

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Pankille myönnettävästä valtioneuvoston takuusta NAB-järjestelyn vakuudeksi sekä Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voisi myöntää vastavakuuksia vaatimatta 2,27 miljardin erityisen nosto-oikeuden suuruisen valtioneuvoston takuun Suomen Pankille *New Arrangements to Borrow* -rahoitusjärjestelyn eli niin sanotun NAB-järjestelyn vakuudeksi.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voisi myöntää vastavakuuksia vaatimatta 3,76 miljardin euron suuruisen valtioneuvoston takuun Suomen Pankille Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän kahdenvälisen lainan vakuudeksi siitä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Kun NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen tulee voimaan, kahdenvälisen lainan vakuudeksi annettu valtioneuvoston takuu pienenee 3,76 miljardista eurosta 1,62 miljardiin euroon.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila	3
3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	4
4 Vaikutukset.....	6
5 Voimaantulo	7

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Kansainvälisen valuuttarahaston (*International Monetary Fund, IMF*) päämääränä on edistää jäsenmaidensa taloudellista kehitystä ja vakaita valuuttaoloja. Näiden toteuttamiseksi valuuttarahasto seuraa jäsenmaidensa talouksien kehitystä. Seurannan pääpaino on neljännen sopimusartiklan mukaisissa kahdenvälisissä konsultaatioissa, jotka toteutetaan useimmissa jäsenmaissa vuosittain.

Kansainvälinen valuuttarahasto voi myöntää jäsenmaille tilapäistä luottoa ulkomaisen maksuvalmiuden turvaamiseksi. Luotonsaajamaa sitoutuu toteuttamaan valuuttarahaston kanssa sovitua talouden sopeuttamisohjelmaa, jonka tavoitteena on tukea maksuvaikeuksiin joutuneen jäsenmaan talouspoliittisia ja rakenteellisia uudistuksia. Kansainvälisellä valuuttarahastolla on 189 jäsenmaata. Suomi on ollut Kansainvälisen valuuttarahaston jäsen vuodesta 1948.

Kansainvälisen valuuttarahaston resurssitarvetta on käsitelty valuuttarahaston toimintaa linjaavassa Kansainvälisessä valuutta- ja rahoituskomiteassa (*International Monetary and Financial Committee, IMFC*). Vuoden 2019 lokakuussa pidetyn Kansainvälisen valuutta- ja rahoituskomitean yhteydessä julkaistussa kommunikointissa jäsenmaat ilmaisivat tukensa Kansainvälisen valuuttarahaston resurssien säilyttämiseen nykytasolla. Kommunikointissa jäsenmaat ilmaisivat harkitsevansa *New Arrangements to Borrow* -rahoitusjärjestelyn (jäljempänä *NAB-järjestely*) kaksinkertaistamista sekä uusia kahdenvälisiä lainoja. EU:n toimielimistä valuuttarahaston resurssitarvetta on käsitelty talous- ja rahoituskomiteassa.

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin välisenä yhteistyönä.

2 Nykytila

Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitus perustuu jäsenosuuksiin, joiden koko heijastaa jäsenmaan talouden suhteellista kokoa maailmantaloudessa. Kansainvälisellä valuuttarahastolla on oma tilivaluutta erityinen nosto-oikeus (*Special Drawing Right, jäljempänä SDR*), jossa jäsenosuudet määritellään. Suomen jäsenosuus on 2,41 miljardia erityistä nosto-oikeutta eli noin 2,87 miljardia euroa, joka on 0,51 prosenttia valuuttarahaston jäsenosuuksien 476 miljardin erityisen nosto-oikeuden kokonaismäärästä.

