

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle annetun valtiontakauksen voimassaoloajan pidentämisestä

Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettavista valtiontakauksista säädetään laissa Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010). Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtiontakaus 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 valtiontakauksen myöntämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin valtioneuvosto tekee päätöksen valtiontakauksen myöntämisestä, 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 valtiontakauksesta tehtiin 30 päivänä toukokuuta 2013.

1 Kreikan ERVV-rahoitustukea koskevien ehtojen muuttaminen

Euroalueen valtiovarainministerit sopivat 22 päivänä kesäkuuta 2018 toimista, joilla pyrittiin varmistamaan Kreikan velan kestävyys rajaamalla vuotuisia bruttorahoitustarpeita. Tämä edesauttaa Kreikan paluuta markkinaehtoisesta rahoituksesta ulkopuolisesta rahoituksesta. Euroryhmän sopimat toimet kohdistuivat noin 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikan ERVV:lta saamien lainojen painotettujen keskimääräisten laina-aikojen pidennettiin 10 vuodella 42,5 vuoteen sekä Kreikan ERVV-lainojen lainanlyhennysten ja korkojen maksun aloittamista lykättiin 10 vuotta lisää nykyisen 10 vuoden lyhennysvapaan lisäksi. Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista pitkän aikavälin jatkotoimista päätetään myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin Kreikan ERVV-lainojen lyhennysvapaa-aika päättyy.

Kreikan ERVV-lainojen ehtoihin tehtäviä muutoksia ja niiden vaikutuksia käsiteltiin eduskunnalle 15 päivänä kesäkuuta 2018 annetussa valtioneuvoston jatkoselvityksessä (EJ 16/2018 vp - E 137/2014 vp). Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi jatkoselvityksessä esitetyn valtioneuvoston toimintalinjan (eduskunnan kanta SuVEK 76/2018 vp). Kreikan velkahelpotustoimia ja niiden vaikutuksia on arvioitu myös 20 päivänä toukokuuta 2016 (EJ 10/2016 vp - E 137/2014 vp) ja 17 päivänä toukokuuta 2017 (EJ 12/2017 - E 137/2014 vp) päivätyissä valtioneuvoston jatkoselvityksissä. Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi selvityksissä esitetyn valtioneuvoston toimintalinjan (eduskunnan kannat SuVEK 39/2016, SuVEK 49/2017).

2 ERVV:n varainhankinta ja sille annettava takaus

Euroalueen valtioiden takaukset annetaan varainhankintaohjelmalle, jotta ERVV:n liikkeeseen 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 luotojärjestelyin. Varainhankintavälineiden liikkeeseenlasku perustuu varainhankintaohjelmaan.

Euroryhmän kesäkuussa hyväksymien Kreikan ERVV-rahoitustukea koskevien ehtojen muutosten takia ei ole tarpeen muuttaa jo aikaisemmin hyväksytyä 241 miljardin euron varainhankintaohjelmaa. ERVV on arvioinut, että muutoksista aiheutuva uusi varainhankinta voidaan nykyisten korkokehityksestä tehtyjen arvioiden valossa suorittaa nykyisen 241 miljardin euron varainhankintaohjelman puitteissa. Jos ERVV:n varainhankinnan korkotaso kuitenkin ennakoimattomasti nousee ja varainhankinnan enimmäismäärä ylittyy, Kreikalle kesäkuussa 2018 myönnetty ERVV-lainaehdojen helpotukset perutaan euroryhmän 22 päivänä kesäkuuta 2018 tekemän päätöksen perusteella.

ERVV:n varainhankinnastaan maksama keskiporkko on tällä hetkellä noin 1,44 prosenttia ja sen ennustetaan nousevan vuonna 2030 noin 3,1 prosenttiin. ERVV:n liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjalainojen laina-aikoja on viime vuosina pidennetty, jotta korkotason nousuun liittyvää korkoriskiä voitaisiin pienentää. Tämä on ollut myös osa euroryhmän 25 päivänä toukokuuta 2016 hyväksymiä Kreikan lyhyen aikavälin velkahelpotustoimia.

