

Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle Portugalille annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta

Portugalin talouden pitkään jatkuneet kilpailukykyongelmat ja euroalueen rahoitusmarkkinoiden epävakaus johtivat keväällä 2011 tilanteeseen, jossa Portugalin valtion mahdollisuudet hankkia markkinoilta tarvitsemansa rahoitus erääntyviä lainojaan ja julkisen talouden alijäämän rahoitusta varten heikkenivät merkittävästi. Tilanne kärjistyi 23 päivänä maaliskuuta 2011 Portugalin parlamentin hylättyä hallituksen esityksen uudesta talouden vakautusohjelmasta ja pääministeri Sócratesin ilmoitettua sen seurauksena eroamisestaan. Portugalin valtion lainojen korkotaso, joka oli jo alkuvuonna kohonnut, nousi tämän jälkeen jyrkästi sijoittajien luottamuksen heikennyttyä merkittävästi Portugalin hallituksen kykyyn suoriutua kesäkuun 2011 puolivälissä erääntyvän suuren lainan takaisinmaksusta.

Kriisin kärjistymisen seurauksena Portugalin toimitusministeriönä toimiva hallitus pyysi torstaina 7 päivänä huhtikuuta 2011 Euroopan talouden vakauttamismekanismin aktivoimisesta tilanteen vakauttamiseksi Portugalille myönnettävällä lainalla. Portugali ei vielä tässä pyynnössään esittänyt arviota tarvitsemansa lainoituksen määrästä.

Portugalin hallitus julkisti 5 päivänä toukokuuta 2011 lainan ehtona olevan talouden sopeutusohjelman pääpiirteet sekä tarvittavan lainarahoituksen määrän, joka on 78 miljardia euroa.

Euroalueen ja Euroopan unionin valtiovarainministerit käsitelivät maanantaina 16 päivänä toukokuuta 2011 hallitusten välisessä kokouksessa Portugalin 7 päivänä huhtikuuta 2011 esittämää pyyntöä Euroopan talouden vakauttamismekanismin aktivoinnista ja hyväksyivät yksimielisesti lainamuotoisen avun antamisen Portugalille Suomen esittämien reunaehdoin.

Euroalueen ja Euroopan unionin valtiovarainministerit julkistivat hallitusten välisen kokouksen jälkeen yhteisen julkilausuman, jossa ministerit yhtyivät Euroopan komission ja Euroopan keskuspankin arvioon, että lainan antaminen Portugalille on perusteltua rahoitusvakauden turvaamiseksi euroalueella ja koko Euroopan unionissa.

Julkilausumassa todettiin myös, että euroalueen ja Euroopan unionin laina-apua tullaan antamaan Portugalin viranomaisten ja Euroopan komission sekä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Euroopan keskuspankin neuvotteleman ohjelman perusteella. Ministerit hyväksyivät kolmevuotisen EU/IMF-sopeutusohjelman, joka on kunnianhimoinen ja etupainotteinen, mutta joka kuitenkin turvaa yhteiskunnan haavoittuvimpien ryhmien aseman. Lainaohjelmassa tapahtuvat nostot ovat ehdollisia Portugalin talouden sopeutusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Kokonaisuudessaan ohjelmaan liittyvä rahoitustuki on 78 miljardia euroa, joka jakautuu siten, että Euroopan rahoitusvakausmekanismi (ERVM) kattaa siitä 26 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) samoin 26 miljardia euroa ja IMF 26 miljardia euroa.

Ohjelma perustuu kolmeen pääpilariin, jotka ovat ensinnäkin julkisen talouden kunnianhimoinen ja uskottava sopeutus sen kestävyysvarmistamiseksi. Tähän kuuluu liiallisen alijäämän korjaaminen neuvoston alkuperäisen aikataulun mukaisesti, eli vuoteen 2013 mennessä. Toinen pääpilari on kasvua ja kilpailukykyä tehostavat uudistukset työmarkkinoille, oikeusjärjestelmään, sähkö- ja telesektoreihin sekä asunto- ja palvelusektoreille kestävä ja tasapainoisen kasvun edistämiseksi sekä sisäisten ja ulkoisten tasapainottomuuksien poistamiseksi. Kolmas keskeinen elementti ohjelmassa on toimenpidekokonaisuus rahoitussekto-

rin sopeuttamiseksi tasapainoisesti ja hallitusti sekä pankkien vakavaraisuuden vahvistamiseksi, mukaan lukien riittävät keinot pankkien tukemiseksi, mikäli ne eivät saavuta asetettuja vakavaraisuustavoitteita.