Jäsenosuuksien lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto käyttää tarvittaessa myös muita rahoituskeinoja, kuten NAB-järjestelyä sekä kahdenvälisiä lainoja. NAB-järjestely perustettiin vuonna 1998 valuuttarahaston rahoituspohjan laajentamiseksi. NAB-järjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa lisärahoituksen antaminen valuuttarahaston jäsenmaille silloin, kun jäsenmaan tilanne on poikkeuksellisen vakava. Käytännössä NAB-järjestelyyn osallistuvat jäsenmaat (jäljempänä *NAB-jäsen*) ovat sitoutuneet antamaan Kansainväliselle valuuttarahastolle lainaa, kun järjestely aktivoidaan. NAB-jäseniä on tällä hetkellä 38 ja luottositoumusten kokonaismäärä on 180,6 miljardia SDR:ää. Lisäksi Irlanti ja Kreikka on hyväksytty NAB-jäseniksi, mutta ne eivät ole saattaneet jäsenyyttä vielä voimaan. Irlannin ja Kreikan luottositoumusten voimaantumisen jälkeen NAB-järjestelyn luottositoumusten kokonaismäärä on 182,4 miljardia SDR:ää. Suomen osuus NAB-järjestelystä on 1,13 miljardia SDR:ää eli noin 1,35 miljardia euroa.

HE 168/2020 vp

Jäsenosuuden ja NAB-järjestelyn lisäksi Suomella on varajärjestelynä 21.4.2017 voimaan tullut kahdenvälinen lainasopimus Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa. Tähän mennessä kahdenvälistä lainaa ei ole käytetty. Toisin kuin jäsenosuus ja NAB-järjestely, Suomen ja valuuttarahaston kahdenvälisen lainan enimmäismäärä on määritelty euroina ja se on suuruudeltaan enintään 3,76 miljardia euroa. Kahdenvälisen lainan voimassaolo päättyy 31.12.2020. Tällä hetkellä 40 jäsenmaalla on voimassa oleva kahdenvälinen laina ja lainojen kokonaismäärä on noin 318 miljardia SDR:ää.

Suomen osuuden Kansainvälisen valuuttarahaston rahoituksesta hoitaa Suomen Pankki. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 7 §:n mukaan Suomen Pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet. Tämän vuoksi Suomen Pankille on myönnetty valtioneuvoston Kansainvälisen valuuttarahaston rahoituksesta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta. Jäsenosuuden ja NAB-järjestelyn käytöstä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta Suomen Pankille on myönnetty valtioneuvoston päätöksellä helmikuussa 2016 eduskunnan suostumuksen nojalla (EV 80/2011 vp, HE 62/2011 vp). Valtioneuvoston päätös on toistaiseksi voimassa oleva.

Kahdenvälisen lainan käytöstä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta on myönnetty valtioneuvoston päätöksellä maaliskuussa 2017 (EV 2/2017 vp, HE 254/2016 vp). Kahdenvälisen lainan valtioneuvoston päätöksellä raukeaa viimeistään silloin, kun lainan puitteissa ei ole enää voimassa olevia velvoitteita. Kahdenvälisestä lainasta ei tähän mennessä ole tehty nostoja. Vaikka Suomen Pankin lainasta ei olisi tehty nostoja, siitä voi kuitenkin aiheutua Suomen Pankille velvoitteita sopimuksen voimassaolon päättyttyäkin, jos muista kahdenvälisistä lainoista on tehty tai tehdään nostoja, ja tällainen lainanantaja joutuu itse maksuvaikeuksiin.

Valtioneuvoston Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitukseen liittyvät takuuvastuut muodostuvat tällä hetkellä jäsenosuutta, NAB-järjestelyä ja kahdenvälistä lainaa koskevista valtioneuvoston päätöksistä. Niiden yhteismäärä on noin 7,98 miljardia euroa. Suomen valuuttarahastolle myöntämästä rahoituksesta on viime aikoina ollut käytössä alle 10 prosenttia.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenmaiden tavoitteena on varmistaa valuuttarahaston rooli kansainvälisen rahoitusturvaverkon keskiössä. Tilanteessa, jossa maailmantalouteen kohdistuu suurta epävarmuutta ja jäsenmaiden kasvunäkymät ovat heikot, rahoituskapasiteetin säilyttäminen ennallaan antaa positiivisen signaalin jäsenmaiden tuesta valuuttarahastolle. Kansainvälisen valuuttarahaston nykyisen rahoituskapasiteetin säilyttämisellä ennallaan mahdollistetaan se, että valuuttarahasto pystyy vastaamaan jäsenmaidensa kasvaneisiin rahoitustarpeisiin.