Euroalueen jäsenvaltiot takaavat ERVV:n varainhankinnan. Kunkin takaajan takausosuus määräytyy ERVV-puitesopimuksessa sovitun mukaisesti. Puitesopimuksen mukaan niin sanotut väistävät takaajat eivät anna takauksia. Puitesopimuksessa Kreikka, Portugali ja Irlanti on suoraan määritelty väistyviksi takaajiksi. Kyproksesta tuli oman talouden sopeutusohjelman hyväksymisen yhteydessä väistävä 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.

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 12 vuodella edellyttää voimassa olevan valtioneuvoston takauksen muuttamista. Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston takauksista annetun lain 3 §:n mukaan ennen kuin valtioneuvosto tekee takauksia koskevan päätöksen, valtioneuvosto antaa asiasta eduskunnalle tiedonannon.

Takaussopimukseen sovelletaan Englannin lakia. Voimassa olevien 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 painotetun keskimääräisen takaisinmaksuajan 10 vuoden pidennyksen jälkeen viimeisin laina ja sitä koskeva varainhankinta tulee erääntymään vuonna

2070. Tästä seuraa, että ERVV:n varainhankinnan takausten on oltava voimassa vuoden 2082 loppuun.

Nykyinen valtioneuvoston 30 päivänä toukokuuta 2013 myöntämä valtioneuvoston ERVV:n varainhankinnalle on voimassa 31 päivään joulukuuta 2070. ERVV on syyskuussa 2018 ilmoittanut, että euroryhmän Kreikan lainoja koskevat päätökset merkitsevät, että nykyistä ERVV:n varainhankinnalle annetun valtioneuvoston ERVV:n varainhankinnan voimassaoloa tulee pidentää vähintään 31 päivään joulukuuta 2082.

3 Suomen vastuut ja riskit

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron määrästä oli syyskuun 2018 lopun tilanteen mukaan käytössä noin 197,6 miljardia euroa Kreikan, Portugalin ja Irlannin sopeutusohjelmien rahoitusta varten. Suomen laskennallinen takausosuus käytössä olevasta määrästä oli toteutuneen koron ja käytössä olevan ylitakausosuuden mukaan noin 6,92 miljardia euroa. ERVV:n varainhankinnan nykyinen keskiprosentti on noin 1,44 prosenttia ja sen ennustetaan nousevan 3,1 prosenttiin vuonna 2030. ERVV:n varainhankinnan nykyinen korkotaso onkin historiallisesti tarkastellen erittäin alhainen.

Vaikka ERVV:stä ei ole maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen, Kreikan ERVV-lainojen lyhennysvapaa-aika sekä kertyneiden korkojen lisääminen lainan pääomaan joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, joka kasvattaa varainhankinnan määrää. Kesäkuussa 2018 päätetyt lyhennysvapaa-ajan pidennys ja koronmaksun lykkäys koskevat vain osaa Kreikan ERVV-lainoista, joten Kreikka aloittaa lainanlyhennykset ERVV-lainojen 34,6 miljardin euron erityislainausuudesta vuonna 2023. Irlanti ja Portugali ovat maksaneet koko ajan ERVV-lainoista kertynyttä korkoa ja aloittavat ERVV-lainojen lyhennykset vuosina 2029 ja 2025. Nämä tekijät pienentävät varainhankinnan tarvetta. ERVV:llä oli kesäkuun lopussa saatavia rahoitustukea saaneilta mailta yhteensä 183,9 miljardia euroa.