ERVV:n varainhankinnalle annettavista valtiontakauksista säädetään Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetussa laissa (668/2010). Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtiontakaus myönnetään kullekin joukkovelkakirjalainalle ja muulle velkasitoumukselle, jonka Euroopan rahoitusvakausväline laskee liikkeeseen, ja muulle sen ottamalle velalle sekä niihin liittyvälle koronvaihto-, 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 valtiontakausten 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, ERVV:n varainhankinnasta ja menettelyistä, joita noudatetaan euroalueeseen kuuluvien valtioiden myöntäessä takauksia Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla 669/2010.

Portugalin toimenpiteet ennen kriisiä ja kriisin kärjistyminen

Portugalin hallitus käynnisti julkisen talouden vakauttamistoimet Kreikan kriisin kärjistyessä viime vuonna ja epävarmuuden voimistuessa euroalueen rahoitusmarkkinoilla.

Toukokuussa 2010 Portugali ilmoitti aiempaa kunnianhimoisemmista julkisen talouden alijäämätavoitteista: 7,3 prosenttia vuonna 2010 ja 4,6 prosenttia vuonna 2011. Aiemmat tavoitteet olivat 8,3 prosenttia ja 6,6 prosenttia. Näiden toimien lisäksi on julkistettu useita toimenpidekokonaisuuksia julkisen talouden tervehdyttämiseksi, talouden kilpailukyvyn parantamiseksi ja markkinoiden luottamuksen vahvistamiseksi. Heinäkuussa Portugali ilmoitti pyrkivänsä poistamaan liiallisen alijäämän vuotta liiallisen alijäämän prosessissa sovitun aikaisemmin ja alijäämätavoitteiksi päätettiin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta 2012 ja 2 prosenttia 2013.

Joulukuussa 2010 esiteltiin toimia, joihin kuuluivat muun muassa uusi budjettikehikko, joka määrittelee vuosineljänneštavoitteet kaikille ministeriöille, lisätoimet siltä varalta, että tavoitteita ei saavuteta ja itsenäisen julkisen talouden neuvoston perustaminen valvomaan finanssipoliittisen suunnitelman toteutumista. Työmarkkinauudistuksista voidaan mainita muutokset palkkojen määräytymisjärjestelmään, irtisanomiskorvauksiin ja palkkaus- ja irtisanomisprosesseihin. Työmarkkinauudistuksista on keskusteltu pitkin kevättä 2011 työmarkkinaosapuolten kanssa.

Viime vuoden osalta alijäämätavoitteen saavuttamista pidettiin pitkään todennäköisenä, mutta tilastokorjaukset, jotka Eurostatin vaatimuksesta jouduttiin tekemään, nostivat alijäämän 9,1 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Portugali ilmoitti uusista lisätoimista alijäämätavoitteen saavuttamiseksi maaliskuun alkupuolella, jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyi 11 päivänä maaliskuuta 2011. Myös Euroopan komissio ja Euroopan keskuspankki toivottivat ne tervetulleiksi ja kannatettaviksi. Näiden toimien alijäämää alentava vaikutus olisi tänä vuonna ollut 0,8 prosenttia bruttokansantuotteesta ja niistä merkittävimmät olivat säästöt terveydenhuollon hallinnollisissa ja operointikuluissa, valtion omistamien yritysten kulujen vähentäminen, sosiaalisten etuukien tiuken-

taminen sekä pääomamenojen vähentäminen ja tulojen lisääminen muun muassa julkisten kiinteistöjen myynnillä.

Lisäksi esiteltiin vuosille 2012 ja 2013 menoleikkauksia ja tulojen lisäyksiä, jotta aiemmin ilmoitetut alijäämätavoitteet (3 prosenttia ja 2 prosenttia bruttokansantuotteesta) saavutettaisiin. Menopuolen toimista merkittävimmät olivat julkisen sektorin palkkojen jäädytys, sosiaaliturvan ja eläkkeiden indeksoinnin jäädyttäminen, kulujen vähentäminen lääketeissa ja julkisen terveyden huollon alajärjestelmissä, kouluverkon tiivistäminen ja paikallishallintojen ja itsenäisten alueiden tulonsiirtojen vähentäminen. Tulopuolella mm. rajoitettiin ja muutettiin veroetuja ja -vähennyksiä tulo- ja yritysverotuksessa, rationalisoitiin ALV-rakennetta ja päivitettiin valmisteveroja.

