

Kriisiryhmä

27.03.2012

~~EDUSKUNTA PYYDETÄÄN
NOUDATTAMAAN VAITELIAISUUTTA
MUISTION KÄSITTELEMISESSÄ SUOMEN
NEUVOTTELUTAVOITTEIDEN
TURVAAMISEKSI.~~

*EDUSKUNTA
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

Euroopan vakausmekanismin (EVM) ja Euroopa rahoitusvakausvälineen (ERVV) kapasiteetti

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2012/0314

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan vakausmekanismin (EVM) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) kapasiteetista; vaihtoehdot ja Suomen tavoitteet.

Valtiovarainministeri

Jutta Urpilainen

Asiasanat

Hoitaa **VM**

Tiedoksi EK, VNEUS

EVM:n ja ERVV:n kapasiteetti

– Vaihtoehdot ja Suomen tavoitteet –

Euroryhmän on määrä tehdä 30.3. kokouksessaan periaatepäätös Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ja Euroopan vakausmekanismin (EVM) kapasiteetin enimmäismäärästä sekä EVM:n pääomittamisen aikataulusta. Euroryhmän työryhmän puheenjohtaja on antanut 23.3. pidetyn euroryhmän työryhmän kokouksen perusteella ehdotuksen.

Eurooppa-neuvoston 23.–24.3.2011 päätelmissä todettiin, että EVM:n tosiasiallinen lainanantokyky tulee olemaan 500 miljardia euroa ja että ERVV:n ja EVM:n välisen siirtymävaiheen aikana näiden yhteenlaskettu lainanantokyky ei ylitä tätä määrää. Euroalueen päämiesten 9.12.2011 antamassa julkilausumassa puolestaan todettiin, että päämiehet arvioivat uudelleen ERVV:n/EVM:n 500 miljardin euron suuruisen enimmäismäärän riittävyyttä maaliskuussa 2012. Lisäksi joulukuun lausumassa todettiin, että ERVV jatkaa vuoden 2013 puoliväliin mennessä käynnistettävien ohjelmien rahoittamista puitesopimuksen mukaisesti ja että se varmistaa jatkossakin käynnissä olevien ohjelmien rahoituksen tarvittaessa.

ERVV:n 440 mrd. euron lainakapasiteetista on nyt sovittu käytettäväksi 17,7 miljardia euroa Irlannin lainaohjelmaan, 26 miljardia euroa Portugalin lainaohjelmaan ja yhteensä noin 145 miljardia euroa Kreikan toiseen lainaohjelmaan. Kapasiteetilaskelmissa ERVV:n käytetyn lainakapasiteetin määränä käytetään 200 mrd. euroa.

1. Vaihtoehdot kokonaiskapasiteetiksi

Lähtökohtana lainakapasiteetin määrittelemisessä on ollut, että ERVV:n ja EVM:n yhteenlaskettu rahoituskapasiteetti rajataan aiemmin sovitun mukaisesti 500 miljardiin euroon (optio 0 taulukossa 1). EVM:n todellinen kapasiteetti rajautuisi tällöin n. 300 miljardiin euroon 1.7.2012 alkaen. Yksikään muu euroalueen valtio Suomen lisäksi ei ole kuitenkaan kannattanut tätä vaihtoehtoa. Komissio on ehdotuksissaan lähtenyt siitä, että yhteenlaskettu kapasiteetti tulisi nostaa 940 mrd. euroon (optiot 2 ja 3). Suomi, Saksa ja Viro ovat virkamiestasolla vastustaneet näitä vaihtoehtoja. Tämän seurauksena on ehdotettu kompromissivaihtoehtoa, jossa kapasiteetti ainakin väliaikaisesti nousettaisiin 700 mrd. euroon (optio 1). Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset Suomen vastuisiin on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1: Vaihtoehdot ERVV:n ja EVM:n kapasiteetiksi ja niiden vaikutukset Suomen vastuisiin.

Suomen arvioidut maksimivastuut eri vaihtoehtoisissa (mrd euroa)	ERVV & EVM kapasiteetti	ERVV & EVM pääoma /takaukset yhteensä*	Suomen vastuu ERVVstä**	Suomen vastuu ERVVstä***	Suomen vastuu EVM:stä	Suomen max vastuu yhteensä**
Optio 0: Nykytila eli max 500 mrd euroa (ERVV 200 mrd + EVM 300 mrd)	500	818	8,61	9,95	7,55	16,16
Optio 1: ERVV:n sidottu + EVM:n koko kapasiteetti	700	1098	8,61	9,95	12,58	21,19
Optio 2: ERVV + EVM yhteensä	940	1426	15,72	18,17	12,58	28,30
Optio 3: ERVV:n vapaa kapasiteetti siirretään EVM:n pääomaan	940	1378	8,61	9,95	18,62	27,23

* ERVV:n varainhankinnan takaus pääoman osalta + EVM:n maksettu + takuupääoma, ei sisällä ERVV:n korkojen takausta
** ERVV:n varainhankinnan keskimaturiteetiksi oletettu 5 vuotta ja kuponnikoroksi 2,5 prosenttia.
*** ERVV:n varainhankinnan keskimaturiteetiksi oletettu 7,5 vuotta ja kuponnikoroksi 4 prosenttia.