Kesäkuussa euroryhmän päättämät Kreikan ERVV-lainaehtojen huojennukset keskeytetään, jos ERVV:n varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärä uhkaa ylittyä. Euroryhmä ilmoitti lisäksi arvioivansa mahdollisten jatkotoimien tarvetta viimeistään vuonna 2032, kun Kreikan ERVV-lainojen lyhennysvapaa-aika päättyy. Kreikan ERVV-lainan 96,4 miljardin euron lainausuuden laina-aikojen pidentäminen ja lyhennysten aloittamisen lykkääminen 10 vuodella merkitsisi Euroopan vakausmekanismin (EVM) korkokehityksestä tekemän arvion mukaan noin 36 miljardin euron laskennallista lisärahoitustarvetta varainhankintaohjelmassa. Varainhankintaohjelman kokonaismäärän kehittymisen kannalta keskeiset kysymykset ovat varainhankinnan korkotason kehittyminen sekä Kreikan, Portugalin ja Irlannin ERVV-lainojen lyhennyksien alkaminen vuosina 2023, 2025 ja 2029. Varainhankintaohjelman herkkyys korkotason nousulle on kuitenkin merkittävästi vähentynyt ERVV:n liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen pidempien laina-aikojen ansiosta. Yleisen korkotason pysyminen alhaisella tasolla ja ERVV:n joukkovelkakirjojen sisällyttäminen Euroopan keskuspankin julkisen sektorin arvopapereiden ostohjelmaan on osaltaan vähentänyt todennäköisyyttä varainhankintaohjelman enimmäismäärän ylittymiselle.

ERVV joutuu ennen lyhennysten alkamista korvaamaan erääntyvää varainhankintaansa uudella varainhankinnalla. Mahdollinen koronnousu vaikuttaisi Suomen takausosuuteen. Kreikan ERVV-lainojen laina-ajan pidentäminen ei edellä mainituin perustein ja ERVV:n käyttämällä korko-olettamalla edellytä ERVV:n varainhankintaohjelman korottamista, eivätkä ne siten nostaa Suomen valtiolle aiheutuvan takausvastuun kokonaismäärää. Kreikan ERVV-lainojen laina-ajan pidennys pidentää ERVV:n varainhankinta-aikaa, minkä vuoksi Suomi joutuu jatkamaan ERVV:lle antamansa takauksen voimassaoloaikaa 12 vuodella nykyisestä 31 päivästä

joulukuuta 2070 aina 31 päivään joulukuuta 2082 asti. Pidentetty takausaika lisää riskiä takauksen erääntymisen todennäköisyydestä valtiontakauksen voimassaoloajan aikahorisontin pidentyessä.

4 Hallituksen kanta

Suomi pitää ensisijaisen tärkeänä, että Kreikka pääsee markkinaehtoisen rahoituksen piiriin kestävästi ja pysyvästi lainaohjelmien päätyttyä. Ratkaisuja ohjaavana tavoitteena on varmistaa Kreikan velan takaisinmaksu. Suomi ei voi hyväksyä ratkaisuja, jotka lisäävät Suomen kokonaisvastuita, leikkaavat Suomen suoria saatavia tai merkitsisivät Kreikan velanhoitomenojen kattamista jäsenvaltioiden budjeteista.

Hallitus korostaa, että Kreikan talouden kolmannen sopeutusohjelman ja sovittujen lainaehtojen muutosten kautta Kreikalle on luotu edellytykset saada taloutensa kuntoon ja velkasuhde kestäväälle uralle. Ehtojen muutoksiin sisältyi erityisesti Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen takaisinmaksuajan pidentäminen 10 vuodella. Laina-aikojen pidentäminen edesauttaa Kreikan valtion kykyä maksaa velkojaan takaisin, koska järjestely helpottaa Kreikan velanmaksuaikatauluja. Näin vältetään suuria kertaluonteisia takaisinmaksueriä. Näin vähennetään riskiä, että Kreikka joutuisi hakemaan Euroopan vakausmekanismilta (EVM) lisärahoitusta uuden rahoitustukiohjelman kautta. Hallitus katsoo, että uusien rahoitustukiohjelmien toteutumisen todennäköisyyttä tulee kaikin mahdollisin keinoin vähentää. ERVV-lainojen laina-ajan pidentäminen mahdollistaa Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksun alkamisen sovitusti vuonna 2020.

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 laina-aikojen pidentäminen vastaavasti pienentää Kreikan valtion vuosittaista rahoitustarvetta ja parantaa velanmaksukykyä.

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