

U 5/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle luonnoksesta Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta (*Euroopan rahoitusvakausväline*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti päiväty luonnos Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta sekä luonnoksesta laadittu muistio. lähetetään Eduskunnalle komission virkamiesten laatima 5 päivänä huhtikuuta 2011

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 2011

Valtiovarainministeri *Jyrki Katainen*

Alivaltiosihteeri Martti Hetemäki

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Muistio
12.5.2011

LUONNOS EUROOPAN RAHOITUSVAKAUSVÄLINETTÄ KOSKEVAN PUITESOPIMUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Euroopan rahoitusvakaussväline (ERVV, englanniksi *European Financial Stability Facility, EFSF*) on euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden omistama Luxemburgin lain mukainen osakeyhtiö, jonka tehtävänä on myöntää pääomamarkkinoilta hankkimistaan varoista lainoitusta kriisiin ajautuneelle euroalueeseen kuuluvalla valtiolla. ERVV voi myöntää lainoitusta enintään kolmen vuoden ajan. ERVV on osa Euroopan unionin talous- ja rahoitusasiat -neuvoston 9 ja 10 päivänä toukokuuta 2010 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessa päättämää Euroopan talouden vakauttamismekanismeja.

Euroalueeseen kuuluvat valtiot ja ERVV allekirjoittivat 7 päivänä kesäkuuta 2010 puitesopimuksen. Puitesopimuksessa sovittiin menettelyistä, joita noudatetaan, jos jokin euroalueeseen kuuluva valtio pyytää lainoitusta, ERVV:n varainhankinnasta ja menettelyistä, joita noudatetaan euroalueeseen kuuluvien valtioiden myöntäessä takauksia ERVV:n varainhankinnalle. Sopimuksessa sovittiin myös takausten enimmäismäärästä ja sen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken.

Euroalueen valtioiden valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat 11 päivänä maaliskuuta 2011 pitämässään kokouksessa, että ERVV:n sovittu 440 miljardin euron suuruisen lainanantokyky asetetaan täysimääräisesti käyttövalmiuteen. Päätelmissä todetaan myös, että ERVV:n hinnoittelua tarkistetaan, jotta se ottaisi paremmin huomioon tukea saavan maan velkakestävyys. Hinnoittelun on oltava linjassa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tuen hinnoittelun kanssa ja katettava aina ERVV:n oman varainhankinnan kulut lisättynä riskiin perustuvalla lisällä.

ERVV:n nykyinen lainanantokyky on huomattavasti alhaisempi kuin alun perin tarkoitettu 440 miljardia euroa muun muassa siksi, että kokonaismäärään sisältyy myös ERVV:n

varainhankintaan liittyvät kulut, takaaajien koko varainhankinnalle antama 20 prosentin ylitalaus sekä ERVV:n luottoluokituksen parantamiseksi puitesopimuksessa sovittu kasvavanto ja myöhemmin erikseen, niin ikään ERVV:n luottoluokituksen parantamiseksi sovittu lainakohtainen käteispuskuri. Lisäksi maat, joilla on voimassa oleva sopeutusohjelma (tällä hetkellä Kreikka ja Irlanti) eivät osallistu takausten antamiseen. ERVV:n lainojen hinta on nykyisin selvästi korkeampi kuin IMF:n noudattama. ERVV:n Irlannille antaman lainan todellinen korko on 6,52 prosenttia, kun IMF:n lainan korko on 4,9 prosenttia.

Euroopan komissio (talous- ja raha-asioiden pääosasto) on yhteistyössä ERVV:n henkilöstön kanssa laatinut 5 päivänä huhtikuuta 2011 päivätyn luonnoksen puitesopimuksen muuttamisesta. Teknisen tason virkamiestason neuvottelut luonnoksesta alkoivat 20 päivänä huhtikuuta 2011. Puitesopimuksen kieli on englanti. Virkamiestason neuvottelujen perusteella sopimuksesta on toimitettu uusi 3 päivänä toukokuuta 2011 päivätty luonnos.