Euroryhmän työryhmä päätyi 23.3 esittämään optiota 1, jossa kapasiteetti rajataan väliaikaisesti 700 miljardiin euroon tietyin edellytyksin. Tämä vaihtoehto sisältää ERVV:n voimassa olevat 200 mrd. euron sitoumukset ja EVM:n 500 mrd. euron kapasiteetin täysimääräisenä. Myöhemmin tullaan arviomaan mahdollisuutta käyttää ERVV:sta aikanaan vapautuvia takauksia (sitä mukaa kuin lainoja maksetaan takaisin) EVM:n pääoman vahvistamiseksi.

2. EVM:n pääoman maksaminen

Euromaiden huippukokouksen julkilausumassa 2.3.2012 todetaan, että EVM:n 80 miljardin euron maksetun pääoman maksua kiirehditään siten, että alun perin sovittujen viiden vuoden maksuaikataulun sijasta kaikki euromaat (pl. Suomi, jolla on vakuuksiin liittyvä erityisjärjestely) maksavat maksetun pääoman nopeutetusti. Myös nopeutetusta maksuaikataulusta on tarkoitus sopia 30.3. Uuden aikataulun mukaan maksettu pääoma maksetaan neljässä erässä vuoden 2014 heinäkuuhun mennessä. Vuonna 2012 maksettaisiin ensimmäinen yksi viidesosa (1/5) heinäkuussa EVM:n aloittaessa toimintansa ja toinen yksi viidesosa (1/5) viimeistään lokakuussa. Kolmas vuonna 2013 maksettava erä olisi kaksi viidesosaa (2/5) ja viimeinen vuonna 2014 maksettava erä yksi viidesosa (1/5) maksetusta pääomasta. Suomi on sitoutunut maksamaan oman 1,44 miljardin euron osuutensa yhdellä kerralla heinäkuussa 2012 osana Kreikan vakuusjärjestelyä, josta sovittiin euroryhmässä lokakuussa 2011.

3. EVM:n käytön ensisijaisuus

Euroryhmän maiden piirissä on Kreikka toisen lainaohjelman valmistelujen yhteydessä vahvistunut yhteinen näkemys siitä, että euroalueen kriisinhallinnassa on perusteltua pyrkiä siirtymään ensi tilassa EVM:n käyttöön ERVV:n sijaan. Tähän on vaikuttanut etenkin ERVV:n lainaohjelmien vaatimien takausten suuruus, mikä kertoo ERVV:n rahoitusrakenteen tehottomuudesta. EVM:n käytön ensisijaisuutta tukee parempi velkoja-asema suhteessa ERVV:in.

Suomen kannalta EVM:n käytön etuna on myös, että sen toimintaan liittyvät Suomen tosiasialliset vastuut voidaan rajata yksiselitteisesti 12,58 miljardiin euroon. ERVV:n vastuuden enimmäisraja on pääomalta ylitakauksineen 13,97 miljardia, minkä lisäksi tulee korot ylitakauksineen. Tehtyjen arvioiden mukaan korkojen vaikutus Suomen vastuisiin vaihtelee 4,2 miljardin euron ja 1,75 miljardin euron välillä.¹ Korkoon vaikuttaa muun muassa ERVV:n luottokelpoisuus. Kriisin takia hyvän luottoluokituksen omaavat liikkeeseenlaskijat saavat tällä hetkellä poikkeuksellisen edullista lainaa. Toisin kuin ERVV:n kohdalla EVM:ssä varainhankinnan korkotasolla ei ole vastaavaa vaikutusta Suomen vastuisiin. EVM:n käytön ensisijaisuutta tukee myös se, että siinä otetaan käyttöön kansainvälisissä rahoituslaitoksissa vakiintuneet hallinto- ja päätöksentekokäytännöt sekä toiminnan ulkoinen tarkastus.

¹ Koron vaikutus vastuisiin määräytyy ERVV:n varainhankinnan todellisen keskimaturiteetin ja keskikoron mukaan. Mainitut korkoarviot perustuvat 7,5 vuoden maturiteettiin ja 4 % korkoon sekä 5 vuoden maturiteettiin ja 2,5 % korkoon, josta jälkimmäinen kuvaa paremmin tämänhetkistä tilannetta.

