

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi Euroopan rahoitusvakaussvähineelle annettavista valtioneuvostotakauksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt valtioneuvostonvaliokuntaan valmistelevalle käsitteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Euroopan rahoitusvakaussvähineelle annettavista valtioneuvostotakauksista (HE 71/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtioneuvostonministeriö
- osastopäällikkö Antti Suvanto, Suomen Pankki.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan rahoitusvakaussvähineelle annettavista valtioneuvostotakauksista. Lain nojalla valtioneuvosto voisi antaa valtioneuvostotakauksia Euroopan rahoitusvakaussvähineen varainhankinnalle. Euroopan rahoitusvakaussvähine on European Financial Stability Facility -niminen Luxemburgin lain mukainen osakeyhtiö. Sen omistajina ovat kaikki euroalueeseen kuuluvat Euroopan unionin jäsenvaltiot. Yhtiö antaa lainaa tai luottojärjestelyjä sellaisille euroalueeseen kuuluville valtioille, joille on laadittu erityinen muiden euroalueeseen kuuluvien valtioiden hyväksymä talouden sopeutusohjelma.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi valtioneuvostotakauksen antamisesta erikseen kullekin joukkovelkakirjalle tai velkasitoumukselle, jon-

ka Euroopan rahoitusvakaussvähine laskee liikkeeseen sekä näihin liittyville koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksille tai velkakirjojen liikkeeseenlaskuohjelmalle. Takaukset olisivat omavelkaisia. Ennen takauksen myöntämistä valtioneuvosto antaisi asiasta tiedonannon eduskunnalle.

Takauksia voisi olla voimassa yhteensä enintään 7,92 miljardia euroa. Määrä vastaisi Suomen Euroopan keskuspankin merkityn pääomaosuuden mukaan määräytyvää laskennallista osuutta takausten 440 miljardin euron kokonaismäärästä. Takauksia voitaisiin antaa enintään kolmen vuoden ajan yhtiön perustamisesta.

Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Esityksen taustaa

Hallituksen esitys liittyy Ecofin-neuvoston päättämään laajamittaiseen Euroopan taloutta vakauttavaan toimenpidekokonaisuuteen, jota kutsutaan Euroopan talouden vakautusmekanismiksi. Vakautusmekanismiin sisältyy kolme elementtiä, jotka ovat EU:n talousarviosta rahoitettava noin 60 mrd. euron suuruinen *Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi*, euroalueeseen kuuluvien valtioiden erityisrahoitusyhtiö, josta käytetään nimeä *Euroopan rahoitusvakausväline* ja jonka lainanottoa euromaat ovat sopineet takaavansa 440 mrd. euron määrään asti. Kolmantena elementtinä vakautusmekanismiin sisältyy Kansainvälisen valuuttarahaston 250 mrd. euron rahoitusosuus. Koko vakauttamispaketin suuruus on siten 750 mrd. euroa.

Näin mittava vakauttamispaketti katsottiin välttämättömäksi tilanteessa, jossa Kreikasta liikkeelle lähtenyt kriisi näytti leviävän Portugaliin, Espanjaan ja Irlantiin ja vaarantavan koko Euroopan markkinavakauden. Euromaat olivat jo aiemmin päättäneet Kreikalle myönnettävästä 110 mrd. euron tukipaketista, mutta se ei vielä riittänyt rauhoittamaan markkinoita, vaan erityisesti ongelmamaiden lainamarkkinoilla korot nousivat edelleen jyrkästi. Valtioiden lainakustannusten nousun lisäksi kriisi alkoi uhata eurooppalaista pankkijärjestelmää ja tätä kautta koko euroalueen talouden elpymistä.

Suomen osallistuminen Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavaan valtiontakaukseen edellyttää eduskunnan suostumusta. Sen vuoksi hallitus esittää säädettäväksi lain, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa valtiontakauksia erityisrahoitusyhtiön varainhankinnalle. Suomen osuus 440 mrd. euron takauksesta on 1,80 prosenttia eli 7,92 mrd. euroa, joka on myös lakiehdotuksessa mainittu takausten enimmäismäärä. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättäisi valtiontakauksen myöntämisestä, mutta ennen päätöksentekoa

valtioneuvosto antaisi asiasta tiedonannon eduskunnalle.

Valtiovarainvaliokunta pitää esitystä välttämättömänä ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä mainittavin muutosehdotuksin.

Euroopan talouden vakautusmekanismi

Kuten edellä on todettu, Ecofin-neuvoston 10.5.2010 hyväksymään vakautusmekanismiin sisältyy IMF:n rahoituksen lisäksi kaksi erilaista rahoitusinstrumenttia, EU:n budjetista rahoitettava Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi sekä Euroopan rahoitusvakausväline eli erityisrahoitusyhtiö, jolle myönnettävästä valtiontakauksesta nyt on kysymys. Näistä ensin mainittu eli rahoituksen vakautusmekanismi on ensisijainen, ja mainittu mekanismi on jo perustettu 13.5.2010 voimaan tulleella asetuksella.

Rahoituksen vakautusmekanismista myönnettävät lainat tai luottojärjestelyt taataan kokonaisuudessaan unionin talousarviosta, mutta varsinaiset lainanotto- ja lainanantotoimet toteutetaan talousarvion ulkopuolisiin toimiin sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Lainojen ja luottojärjestelyjen pääoma on rajoitettu unionin omien varojen enimmäismäärän mukaisten maksu-määrärahojen liikkumavaraan, jonka suuruudeksi komissio on arvioinut enimmillään 60 mrd. euroa. Päätöksen lainasta tai luottojärjestelystä tekee neuvosto määräenemmistöllä, ja lainaa saava jäsenvaltio maksaa kaikki mekanismista aiheutuvat kulut.

Jos EU:n yhteisen vakautusmekanismin varat on käytetty ja rahoitustukea tarvitaan lisää, lainoitusta myönnetään toisessa vaiheessa Euroopan rahoitusvakausvälineestä eli erityisrahoitusyhtiöstä.

Erityisrahoitusyhtiön omistajina ovat kaikki euroalueeseen kuuluvat maat, ja yhtiön päätöksenteko tapahtuu yksimielisesti. Euromaiden osuudet takausjärjestelystä perustuvat euromaiden osuuksiin EKP:n merkitystä pääomasta. Kunkin jäsenvaltion takausvastuu kussakin velkakirjan liikkeeseenlaskussa rajataan kuitenkin 120 prosenttiin velkakirjan pääomasta. Yli-

takauksen tarkoituksena on taata yhtiön liikkeesen laskemille velkakirjoille paras mahdollinen luottoluokitus. Jos euroalueeseen kuuluvat jäsenvaltiot takaisivat kukin ainoastaan EKP:n pääomaosuutensa mukaisesti, liikkeeseen lasketun lainan luottoluokitus annettaisiin alhaisimman luottoluokituksen saaneen jäsenvaltion perusteella.

Erityisrahoitusyhtiön antama lainoitus on määraaikainen järjestely, jonka kestoksi on määritetty kolme vuotta yhtiön perustamisesta. Valiokunta toteaa, että tämä ei kuitenkaan rajoita yhtiön liikkeeseen laskemien velkakirjojen tai sen myöntämien lainojen voimassaoloaikaa eikä euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden myöntämien takausten kestoa.

Kummankin rahoitusinstrumentin keskeisenä lähtökohta on se, että jäsenmaan saama rahoitus sidotaan tiukkoihin ehtoihin, joilla varmistetaan tukea hakevan maan sitoutuminen talouden vakautusohjelmaan. Valiokunta pitää tiukkaa ehdollisuutta välttämättömänä vaatimuksena koko järjestelmän uskottavuuden varmistamiseksi. Vakautuspaketin uskottavuuden kannalta on myös tärkeää, että erityisrahoitusyhtiön toiminta saadaan pian käyntiin ja että se on tarpeen vaatiessa käytettävissä.

Yhtiön toiminnan yksityiskohdista ja menettelytavoista sovitaan euromaiden ja rahoitusvakausvälineen välisellä puitesopimuksella, joka tulee vielä erikseen eduskunnan käsiteltäväksi. Erityisrahoitusyhtiön toiminnan aloittaminen on otettu huomioon myös kuluvan vuoden kolmannessa lisätalousarviossa (HE 70/2010 vp), jossa esitetään yhden miljoonan euron määräraha rahoitusvakausvälineen osakkeiden merkitsemiseen sekä järjestelyn toteutukseen liittyvien muiden menojen maksamiseen.

Johtopäätökset

Valiokunta pitää takausten hyväksymistä välttämättömänä, sillä nyt esitetyt valtiontakaukset ovat kiinteä osa euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi tähtäävästä toimenpidekokonaisuudesta. Vakautuspaketin avulla vahvistetaan koko euroalueen ja myös Suomen taloudellista vakautta. Lisäksi päätetyt toimenpiteet

antavat lisää aikaa niihin toimiin, joita euroalueen ja EU:n jäsenmaiden talouden pysyvämpi vakauttaminen edellyttää. Jos tarvittavia päätöksiä ei olisi saatu aikaiseksi, seuraukset olisivat olleet mitä todennäköisimmin vakavia ja laajakantoisia.

Siitä, minkälaisella todennäköisyydellä takaukset voivat realisoitua, ei ole esitetty tarkempia arvioita. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa takauksiin liittyviä riskejä on pidetty kuitenkin vähäisinä. Myös valiokunnan käsityksen mukaan takausten realisoituminen on epätodennäköistä. Vakauttamispaketti on vaikuttava ja uskottava, ja sen onnistumista tukee ratkaisevalla tavalla se, että IMF on mukana järjestelyssä. Erityisrahoitusyhtiön käyttö on myös toissijaista, sillä mikäli jokin euroalueeseen kuuluva jäsenvaltio tarvitsisi rahoitustukea, se maksettaisiin ensi vaiheessa Euroopan rahoitusvakautusmekanismista.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että takaukseen liittyy sinänsä aina riski takausvastuiden realisoitumisesta. Takaussitoumuksia tehtäessä on siksi varauduttava myös siihen, että mahdollisista vastuista voidaan selviytyä taloudellisesti vaikeissakin olosuhteissa.

Ecofin-neuvoston sopima vakautuspaketti on rauhoittanut markkinoita, ongelmamaiden valtionlainojen korot ovat laskeneet, ja ne ovat sen jälkeen kehittyneet aiempaa vakaammin. Tilanne maailman rahoitusmarkkinoilla ja Euroopan taloudessa on kuitenkin edelleen epävarma. Pidemmällä aikavälillä vakauttamisen onnistuminen edellyttää ehdottomasti sitä, että kaikki euromaat sitoutuvat kestäväan ja vastuulliseen talouspolitiikkaan, jolla syvien alijäämien ja ylivelkaantumisen kierre saadaan katkaistua.

Valiokunta käsittelee seuraavassa erityisrahoitusyhtiön varainhankintaan ja yhtiön likviditeetin turvaamiseen liittyviä lakiehdotuksen 2 ja 3 §:n säännöksiä, joita on syytä tarkistaa valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen perusteella.

Yksityiskohtaiset perustelut

Takauksia antavien valtioiden kannalta on tärkeää, että erityisrahoitusyhtiö ja sen liikkeeseen

laskemat velkakirjat saavat mahdollisimman hyvän luottoluokituksen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhtiö ei saa suoraan AAA-luokitusta, mistä johtuen euroalueeseen kuuluvat valtiot ovat pyytäneet asiantuntija-arviota luottoluokitusasiantuntijoilta siitä, minkälaisin toimin yhtiölle ja sen velkakirjoille saataisiin paras mahdollinen luottoluokitus.

Asiantuntijat ovat todenneet, että yhtiön likviditeetin kannalta ei pidetä riittävänä, että yhtiö voisi hankkia varoja lainoitusta varten vain laskemalla liikkeeseen velkakirjoja ja muita velkasitoumuksia, mikä on ollut hallituksen esityksen lähtökohta. Asiantuntijat ovat sen sijaan pitäneet välttämättömänä, että yhtiö voi tehdä luottojärjestely- ja muita velkasopimuksia, joilla on euroalueen valtioiden takaus, esimerkiksi rahoituslaitosten kanssa. Mahdollisuuden olemassaolo ei edellytä, että sitä käytetään, mutta luottoluokittajat pitäisivät sen puuttumista ongelmana.

Luottoluokitusasiantuntijat ovat myös todenneet, että yhtiön täytyy voida tehokkaasti suojautua erilaisilta riskeiltä ja tehdä sitä silmällä pitäen johdannaissopimuksia. Tämän mahdollisuuden pitää kattaa ainakin koronvaihto-, valuutanvaihto- ja maturiteetinvaihtosopimukset. Toivottavinta olisi, että yhtiö voisi käyttää mitä tahansa tilanteeseen sopivaa sopimusta ilman, että sopimustentekoa olisi etukäteen rajoitettu. Tämä ei asiantuntijoiden mukaan estä sitä, että takaajavaltiot rajoittavat yhtiön toimintaa koskevassa päätöksenteossään sopimusten tekemistä käytännössä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan euromaiden hankkima luottoluokitusasiantuntijoiden arvio saatiin vasta sen jälkeen, kun hallituksen esitys oli hyväksytty valtioneuvostossa. Arviota ei tästä syystä voitu ottaa huomioon esitystä laadittaessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhtiöllä ja sen velkakirjoilla on paras mahdollinen luottoluokitus ja että lain sanamuoto ei rajoita yhtiön monipuolista varainhankintaa eikä sen likviditeetin turvaamista. Valiokunta ehdottaa siksi lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttiin sekä 3 §:n 1 momenttiin seuraavia tarkennuksia.

2 §. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi antaa vastavakuuksia vaatimatta omavelkaisia valtiontakauksia Euroopan rahoitusvakausvälineen liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkasitoumusten sekä niihin liittyvien koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimusten sekä niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttia muutetaan siten, että valtiontakaus voidaan antaa joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkasitoumusten lisäksi myös *muiden Euroopan rahoitusvakausvälineen ottamien velkojen* vakuudeksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että takauksia voidaan antaa edellä mainittuihin lainoihin, sitoumuksiin ja velkoihin liittyvien koronvaihto-, valuutanvaihto- ja *muiden* sopimusten vakuudeksi. Valiokunta ehdottaa myös momentin viimeisen virkkeen tarkistamista siten, että siitä poistetaan viittaus koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksiin ja todetaan, että takauksia saa olla voimassa enintään 7,92 miljardin euron määraisten velkojen ja niihin liittyvien *sopimusten* vakuutena.

3 §. Lakiehdotuksen mukaan takausta ei myönnetä yhdellä kertaa, vaan se myönnetään kullekin joukkovelkakirjalainalle ja muulle velkasitoumukselle, jonka Euroopan rahoitusvakausväline laskee liikkeeseen sekä niihin liittyvälle koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimukselle erikseen tai liikkeeseenlaskuohjelmaan sisältyville joukkovelkakirjalainoille ja muille velkasitoumuksille sekä niihin liittyville koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksille.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttia muutetaan siten, että valtiontakaus myönnetään erikseen myös *muulle Euroopan rahoitusvakausvälineen ottamalle velalle* kuin sen liikkeeseen laskemalle joukkovelkakirjalainalle ja muulle velkasitoumukselle sekä myös *muulle* niihin liittyvälle sopimukselle kuin koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimukselle. Lisäksi pykälän sanamuotoa tulee tarkentaa siten, että takaus myönnetään paitsi liikkeeseenlaskuohjelmaan sisältyville joukkovelkakirjalainoille ja muille velkasitoumuksille myös *muuta velkaa koske-*

vaan vastaavaan ohjelmaan sisältyville veloille sekä niihin liittyville sopimuksille.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 ja 3 § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

2 §

Valtioneuvosto voi antaa vastavakuuksia vaatimatta omavelkaisia valtiontakauksia Euroopan rahoitusvakausvälineen liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkasitoumusten, *muiden Euroopan rahoitusvakausvälineen ottamien velkojen* sekä niihin liittyvien koronvaihto-, *(poist.)* valuutanvaihto- ja muiden

sopimusten sekä niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Takauksia saa olla voimassa enintään 7,92 miljardin euron määräisten velkojen ja niihin liittyvien *sopimusten* vakuutena.

(2 mom. kuten HE)

3 §

Tässä laissa tarkoitettu valtiontakaus myönnetään kullekin joukkovelkakirjalainalle ja muulle velkasitoumukselle, jonka Euroopan rahoitusvakausväline laskee liikkeeseen, *ja muulle sen ottamalle velalle* sekä niihin liittyvälle koronvaihto-, *(poist.)* valuutanvaihto- ja muulle sopimukselle erikseen tai liikkeeseenlaskuohjelmaan sisältyville joukkovelkakirjalainoille ja muille velkasitoumuksille, *muuta velkaa koskevaan vastaavaan ohjelmaan sisältyville veloille* sekä niihin liittyville *sopimuksille*. Valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen valtiontakauten myöntämisestä.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Hannes Manninen /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd
jäsen. Christina Gestrin /r
Pertti Hemmilä /kok (osittain)
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Mikko Kuoppa /vas
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /kesk
Olli Nepponen /kok

Kirsi Ojansuu /vihr
Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd
Petri Salo /kok
Sari Sarkomaa /kok
Minna Sirnö /vas (osittain)
Pia Viitanen /sd
vjäs. Leena Harkimo /kok
Matti Kauppila /vas (osittain)
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä on kyse mittavammasta sitoumuksesta kuin mitä oli Kreikalle myönnetty 1,6 miljardin euron laina. Suomen osalta Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavia valtiontakauksia voisi olla voimassa yhteensä enintään 7,92 mrd. euroa. Määrä vastaa Suomen Euroopan keskuspankin merkityn pääomaosuuden mukaan määräytyvää laskennallista osuutta takausten 440 miljardin euron kokonaismäärästä.

Euroopan talouden vakauttamismekanismin ensimmäinen osa vaikeuksissa olevalle jäsenvaltiolle ovat komission hankkimat varat lainaan tai luottojärjestelyyn, enimmillään 60 mrd. euroa. Viime kädessä tätäkin rahoittavat jäsenvaltiot, Suomi muiden mukana.

Valtiontakauksessa rahoitusvakausvälineelle on kyse Suomen omavelkaisesta takauksesta. Silloin viime kädessä Suomi maksaa tuon taatun summan, jos maat, joita rahoitusvakausvälineen kautta on tuettu, eivät suoriudu velvollisuuksistaan. Kun lasketaan yhteen Kreikalle ja Latvialle myönnettyt lainat ja tämä takaussumma, niin

kyse on yhteensä 10 miljardista eurosta. Siitä osa tai pahimmillaan kaikki 10 mrd. euroa voivat lopulta langeta Suomen valtion ja sitä kautta veronmaksajien maksettavaksi.

On arvioitava tilannetta myös rahoitusvakausvälineeseen tukeutuvien maiden kansalaisten näkökulmasta. Nämä maat joutuvat tiukan sopeuttamisohjelman kohteeksi, mikä merkitsee julkisten menojen eli siis palvelujen ja sosiaaliturvan leikkauksia ja verojen korotuksia siihen määrään, että ne puolestaan leikkaavat sopeutujamaan talouskasvua ja lisäävät työttömyyttä näin vaikeuttaen edelleen maiden mahdollisuuksia selviytyä.

Emme pidä tällaista ratkaisua järkevänä emmekä oikeudenmukaisena. Siinä eivät ole mukana millään panoksella vaikeuksissa olevia maita rahoittaneet pankit ja muut sijoittajat.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2010

Mikko Kuoppa /vas
Minna Sirnö /vas
Matti Kauppila /vas

VASTALAUSE 2

Perustelut

Sosialidemokraatit pitävät tärkeänä, että takauksia mahdollisesti käytettäessä Suomi edellyttää pankkien ja muiden sijoittajien vastuun läpikäyntiä. Samoin edellytämme, että Suomen hallitus toimii päättäväisesti rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen uusimiseksi. Tämä on välttämätöntä ilmeisen moraalikato-ongelman vähentämiseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että mietinnön Johtopäätökset -osioon lisätään kolmannen ja neljännen kappaleen väliin uusi kappale seuraavasti:

"Valiokunta pitää tärkeänä, että takauksia mahdollisesti käytettäessä Suomi edellyttää pankkien ja muiden sijoittajien vastuun läpikäyntiä. Samoin valiokunta edellyttää, että Suomen hallitus toimii päättäväisesti rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen uusimiseksi. Tämä on välttämätöntä ilmeisen moraalikato-ongelman vähentämiseksi."

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2010

Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Tuula Väättäinen /sd

Pia Viitanen /sd
Reijo Laitinen /sd