Yhtä aikaa ERVV-puitesopimuksen muutoksen kanssa on neuvoteltavana Euroopan vakaussmekanismin (EVM) perustamista koskeva sopimusluonnos. EVM-sopimusta koskeva erillinen valtioneuvoston kirjelmä annetaan samanaikaisesti tämän kirjelmän kanssa. Maaliskuun 24–25 päivänä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että molemmat sopimukset on tarkoitettu allekirjoittamaan kesäkuun 2011 loppuun mennessä. Jotta tämä olisi mahdollista, pitäisi sopimusten valmistua toukokuun puoliväliä.

2 Muutokset ERVV-puitesopimukseen

Voimassa olevassa puitesopimuksessa ei ole määritelty lainoista perittävää marginaa-

lia vaan marginaalista päätetään lainaa myönnettäessä. Puitesopimukseen ehdotetaan lisättäväksi yksityiskohtaiset määräykset ERVV:n lainoistaan perimistä marginaaleista (2 artiklan 2 kohta). Vaihtuvakorkoisissa lainoissa marginaali olisi 200 peruspistettä ja siltä osin kuin lainaa ei ole maksettu takaisin kolmen vuoden kuluessa, 300 peruspistettä. Kiinteäkorkoisille laina-ajaltaan yli kolmen vuoden lainoille määriteltäisiin yksi marginaali, joka laskettaisiin keskiarvona, jossa kolmen ensimmäisen vuoden osuus on 200 peruspistettä ja neljännessä vuodesta alkaen 300 peruspistettä. ERVV:n tulee lisäksi tarkastella hinnoittelua säännöllisesti.

Uudessa sopimusluonnoksessa hinnoittelumääräys on siirretty uudeksi liitteeksi 4.

Uudessa sopimusluonnoksessa 2 artiklan 1 kohtaan on lisätty uusi b alakohta. Sen mukaan tukea voidaan poikkeuksellisesti antaa myös ostamalla joukkovelkakirjalainoja liikkeeseenlaskusta.

Lainansaajalta ei enää perittäisi automaattisesti etukäteen 50 peruspisteen palvelumaksua eikä marginaalin nettoarvoa, kuten nykyisin. ERVV voisi 2 artiklan 8 kohdan mukaan periä palvelumaksun ja marginaalin nettoarvon, jos lainaerää maksettaessa sen rahoittamiseksi liikkeeseen laskettujen lainojen vakuutena ei ole vain parhaimman luottoluokituksen omaavien takaajien takauksia. Palvelumaksun ja marginaalin etukäteinen maksaminen ei enää olisi automaattista vaan niiden perimisestä päätetään erikseen. Palvelumaksu ei olisi kiinteä vaan 50 peruspistettä olisi enimmäismäärä. Uuden luonnoksen mukaan palvelumaksua ei perittäisi lainkaan muutoksen voimaantulon jälkeen annettavista lainoista.

Sopimuksen 2 artiklaan lisättäisiin uusi 9 kohta (samalla aikaisempien 9—11 kohtien numerointi muuttuu). Jos lainaerää maksettaessa sen rahoittamiseksi liikkeeseen laskettujen varainhankintavälineiden vakuutena ei ole vain parhaimman luottoluokituksen omaavien takaajien takauksia, ei palvelumaksua peritä lainkaan. Tällöin marginaalin nettoarvoa ei peritä etukäteen, vaan lainansaaja maksaa marginaalin kunakin lainasopimuksen mukaisena koronmaksupäivänä. ERVV pidättää myönnettävästä lainasta määrän erityiselle kulutilille (*Cost Ledger*), jolla varovaisen ar-

vion mukaan voidaan kattaa ERVV:n kyseiseen lainaan liittyvät toiminta-, hallinnointi- ja lainanhoitokulut. Muita vähennyksiä myönnettävästä lainasta ei tehdä. Kulutilille siirretty määrä ei vähennä lainan pääomaa. Jos kulutililla on varoja, kun kaikki kyseistä lainaa varten otetut ERVV:n omat lainat on maksettu takaisin, maksetaan ylijäämä lainansaajalle (2 artiklan 10 kohta).