Alijäämää pienentävien toimien lisäksi pakettiin sisältyi rakennetoimia. Rakennemuutoksia ehdotettiin tehostettavaksi seuraavilla alueilla: kotimaisen säästämisen edistäminen ja kotitalouksien velkaantumisen vähentäminen, työmarkkinat, oikeusjärjestelmä, vuokramarkkinat, energiasektori, terveydenhuolto, kuljetus, palvelut ja kilpailu. Osalle näistä alueista on esitetty hyvinkin konkreettisia toimia (esimerkiksi muutokset irtisanomiskorvauksiin), osalle joulukuussa esitettyjen toimien toimeenpanoa ja osan kohdalla toimet eivät olleet vielä kovin spesifioituja.

Portugalin parlamentti hylkäsi kuitenkin esitetyn paketin 23 päivänä maaliskuuta, minkä seurauksena pääministeri Socratesin hallitus erosi. Poliittinen erimielisyys ei koskenut niinkään sopeutuksen määrällisiä tavoitteita, vaan sopeutustoimien painotusta ja sisältöä.

Maaliskuun vakautusohjelman hylkääminen, hallituksen eroaminen, valtion kassatilanne ja Portugalin valtionlainojen ongelmallinen markkinatilanne johtivat siihen, että Portugalin hallituksen oli 7 päivänä huhtikuuta haettava rahoitustukea Euroopan unionista, euroalueelta ja IMF:ltä.

Portugalin taloustilanteesta ja -näköymistä

Portugali on nyt tilanteessa, jossa se tarvitsee valtion kassatilanteen takia välttämättömästi ja nopeasti ulkopuolista rahoitustukea. Valtiolla erääntyy maksettavaksi kesäkuun puolivälissä 4,9 miljardin euron pitkäaikainen joukkolaina, jonka lisäksi tiedossa on heinä- ja elokuussa yli 4 miljardin euron arvosta erääntyviä lyhytaikaisia velkasitoumuksia jatkuvan alijäämärahoituksen lisäksi. Portugalin valtion nopeasti laskeneet luottoluokitukset ovat tehneet rahoituksen hankkimisen markkinoilta entistä vaikeammaksi. Ilman ulkopuolista rahoitustukea on todennäköistä, että valtio ei kykene suoriutumaan täysimääräisesti kaikista lähikuukausien velvoitteistaan. Tällä olisi tämän hetkessä herkässä markkinatilanteessa hyvin epäsuotuisia vaikutuksia laajemmaltikin euroalueen rahoitusmarkkinoilla.

Portugalin talouden lähinäköymät ovat hyvin haasteelliset. Jo hallituksen maaliskuun vakautusohjelman yhteydessä esitetyt päivitetyt talousennusteet viittasivat taantumaan tänä vuonna. EU/IMF-vakautusohjelmassa arvioidaan talouden supistuvan tänä vuonna 2,2 prosenttia ja vuonna 2012 vielä 1,8 prosenttia. Paluu kasvu-uralle tapahtuisi vasta vuoden 2013 ensimmäisellä puoliskolla. Työttömyysaste kohoaisi ohjelman taustaennusteiden mukaan keskimäärin lähes 13 prosenttiin vuonna 2012 ennen kuin alkaisi talouden elpymisen myötä asteittain laskea.

Portugalin julkisen sektorin velka oli vuoden 2010 lopussa Eurostatin tarkistettujen tietojen mukaan 160,5 miljardia euroa, joka vastasi 93 prosenttia bruttokansantuotteesta. Velkasuhde on 2000 -luvulla kohonnut nopeasti, sillä vuosituhannen alussa se oli noin 50 prosenttia.

Ohjelmassa oletetaan, että finanssipoliittiset toimet ja talouden kääntyminen kasvuun tulisivat vakauttamaan julkisen sektorin velan suhteen bruttokansantuotteeseen noin 110 prosentin tasolle vuonna 2013, jonka jälkeen se alkaisi asteittain laskea. Korkeimmillaan velkasuhde olisi kuitenkin vähemmän kuin esimerkiksi Italialla (119 prosenttia) oli vuoden 2010 lopussa.

Velkauraan liittyy myös ilmeisiä riskejä. Talouskasvun jääminen odotuksia heikommaksi on niistä keskeisin ja voisi johtaa kestävämpään velkakehitykseen. Tässä mielessä rakenteellisten kasvua tukevien uudistusten tehokas toimeenpano on erittäin keskeinen elementti sopeutusohjelmassa.