Jäsenosuuksiin perustuva rahoitus on Kansainvälisen valuuttarahaston perusrahoitusmalli. Ensisijainen keino valuuttarahaston rahoituskapasiteetin turvaamiseksi olisi jäsenosuuksien korottaminen, mutta tämä ei ole saanut riittävää tukea jäsenmaiden piirissä. Toiseksi parhaana vaihtoehtona pidetään NAB-järjestelyn kasvattamista, koska NAB-järjestelyyn osallistuvat valuuttarahaston suurimmat jäsenmaat ja näin ollen NAB-järjestelyn taakanjako on kattava. NAB-järjestelyn kaksinkertaistamisen jälkeen jäsenosuuksien ja NAB-järjestelyn yhteenlaskettu kapasiteetti on kuitenkin vain 840,4 miljardia SDR:ää, joka on 135,3 miljardia SDR:ää vähemmän kuin Kansainvälisen valuuttarahaston nykyinen rahoituskapasiteetti. Näin ollen Kansainvälisen valuuttarahaston nykyisen rahoituskapasiteetin säilyttämiseksi valuuttarahasto on ehdottanut nykyisille lainanantajamaille kahdenvälisen lainasopimusten uusimista. Kahdenväliset lainat olisivat aluksi samansuuruisia kuin nykyiset kahdenväliset lainat. Tällä varmistetaan, että Kansainvälisen valuuttarahaston rahoituskapasiteetti ei laske siinä tapauksessa, että NAB-järjestelyn kaksinkertaistamista ei saada voimaan 1.1.2021 mennessä. Kun NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen tulee voimaan, kahdenväliset lainat pienennetään.

HE 168/2020 vp

NAB-järjestely

Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunta hyväksyi NAB-järjestelyn muutokset 16.1.2020. Muutokset kasvattavat NAB-järjestelyn kokonaissumman nykyisestä 182,4 miljardista SDR:stä 364,7 miljardiin SDR:ään. Tämä toteutetaan kaksinkertaistamalla kaikkien NAB-järjestelyyn osallistuvien maiden osuudet. Kansainvälisen valuuttarahaston tavoite on saada NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen voimaan 1.1.2021. NAB-järjestelyn muutokset tulevat voimaan, kun jäsenet, jotka edustavat vähintään 85 prosenttia luottositoumuksesta, ovat hyväksyneet muutokset. Lisäksi jäsenten, jotka edustavat vähintään 85 prosenttia luottositoumuksesta, mukaan lukien jokaisen jäsenen, jonka luottositoumusta muutetaan, täytyy hyväksyä luottositoumusten muutokset.

Suomen osuus NAB-järjestelyn muutosten tultua voimaan kasvaisi 1,13 miljardista SDR:stä 2,27 miljardiin SDR:ään.

Kahdenvälinen laina

Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunta hyväksyi 30.3.2020 uusia kahdenvälisiä lainasopimuksia koskevan kehikon, jonka puitteissa valuuttarahasto neuvottelee uudet lainasopimukset lainanantajien kanssa. Suomen kohdalla laina olisi aluksi edelleen enintään 3,76 miljardia euroa. Kun NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen tulee voimaan, Suomen kahdenvälisen lainan enimmäismäärä pienenee 1,62 miljardiin euroon.

Lainanantajien kanssa tehtävät uudet lainasopimukset noudattavat pitkälti nykyisten lainasopimusten ehtoja. Valtioneuvoston valtioneuvoston päätöksessä on tarkoitus määrätä, että ennen kuin Suomen Pankki voi hyväksyä Kansainvälisen valuuttarahaston aktivointipyynnön, pankin on pyydettävä asiassa valtiovarainministeriön lausunto. Kuten aikaisemminkin, kahdenväliset lainat ovat käytettävissä vasta sellaisessa tilanteessa, jossa sekä jäsenosuus- että NAB-järjestelyn kautta saatava rahoitus ovat vähissä.