4. ERVV:n ja EVM:n toiminta Suomen vastuuden kannalta

ERVV toimii pienellä noin 30 miljoonan euron pääomalla suhteutettuna sen varainhankintaan, joka on tällä hetkellä noin 240 miljardia euroa. ERVV:n toiminta ja varainhankinta perustuvat yksinomaan jäsenvaltioiden takauksille. ERVV:llä ei ole käytännössä lainkaan omaa tappionsietokykyä.

EVM puolestaan toimii pääomalla, kuten rahoituslaitokset yleensä. EVM-sopimuksessa sovittu maksettu osakepääoma on 80 miljardia euroa. Lisäksi EVM kerää sopimuksen mukaan vararahaston, jolla katetaan mahdollisia tappioita ennen pääomaa. Vararahasto ja maksettu pääoma pienentävät riskiä, että Suomi joutuisi maksamaan lisää pääomaa, vaikka jokin tukea saava jäsen ei maksaisi täysin saamaansa tukea takaisin. EVM:n kohdalla riskiä pienentää lisäksi EVM:lle tuleva etuoikeutettu velkojan asema. EVM:llä on IMF:ää lukuun ottamatta paras mahdollinen asema velkojana. EVM:n velkoja voidaan leikata mahdollisessa velkajärjestelyssä vain sen jälkeen, kun kaikkien muiden velkojien velat (IMF:ää lukuun ottamatta) on leikattu. ERVV:llä ei ole etuoikeutetun velkojan asemaa. Vastuuden kannalta on tärkeää korostaa, että ERVV:lle ominainen ns. väistyvän takaajan ongelma poistu EVM:ssa, koska myös rahoitustukea saavat valtiot joutuvat maksamaan EVM:lle pääomaa.

Erot EVM:n ja ERVV:n toiminnassa merkitsevät, että Suomen potentiaaliset riskit ovat EVM:ssä selvästi pienemmät kuin ERVV:ssä. ERVV:n ja EVM:n kapasiteettikysymyksen ratkaisussa on tärkeää, että ratkaisu rajaa maksimaalisesti Suomen valtion vastuuta ja että vastuisiin liittyvät epävarmuus on mahdollisimman vähäistä. Tällöin olisi tavoiteltavaa, että ERVV-vastuut voitaisiin jäädyttää nykytasolle enintään noin 8,61 miljardiin euroon (ml. väliaikainen EKP-lainan takaus) ja uusien vastuuden osalta enimmäisvastuu voidaan rajata 12,58 mrd. euroon. Tämä vastaisi 700 mrd. euron yhteenlaskettua lainakapasiteettia. Suomelle rahoitustuen varainhankinnasta tulevat tosiasialliset riskit asiallisesti pienenisivät tällöin nykyiseen nähden johtuen em. eroista EVM:n ja ERVV:n toiminnassa ja asemassa suhteessa muihin velkojiin.

5. Suomen kansallinen päätöksenteko kapasiteetista

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ERVV-puitesopimuksen muutosta, ERVV-takauslain muutosta ja EVM:ää koskevissa lausunnoissaan valtion taloudellisen vastuun euromääräistä kasvamista valtiosäännön kannalta (mm. PeVL 5/2011 vp, PeVL 14/2011 vp, PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Valiokunta on katsonut, että eduskunta voi hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä Suomen ERVV:n varainhankinnan pääomalle annettavan enimmäistakaussitoumuksen korottamisen ylitakauksineen 13,97 miljardiin euroon ja että takausvastuuta kasvattavat pääoman lisäksi korot, kulut ja niille laskettava ylitakaus. Käsittelyjärjestystä arvioidaan paitsi vastuun absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei ole pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

Suomen mahdollisiin vastuisiin ja niihin liittyviin riskeihin vaikuttavat perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan keskeisesti myös ERVV:ssä ja EVM:ssä noudatettavat päätöksentekomenettelyt. EVM:ssä pääoman maksamista ja korottamista koskevat päätökset tehdään yksimielisesti samoin kuin rahoitustukipäätökset ns. hätätilamenettelyä lukuun ottamatta. Myös ERVV:ssä päätöksenteko keskeisissä kysymyksissä tapahtuu yksimielisyydellä ja Suomessa uusien takauksen antaminen eduskunnan myötävaikutusta tiedonantomenettelyn kautta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön nojalla on perusteltua katsoa, että ehdotettu EVM:n ja ERVV:n yhteenlasketun kapasiteetin korotus 700 miljardiin euroon, voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä. Näin siitä huolimatta, että vaihtoehtoon sisältyy, ainakin teoreettisesti mahdollisuus ylittää 700 miljardin euron määrä, koska päätöksentekoa vaikeutetaan entisestään vaatimalla päämiesten yksimielistä päätöstä.