Uudessa luonnoksessa ei enää ole kulutilijärjestelmää. Sen sijaan lainansaaja maksaa etukäteen osan marginaalista, jolla katetaan lainasta ERVV:lle aiheutuvat kulut. Etukäteen maksettava marginaali on 50 peruspistettä. Ensimmäisenä koronmaksupäivänä maksettavaksi tulevaa korkoa alennetaan etukäteen maksetun marginaalin verran.

Myös takausjärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi. Aikaisemmin luottoluokituksen vahvistamiseksi sovittu 20 prosentin ylitakaus nostettaisiin 65 prosenttiin (1 artiklan 3 kohta sekä 5 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 2 kohdan a alakohta). Uusi ylitakauksen määrä on määritelty siten, että koko varainhankinnan kattaisi parhaan luottoluokituksen omaavien maiden takaukset eikä luottoluokituksen parantamiseksi enää olisi käteispusku-reita. Uudessa luonnoksessa ylitakausta ei määriteltäisi kiinteänä prosenttina, vaan se olisi enintään 65 prosenttia. Tarkka ylitakauksen määrä päätettäisiin liikkeeseenlaskuohjelmasta päätettäessä.

Lisäksi takausten enimmäismääriä korotettaisiin (sopimuksen liite 1). Uusia takausten maakohtaisia määriä ei kuitenkaan ole yksilöity, vain takausten kokonaismäärä, joka olisi 880 miljardia euroa. Laskennallisesti Suomen osuus tästä olisi noin 15,81 miljardia euroa.

Uudessa luonnoksessa on takausten kokonaissummien määräytymiselle esitetty kaksi vaihtoehtoa. Vaihtoehto 1 on nykyinen määräytymistapa, jossa kokonaismäärä sisältää niin varainhankinnan pääoman kuin korotkin. Vaihtoehdossa 2 takauksen summa määräytyisi vain pääoman nimellisarvon perusteella. Korot kuuluisivat edelleen takauksen piiriin. Sopimusluonnoksessa ei ole esitetty takausten kokonaismääriä tai maakohtaisia määriä. ERVV:n esittämien arvioiden mukaan vaihtoehdossa 1 takausten kokonaismäärä olisi 920 miljardia euroa, josta Suomen osuus 17,2

miljardia euroa. Vaihtoehdossa 2 pääomien nimellisarvolle annettavien takausten kokonaismäärä olisi 726,5 miljardia euroa, josta Suomen osuus 13,6 miljardia euroa.

Kulutilijärjestelyn perustamisen takia 5 artiklaan lisättäisiin uusi 7 kohta. ERVV saa käyttää kulutiliä niiden toiminta-, hallinnointi- ja lainanhoitokulujen maksamiseen, jotka liittyvät siihen lainaan, josta varat kulutilille on siirretty. Jos kulutilillä olevat varat eivät riitä kattamaan kuluja, ne saa kattaa ensin kyseisestä lainasopimuksesta käteisvarantoon kerätystä marginaalista ja sen jälkeen muista lainoista käteisvarantoon perityistä varoista. Uudessa luonnoksessa 5 artiklan 7 kohtaa on tarkistettu, koska kulutilijärjestelmä on poistettu sopimusluonnoksesta. Määräyksessä selvennetään, että lainansaaja maksaa lainasta ja sen rahoittamisesta aiheutuvat suorat kulut.

Euroalueeseen kuuluvat maat voisivat kahden kolmasosan enemmistöllä päättää, että ERVV saa käyttää kokonaan tai osin marginaalista saadut varat ERVV:n toimintamenojen tai poikkeuksellisten kulujen maksamiseen. ERVV ei kuitenkaan saa käyttää sellaista ennakolta maksettua marginaalia, joka on siirretty käteisvarantoon luottoluokituksen parantamiseksi (5 artiklan uusi 8 kohta). Voimassa olevan puitesopimuksen mukaan ERVV:n toimintamenoja maksetaan ERVV:n yleisistä tuloista ja varoista eikä marginaalista tulevia varoja voida niihin käyttää. Uuden sopimusluonnoksen mukaan marginaalia ei voisi kokonaan käyttää ERVV:n toimintamenojen maksamiseen.