Uudessa kahdenvälisessä lainasopimuksessa on siirtymämääräykset, joissa määritellään, miten Kansainvälinen valuuttarahasto maksaa Suomen Pankille takaisin mahdolliset vuonna 2017 solmitusta kahdenvälisestä lainasta tehdyt nostot. Kun uusi kahdenvälinen laina tulee voimaan ja jos NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen ei ole vielä astunut voimaan, niin Kansainvälinen valuuttarahasto maksaa vuoden 2017 lainasta tehdyt mahdolliset nostot käyttämällä uutta kahdenvälistä lainaa. Jos Suomen Pankilla on saamia vuonna 2017 solmitusta kahdenvälisestä lainasta tai uudesta kahdenvälisestä lainasta, kun Suomen uusi osuus NAB-järjestelystä tulee voimaan, Suomen Pankki pyytää Suomen puolesta, että Suomen NAB-osuutta käytetään näiden saamisten maksuun. Koska kahdenvälinen laina pienenee samanaikaisesti, on mahdollista, että päädytään tilanteeseen, jossa Suomen Pankin kokonaissaamiset NAB-järjestelystä ja kahdenvälisistä lainoista ylittävät uuden pienemmän kahdenvälisen lainan ja uuden NAB-osuuden yhteenlasketun summan. Tällöin Kansainvälinen valuuttarahasto maksaa ylimenevän osuuden välittömästi Suomen Pankille.

Ehdotetut valtioneuvostot

Esityksen mukaan Suomen Pankille annettaisiin 2,27 miljardin SDR:n suuruinen valtioneuvosto NAB-järjestelyn vakuudeksi. Samalla ehdotetaan, että vuonna 2016 NAB-järjestelyn vakuudeksi myönnetty valtioneuvosto kumottaisiin.

HE 168/2020 vp

Esityksen mukaan Suomen Pankille annettaisiin 3,76 miljardin euron suuruinen valtiontakuu Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän lainan vakuudeksi. Nykyisestä sopimuksesta voi aiheutua velvoitteita sen voimassaoloajan päätyttyäkin. Nyt ehdotettava valtiontakuu katkaisisi myös vuonna 2017 tehdystä kahdenvälisestä lainasopimuksesta Suomen Pankille aiheutuvat velvoitteet. Samalla ehdotetaan, että aikaisempi vuonna 2017 kahdenvälisen lainan vakuudeksi myönnetty valtiontakuu kumottaisiin. Näin menetellen voimassa olisi vain yksi kahdenvälisiä lainoja koskeva valtiontakuu, eikä mahdollisessa tappiotilanteessa tarvittaisi erillistä selitystä siitä, kumpaan lainaan tappio kohdistuisi.

Valtiontakuu NAB-järjestelylle ja kahdenväliselle lainalle ehdotetaan myönnettäväksi toistaiseksi. Kahdenvälistä lainaa koskeva valtiontakuu raukeaa viimeistään silloin, kun kahdenvälisen lainojen puitteissa ei ole enää voimassa olevia velvoitteita.

Suomen Pankki on valmis jatkamaan aiempaa menettelyä ja osallistumaan NAB-järjestelyyn sekä myöntämään kahdenvälisen lainan, mutta samalla se edellyttää sitoumusta siitä, että Suomen valtio vastaa NAB-järjestelystä sekä kahdenvälisestä lainasta mahdollisesti aiheutuvista tappioista. Suomen Pankista annetun lain mukaan pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet.

Oikeudellisessa mielessä siinä, että valtio vastaa Suomen Pankille lainasta mahdollisesti aiheutuvista tappioista, kysymys on perustuslain mukaisesta valtiontakuuista. Valtiontakuu myönnetään tappionvaaran varalta. Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtiontakuu ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

Keskuspankkien osallistuminen valuuttarahaston rahoitusjärjestelyihin valtion puolesta ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 123 artiklan vastaista kiellettyä keskuspankkirahoitusta. EU:n neuvosto on antanut asetuksen (EY) N:o 3603/93, jolla täsmennetään perussopimuksen sisältöä määrittäen, minkälaisia toimia ei ole pidettävä kiellettyinä keskuspankkirahoituksena. Artiklassa 7 todetaan, että kiellettyä rahoitusta ei ole kansallisten keskuspankkien suorittama julkisen sektorin sellaisten velvollisuuksien rahoitus, joka koskee Kansainvälistä valuuttarahastoa.