Portugalin suurimmat pankit tekivät viime vuonna selvästi voitolliset tulokset ja olivat vuoden 2010 lopussa hyvin varautuneet luottotappioiden kasvuun. Pankkien ongelmina ovat Portugalin valtion luottokelpoisuus sekä maan talouden heikot näkymät. Näidenkin syiden takia ne eivät saa markkinoilta rahoitusta, vaan ovat joutuneet kääntymään eurojärjestelmän puoleen talletukset ylittävässä varainhankintatarpeessaan. Viimeisten tietojen mukaan portugalilaisten pankkien rahoitus eurojärjestelmästä kohosi huhtikuussa 48 miljardiin euroon viime vuoden lopun 41 miljardista eurosta. Ohjelmassa tavoitellaan pankkien taserakenteen tervehdyttämistä niin, että riippuvuutta markkinarahoituksesta voitaisiin selvästi vähentää.

Portugalin sopeutusohjelma

Euroopan komission, Euroopan keskuspankin ja IMF:n Portugalin kanssa neuvotteleva Portugalin kolmen vuoden sopeutusohjelma pohjautuu pitkälti edellä kuvattuihin Portugalin hallituksen toimiin ja esityksiin. Myös Portugalin oppositio on hyväksynyt ohjelman tavoitteet ja sisällön. Tämä on erittäin tärkeää, koska maassa pidetään kesäkuun alussa parlamenttivaalit ja tällä hetkellä on epävarmaa, kenen johdolla uusi hallitus tullaan muodostamaan.

Suomen vaatimuksesta Portugalin sopeutusohjelmassa edellytetään, että Portugalin viranomaisten on ryhdyttävä keskusteluihin yksityisten sijoittajien kanssa, jotta nämä pitäisivät vapaaehtoisesti saatavansa ennallaan.

Ohjelmaan sisältyvät erilliset tavoiteosiot koskien finanssipoliittikkaa, rahoitussektorin sääntelyä ja valvontaa, julkisen sektorin rakennemuutostoimia, työmarkkinoita ja koulutusta, hyödyke- ja palvelumarkkinoita, asuntomarkkinoita sekä yleistä toimintaympäristöä. Ohjelmaan kuuluu myös valtion yhtiöiden yksityistämishjelma.

Ohjelman keskeisinä tavoitteina on ensinnäkin pyrkiä rakennemuutostoimilla parantamaan Portugalin talouden kilpailukykyä, jonka on nähty olevan yksi tärkeimmistä syistä nykyisin kriisin taustalla. Portugalin kriisin suurena ongelmana on monista rakenteellisista jäykkyyksistä johtuva talouden alhainen tuottavuus ja heikko talouskasvu. Ohjelmassa rakenneuudistuksilla onkin keskeinen sija (työmarkkinoiden joustot, valtion osuuden keventäminen taloudessa, yksityistäminen, julkisen hallinnon uudistaminen ml. alue- ja paikallishallinto, oikeuslaitoksen reformi, kilpailu, julkiset hankinnat, yritys ympäristö).

Portugalin rakenneuudistusten tarve on tunnustettu jo pitkään niin maan sisällä kuin ulkona. Joitain askeleita on otettu pääministeri Sócratesin hallitusten aikana, mutta tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi. Esimerkiksi työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen on aina ollut liian herkkä poliittinen kysymys. Nyt ulkoa tulevan paineen alla sen toteuttaminen käy mahdolliseksi. Keväällä hallitus sai jonkinlaisen yhteisymmärryksen työmarkkinajärjestöjen kesken uudistuksen elementeistä. Sopeutusohjelman toimet on tältä osin tarkoitus rakentaa tämän alustavan työmarkkinasopimuksen varaan.

Julkisen sektorin osalta tavoitteena on toiminnan tehokkuuden lisääminen (taloushallinto, raportointi ja seuranta mm. verohallinnossa ja valtionyhtiöissä). Useiden arvioiden mukaan Portugalin julkinen sektori on hyvin tehoton ja raskas kokonaistalouteen nähden.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteisten investointihankkeiden (PPP-hankkeet) osalta suoritetaan kriittinen arviointi EU:n ja IMF:n toimesta. Uudet PPP-infrastruktuurihankkeet pannaan jäihin ja paljon julkisuudessa ollut Lissabonin ja Madridin välisen luotijunayhteyden valmistelu keskeytetään ainakin 2014 asti. Portugalin PPP-politiikasta on tarkoitus suorittaa kokonaisvaltainen arvio.

Valtionyhtiöiden toimintakuluja leikataan 15 prosenttia tämän vuoden loppuun mennessä 2009 keskimääräiseen tasoon verrattuna. Valtionyhtiöistä laaditaan kattava selvitys ja niille asetetaan aiempaa selvästi tiukemmat velkakatot 2012 alkaen.