Puitesopimuksen muutokset tulisivat voimaan 1 artiklan uuden 4 kohdan mukaan sinä päivänä, kun kaikki sopijapuolet ovat toimitaneet kirjallisen vahvistuksen siitä, että vaaditut kansalliset toimet sopimuksen velvoitteisiin sitoutumiseksi on suoritettu loppuun. Vahvistus toimitetaan sopimuksen uuden liitteen 4 mukaisena. Sopimuksen muuttaminen ei vaikuttaisi mitenkään ennen muutoksen voimaantuloa liikkeeseen laskettujen varainhankintavälineiden osapuolten asemaan ja niihin sovelletaan ennen puitesopimuksen muutosta voimassa olleita sopimusehtoja (1 artiklan uusi 5 kohta).

Uuden sopimusluonnoksen mukaan Virosta tulee sopimuksen osapuoli. Sen velvollisuus

antaa takauksia koskisi sopimusmuutoksen voimaantulon jälkeen liikkeeseen laskettavia varainhankintavälineitä.

3 Vaikutukset Suomessa

Eduskunta hyväksyi voimassa olevan puitesopimuksen 1 päivänä heinäkuuta 2010 ja valtioneuvosto 8 päivänä heinäkuuta 2010. Puitesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki (669/2010) tuli voimaan 16 päivänä elokuuta 2010.

Nykyisen puitesopimuksen mukaan takaus-ten yhteismäärä on 440 miljardia euroa. Suomen valtiontakaukset ovat sopimuksen mukaan enintään 7,9052 miljardia euroa. Suomen osuus ehdotetusta 880 miljardin euron kokonaistakauksesta olisi 15,81041 miljardia euroa, 920 miljardin euron kokonaistakauksesta 17,2 miljardia euroa. Jos takaus annettaisiin pääoman nimellisarvolle, Suomen osuus 726,5 miljardista eurosta olisi 13,6 miljardia euroa. Koroille tulevan takauksen määrä riippuisi kulloinkin vallitsevasta korkotasosta. Suomessa valtiontakaukset annetaan tavanomaisesti taattavan velan pääoman nimellisarvolle. Korot kuuluvat takauksen piiriin, mutta niille ei aseteta euromääräisiä rajoja. Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnan valtiontakauksista annetun lain (668/2010) nojalla valtioneuvosto voi antaa omavelkaisia valtiontakauksia ERVV:n varainhankinnalle enintään 7,92 miljardin euron määrästä. Lakiin sisältyvää takausvaltuuden enimmäismäärää täytyisi korottaa. Lisäksi takauksen määräytymisperustetta pitäisi muuttaa, jos takaus annetaan pääoman nimellisarvolle.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan perustuslain 82 §:n mukaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun laissa tarkoitettujen takausten enim-

mäismäärästä säädetään kyseisessä laissa. Puitesopimuksen muutoksella korotetaan takaajien takausten määrää ja nostetaan ylita-
kauksen määrää. Sopimusmuutos sisältää siten lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan suostumusta muutoin vaativia määräyksiä ja edellyttää siksi eduskunnan hyväksyntää ja lakia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Myös lakia Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostotakauksista on tarkistettava.

Puitesopimuksen tekevät euroalueeseen kuuluvat Euroopan unionin jäsenvaltiot. Suomen perustuslain kannalta kysymys on siitä, kuuluuko tällainen sopimus perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piiriin vai 93 §:n 2 momentin mukaisen valtioneuvoston toimivallan alaan.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 49/2001 vp, että perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Ilmaisulla "Euroopan unionissa tehtävä päätös" on korvattu perustuslaissa aikaisemmin ollut viittaus valtiopäiväjärjestyksessä säädettyissä kansainvälisissä toimitelmissä tehtäviin päätöksiin. Säännöksen sanamuoto on aikaisempaa yleispiirteisempi ja joustavampi (ks. HE 1/1998 vp, s. 146/I) sekä valtioneuvoston tehtäviä koskevilta osilta oleellisesti laaja-alaisempi (ks. PeVM 6/1999 vp, s. 4—5). Valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä katsonut, että 93 §:n 2 momentin ilmaisu "kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat" (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 27/I).