4 Vaikutukset

Tällä hetkellä voimassaolevat Suomen Pankille annetut valtiontakuu koostuvat 2,4 miljardin SDR:n jäsenosuudesta, 1,13 miljardin SDR:n osuudesta NAB-järjestelyssä ja 3,76 miljardin euron kahdenvälisestä lainasta. Valtiontakuu ovat näin ollen yhteensä noin 7,98 miljardia euroa.

Nykyinen kahdenvälinen laina on voimassa 31.12.2020 saakka. Uusi kahdenvälinen laina tulee voimaan 1.1.2021 ja sen enimmäismäärä on 3,76 miljardia euroa siihen asti, kunnes NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen tulee voimaan. Näin ollen valtion takuuvastuut säilyvät aluksi ennallaan.

Kun NAB-järjestelyn kaksinkertaistaminen tulee voimaan ja samalla kahdenvälinen laina pienenee, Suomen Pankille annettujen valtiontakuiden määrä pienenee noin 780 miljoonaa euroa ja näiden muutosten jälkeen Suomen Pankille annetut valtiontakuu ovat yhteensä noin 7,2 miljardia euroa.

Valtion korvausvastuun toteutumista voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, koska valuuttarahastolla on ensisijaisen velkojan asema. Korvausvastuu ei ole tähän mennessä toteutunut kertaakaan.

Sopimusten voimassaolo

NAB-järjestely on voimassa toistaiseksi. NAB-järjestelyn muutokset astuvat voimaan, kun kohdassa 3 selostetut ehdot täyttyvät.

Kahdenvälinen lainasopimus on voimassa 31.12.2023 saakka. Sopimusta voidaan kuitenkin jatkaa yhdellä vuodella 31.12.2024 asti edellyttäen, että sekä Kansainvälisen valuuttarahaston johdolta että Suomen Pankki hyväksyvät sopimuksen pidennyksen.

Jokaisen lainaerän erääntymisaika on enimmillään kymmenen vuotta. Poikkeuksellisissa olosuhteissa kymmenen vuoden erääntymisaikaa voidaan Suomen Pankin suostumuksella pidentää vielä viidellä vuodella. Suomen Pankki on sopimuksen perusteella velvollinen rahoittamaan lainan voimassaoloaikana hyväksytyjä sitoumuksia myös sopimuksen voimassaoloajan jälkeen. Suomen Pankilla on myös velvoite rahoittaa muiden lainanantajamaiden lainojen takaisinmaksuja, jos kyseinen lainanantajamaa on itse joutunut maksuvaikeuksiin. Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan vaikuta Suomen kokonaisvastuusiin, sillä lainan enimmäismäärää ei voida ylittää.

Kahdenvälinen lainasopimus tulee voimaan, kun Suomen Pankin pääjohtaja ja Kansainvälisen valuuttarahaston toimitusjohtaja allekirjoittavat sen ja Suomen valtio on ilmoittanut valuuttarahastolle hyväksyvänsä lainan. Suomen Pankin pääjohtaja voi allekirjoittaa sopimuksen valtioneuvoston tultua voimaan.

5 Voimaantulo

Valtioneuvosto on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun eduskunta on ne hyväksynyt ja valtioneuvosto on tehnyt asiaa koskevat päätökset.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että

eduskunta päättäisi perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisesti antaa suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voi myöntää vastavakuuksia vaatimatta 2,27 miljardin erityisen nosto-oikeuden suuruisen valtioneuvoston Suomen Pankille NAB-järjestelyn vakuudeksi ja että vuonna 2016 NAB-järjestelyn vakuudeksi myönnetty valtioneuvoston kumotaan

ja että eduskunta päättäisi perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisesti antaa suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voi vastavakuuksia vaatimatta antaa 3,76 miljardin euron suuruisen valtioneuvoston Suomen Pankille Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tehtävästä ja vuonna 2017 tehdystä kahdenvälisestä lainasopimuksesta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta siten, että NAB-järjestelyn kaksinkertaistamisen tullessa voimaan, valtioneuvoston pienenee 1,62 miljardiin euroon, ja siihen, että aikaisempi vuonna 2017 kahdenvälisen lainan vakuudeksi myönnetty valtioneuvoston kumotaan.

HE 168/2020 vp

Helsingissä 15.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen