoda erillistä oikeushenkilöä. Se toimisi EIP:n olemassa olevien resurssien puitteissa eli uutta henkilökuntaa ei tarvittaisi.

Takuurahaston myöntämistä takauksista olisi tarkoitus periä maksu kustannusten kattamiseksi. Jäsenmaiden tulisi puolestaan antaa vastatakauksensa rahaston käyttöön maksutta.

6 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

EIP toimii Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä perussääntönsä antaman toimivallan puitteissa. Pankkia koskevat määräykset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 308 ja 309 artikloissa. EIP:n perussääntö on liitetty pöytäkirjana Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 51 artiklan mukaisesti erottamaton osa perustamissopimusta.

EIP:n perussäännön 6 artiklan mukaan pankin toimintaa ohjaa ja johtaa pankin valtuusto, hallintoneuvosto ja hallitus. Takuurahaston perustamisesta pankin yhteyteen olemassa olevaa Partnership of Funds -rakennetta hyödyntäen päättää pankin hallintoneuvosto.

Toimivalta, jota ei ole annettu perussopimuksissa EU:lle, kuuluu jäsenvaltioille. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU toimii ainoastaan, jos jäsenvaltiot eivät voi kansallisesti saavuttaa asetettuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla, ellei kyse ole EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Suomen mahdollisesta osallistumisesta takuurahastoon päättää eduskunta. Perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto voidaan antaa eduskunnan suostumuksella.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Valiokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt Euroopan unionin rahoitusvakautta koskeissa järjestelyissä olennaisina valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä Suomen taloudellisten vastuiden käsittelyä kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 10/2019 vp, s. 4, PeVL 55/2017 vp, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko vastuulla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp, s. 4/II ja myös ja PeVP 52/2014 vp).

Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, s. 4/II, PeVL 5/2011 vp). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista

U 9/2020 vp

päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 55/2017 vp).

Kuten kohdasta 7.2. Taloudelliset vaikutukset käy ilmi, Suomen takausvastuu olisi takuurahastosta enintään noin 370 miljoonaa euroa. Maksuvelvollisuus takauksen perusteella määräytyisi pro rata -periaatteella. Suomen enimmäistakausvastuu takuurahastosta on noin 0,6 prosenttia Suomen valtiontakauksien ja -takuiden tilinpäätösraportoinnin mukaisesta 60,2 miljardin euron kokonaismäärästä vuoden 2019 lopussa. Vaikka on todennäköistä, että vastatakatuksiin tullaan vetoamaan ja vaatimaan takaajilta suoritusta takuurahaston kautta tuettavien laina- ja muiden rahoitusinstrumenttien markkinatilanteesta johtuvan korkeariskisyyden takia, ei takauksen voida katsoa vaarantavan Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista.

7 Ehdotuksen vaikutukset

7.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

EU Covid-19 -takuurahastoa koskevalla esityksellä ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

7.2 Taloudelliset vaikutukset

Takuurahasto toimisi ensisijaisesti jäsenvaltioiden myöntämien vastatakausten turvin. Jäsenvaltioiden osuus rahastosta määräytyisi sen mukaisesti, mikä on niiden pääomanosuus EIP:ssa. Suomen nykyinen osuus EIP:n pääomasta on 1,48 prosenttia, joten Suomen laskennallinen osuus 25 miljardin euron takuurahastosta olisi näin ollen noin 370 miljoonaa euroa. Suomen takausvastuut nousisivat tällä summalla Suomen liittyessä takuurahastoon. Koska takuurahaston kautta tuettavat lainat- ja muut rahoitusinstrumentit ovat vallitsevassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti pidettävä korkeariskisinä, on todennäköistä, että vastatakatuksiin tullaan vetoamaan ja vaatimaan takaajilta suoritusta. Toisaalta on myös todennäköistä, että suomalaiset pk- ja midcap-yritykset voisivat hyötyä uuden takuurahaston tuomista mahdollisuuksista, mikäli esim. liikepankkien ja valtion erityisrahoituslaitoksen kapasiteettia tukea pk-sektoria vahvistettaisiin yleiseurooppalaisen takuurahaston turvin.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Valtioneuvoston kirjelmä on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa 23.4. 2020.

EIP:n aloite yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamisesta vastauksena covid-19 häiriötilaan on ensin saatettu eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n mukaisella valtioneuvoston selvityksellä (E-kirje E 28/2020 vp). E-kirje valmisteltiin valtiovarainministeriössä ja asia on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 6 päivänä huhtikuuta 2020. Eduskunnalle toimitetaan nyt täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen valtioneuvoston kirjelmä.

U 9/2020 vp

Takuurahastoaloitteesta on käyty keskustelua EIP:n hallituneuvostossa 3 päivänä huhtikuuta 2020 sekä 16 päivänä huhtikuuta 2020.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitus-markkinoiden 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.

Tiukat rajoitustoimet, joihin maat ovat ryhtyneet koronaviruksen hallitsemattoman leviämisen estämiseksi, seisauttavat talouden ennennäkemättömällä tavalla ja koskettavat reaalitaloutta. Etenkin pk- ja midcap-yritysten toimintaedellytyksiin ja rahoituksen turvaamiseen häiriötila vaikuttaa erittäin kielteisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu vallitsevassa tilanteessa myönteisesti eurooppalaisiin ratkaisuihin, joilla tuettaisiin Covid-19 johdosta vaikeuksiin joutuneita yrityksiä turvaamalla niiden rahoituksen saannin EIP:n yhteyteen perustettavan takuurahaston tuella. Tuen antamisen lähtökohtana tulee olla, että tuen saavalla yrityksellä on pidemmän aikavälin kannattavan liiketoiminnan edellytykset.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisihallintaväline olisi luonteeltaan väliaikainen. Takuurahaston nojalla myönnettävä tuki tulisi rajata koronasta johtuvaan poikkeukselliseen tilanteeseen.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että takuurahastoon osallistuvan jäsenmaan enimmäisvastuu mahdollisista tappioista rajataan enintään kunkin jäsenmaan omaan osuuteen itse rahastossa.

Takuurahaston perustamista koskevan aloitteen kaikki yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa. Suomen mahdollisesta osallistumisesta rahastoon päätetään vasta sen jälkeen, kun yksityiskohdista ja ehdoista on saatu riittävä selvyys.