Prümin sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 56/2006 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa, mutta sillä on tuolloisten Schengenin sopimusten tapaan kiinteä yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asias-

ta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan.

ERVV-järjestelyssä ovat mukana ja siinä voivat olla mukana vain euroalueeseen kuuluvat EU:n jäsenvaltiot. ERVV:n ainoana tehtävä on turvata koko euroalueen vakautta myöntämällä lainoitusta euromaalta varoista, jotka ERVV on hankkinut markkinoilta. Euroomaat antavat takauksen ERVV:n varainhankinnalle. Komissiolla ja EKP:llä on keskeinen rooli laadittaessa tuensaajalle talouden sopeutusohjelmaa. Ohjelman on oltava sopusoinnussa EU:n perussopimuksen puitteissa tehtävien neuvoston päätösten kanssa. ERVV-puitesopimusta koskevat riidat ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuim.

Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto katsoo, että puitesopimus on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti Euroopan unionissa tehtävä päätös.

4 Kansallinen käsittely

Asiaa on valmistelu valtiovarainministeriössä yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtioneuvoston kannat on muodostettu hallituksen EU-ministerivaliokunnassa. EU:ssa asiaa on käsitelty euroryhmän kokouksissa, euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten kokouksessa ja Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä virkamiestasolla euroryhmätyöryhmän ja sen alaisen toimintaryhmän kokouksissa.

Eduskunnalle on asiasta annettu valtioneuvoston selvitys (E 133/2010 vp) 14 päivänä tammikuuta 2011 sekä jatkoselvitykset 11 päivänä helmikuuta ja 18 päivänä maaliskuuta 2011. Suuri valiokunta on käsitellyt asiaa useissa kokouksissaan, muun muassa 14 päivänä tammikuuta, 11 ja 25 päivänä helmikuuta, sekä 10, 18 ja 23 päivänä maaliskuuta 2011. Eduskunnalle annettiin sopimusluonnoksesta valtioneuvoston selvitys (E 190/2010 vp) 11 päivänä huhtikuuta 2011.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto voi hyväksyä puitesopimuksen muutoksen. Valtioneuvosto katsoo, että Viron tuleminen sopimuksen osapuoleksi on erittäin kannatettavaa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä hinnoittelua koskevan muutoksen, koska tuensaajalta perittävä korko vastaa näin paremmin IMF:n lainoistaan perimää korkoa. Hinnoittelun muutos vastaa euroalueen valtion- ja hallituksen päämiesten 11 päivänä maaliskuuta 2011 pitämän kokouksen päätelmissä todettua. Valtioneuvosto voi hyväksyä käteispuskureiden poistamisen ja siihen läheisesti liittyvän ylitakauksen nostamisen sekä marginaalin käyttöä koskevat muutokset, jos takausvastuiden kokonaismäärässä saavutetaan Suomen hyväksyttävissä oleva ratkaisu. Käteispuskureita koskevat muutokset helpottavat tuensaajan asemaa, koska ne vähentävät

sen kokonaislainataakkaa ja siten omalta osaltaan vahvistaa sopeutusohjelman toteuttamista. Tämä vahvistaa tuensaajan mahdollisuuksia maksaa ERVV:ltä saamansa lainat takaisin, mikä on myös Suomen etu. Käteispuskurit ovat olleet osa järjestelmää, jolla taataan ERVV:lle ja sen liikkeeseen laskeville joukkovelkakirjalainoille paras mahdollinen luottoluokitus. Käteispuskureita koskevien muutosten vastapainoksi on tarpeen nostaa ylitakauksen määrää. Ylitakauksen nosto 20 prosentista enintään 65 prosenttiin ei vaikuta Suomen takausvastuun kokonaismäärään.