6. Euroalueen palomuurit ja IMF:n kapasiteetti

G20-ryhmän 25.–26.2.2012 pidetyn valtiovarainministerikokouksen päätelmissä todettiin, että euroalueen maat tarkastelevat tukivälineidensä rahoituskapasiteetin riittävyyttä maaliskuussa ja tämän olevan keskeisessä asemassa IMF:n resurssien kasvattamista koskevassa prosessissa².

G20-ryhmän odotetaan ottavan kantaa IMF:n resurssien kasvattamiseen Washingtonissa 20.4.2012 pidettävässä valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien kokouksessa. EU-maat odottavat erityisesti ns. nousevien talouksien ja Britannian antavan huomattavia lainoja IMF:lle kansainvälisen talouskriisin hoitamiseen. Euroalueen maat ovat jo aikaisemmin sitoutuneet kasvattamaan IMF:n resursseja kahdenvälisillä lainoilla yhteensä 150 miljardilla eurolla ja lisäksi myös joukko muita EU-maita (Tšekki, Tanska, Puola ja Ruotsi) on ilmoittanut halukkuudestaan osallistua resurssien kasvattamiseen. Yhdysvallat ja Japani ovat jo aikaisemmin ilmaisseet IMF:n resurssien olevan riittäviä eivätkä näe tarvetta osallistua IMF:n rahoituskapasiteetin lisäämiseen. Edellytys Euroopan palomuurin vahvistamisesta ehtona IMF:n resurssien vahvistamiseen lieneekin tulevan enemmän G20-ryhmään kuuluvien nousevien talouksien suunnalta.

7. Suomen kannat

Kapasiteetin enimmäisrajan säilyttämistä 500 mrd. eurossa on pidetty yleisesti riittämättömänä euroalueen kriisinhallinnan uskottavuuden kannalta. Sitä ei myöskään pidetä riittävänä sille, että euroalueen ulkopuolelta tulevat maat ja erityisesti Euroopan ulkopuoliset maat osallistuisivat IMF:n kapasiteetin kasvattamiseen. Näistä syistä enimmäisrajan säilyttämistä 500 mrd. eurossa ei pidetä realistisena vaihtoehtona. Suomen tavoitteet ERVV:n ja EVM:n kapasiteetin enimmäisrajasta ovat seuraavat:

- **EVM:n pääomituksen tulisi tapahtua mahdollisimman nopeassa aikataulussa EVM:n tukikapasiteetin saamiseksi uskottavalla tavalla 500 mrd. euron enimmäismäärään.**
- **EVM:n käyttö lainan tai muun rahoitustuen antajana tulisi olla 1.7.2012 alkaen aina ensisijainen suhteessa ERVV:hen EVM:n tehokkaamman rahoitusrakenteen ja etuoikeutetun velkoja-aseman vuoksi. Suomi katsoo, että EVM:n käyttö lisää myös merkittävästi yksityisen sektorin vastuuta.**
- **Suomi pitää yhteenlasketun kapasiteetin nostamista väliaikaisesti 700 mrd. euroon hyväksyttävänä sen varmistamiseksi, että EVM saadaan täysimääräiseen käyttöön mahdollisimman nopeasti. Tätä kautta voidaan lisätä euroalueen palomuurin uskottavuutta ja edesauttaa IMF:n lisäpanostusta rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaan globaalisti.**
- **Suomi voi hyväksyä sen, että ERVV jatkaa toimintaansa 1.7.2013 saakka, jolloin EVM on riittävästi pääomitettu. On kuitenkin erityisen tärkeää, että ERVV:tä käytetään 1.7.2012 jälkeen vain sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa EVM:n käytettävissä oleva kapasiteetti ei riitä tilanteen vakauttamiseksi.**

² G20-valtiovarain ministereiden julkilausumasta 26.2.2012: ”Euro area countries will reassess the strength of their support facilities in March. This will provide an essential input in our ongoing consideration to mobilize resources to the IMF.”

- **ERVV:n lisäkapasiteetin käytöstä päättää Suomessa erikseen eduskunta, kuten tähänkin asti. Suomen kannalta on tärkeää, että ERVV:n kapasiteetin aktivoiminen edellyttää jatkossakin yksimielisyyttä euroalueen jäsenvaltioiden kesken.**
 - **Suomi pitää tärkeänä jatkaa hallitusohjelman mukaisesti tiukennettua linjaa, jossa Suomen valtion riskejä pyritään rajaamaan. ERVV:n käyttö tulee jatkossakin arvioida tapauskohtaisesti Suomen riskien ja vastuiden näkökulmasta. ERVV:n kautta euroalueen jäsenvaltiolle annettavalle rahoitustuelle tullaan jatkossakin vaatimaan vakuudet.**
-