Verohallinto, tulli ja valtion tietohallintotoiminto tullaan yhdistämään yhdeksi yksiköksi. Alue- ja paikallishallinnon rakennetta tullaan järjestämään uudelleen ja hallinnollisten yksiköiden määrää vähentämään. Ohjelmassa listataan myös lukuisia toimenpiteitä terveydenhuollon, asuntomarkkinoiden, energiamarkkinoiden ja yritysten toimintaympäristön osalta.

Hallitus nopeuttaa olemassa olevaa yksityistämishjelmaansa. Kuluvan vuoden loppuun mennessä pyritään saamaan kaksi energiayhtiötä EDP ja REN myytyä. Myös valtion omistama lentoyhtiö TAP on myynnissä. Nykyisessä suunnitelmassa ajatuksena oli myydä yhtiöistä vähemmistöosuuksia, nyt ne niiden koko osakekanta on myynnissä. Ensi vuonna laaditaan kaksi valtion suuryhtiötä lisää myyntiin ja maaliskuussa on tarkoitus päivittää koko privatisointiohjelma. Lisäksi laaditaan luettelo kuntien ja aluehallintojen omaisuudesta. Tavoitteena tällä hetkellä on saada yksityistämisestä tuloja noin 5,5 miljardia euroa.

Toisena keskeisenä tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden vaje- ja velkakehitys. Ohjelmassa mainitaan, että toimenpiteiden avulla julkisen sektorin velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyy laskevalle uralle vuodesta 2013 alkaen. Viime vuonna Portugalin velkasuhde oli tarkistettujen tietojen mukaan 93 prosenttia, joka oli lähellä Irlannin vastaavaa (96 prosenttia), mutta selvästi alempi kuin Kreikalla (143 prosenttia).

Julkisen talouden menosäästöjen ja tulojen lisäämistöimien avulla alijäämä pyritään painamaan kuluvan vuoden 10 miljardista eurosta noin 7,6 miljardiin euroon 2012, runsaaseen 5 miljardiin euroon 2013 ja noin 4,5 miljardiin euroon 2014. Karkeasti laskettuna noin yksi kolmasosa sopeutuksesta tulee verotulojen kasvusta ja kaksi kolmasosaa menosäästöistä.

Viime vuonna julkisen sektorin alijäämä oli Eurostatin tarkistettujen lukujen mukaan 15,8 miljardia euroa, eli 9,1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kokonaissopeutus euroissa on siis neljässä vuodessa 11,3 miljardia euroa, joka vastaa noin 6,5 prosenttia vuoden 2010 bruttokansantuotteesta. EU/IMF – ohjelmassa on julkisen talouden vajesuhteen saamiselle 3 prosenttiin vuosi enemmän aikaa kuin parlamentin maaliskuussa hylkäämässä vakautusohjelmassa. Tavoitteen siirtyminen johtuu aiempia arvioita suuremmasta alijäämästä vuonna 2010.

Tänä vuonna julkisen talouden alijäämätavoite suhteessa bruttokansantuotteen arvoon on 5,9 prosenttia. Tähän on tarkoitus päästä toteuttamalla kuluvalle vuodelle hyväksytty budjetti sekä keväällä Portugalin hallituksen päättämät lisätoimet. Ohjelmassa ei tälle vuodelle ole määritelty erityisiä lisätoimia. Portugali on jo tänä vuonna ottanut käyttöön säästötoimia mukaan lukien valtion virkamiesten palkkojen 5 prosentin leikkaus ja arvonlisäveron korotus.

Uudet sopeutustoimet painottuvat vuosille 2012 ja 2013. Ensi vuonna alijäämätavoite on 4,5 prosenttia ennakoidusta bruttokansantuotteesta ja vuonna 2013 3 prosenttia. Menosäästöt

kohdistuvat hyvin laajasti julkisen sektorin eri lohkoille. Ohjelmassa merkittävänä säästökohteina mainitaan valtionhallinnon toimintojen tehostaminen, koko julkisen sektorin palkkasumman kasvun pysäyttäminen suhteessa kansantuotteeseen ja julkishallinnon työvoiman vähentäminen sisäännoton rajoittamisen kautta valtiolla prosentti ja paikallishallinnossa kaksi prosenttia vuodessa 2012–2014. Terveystieteidenhuollossa, koulutuksessa ja valtionyhtiöiden kuluissa nähdään myös merkittäviä säästökohteita.

Julkishallinnon palkat jäädytetään vuosiksi 2012 ja 2013. Myös eläkkeet matalimpia lukuun ottamatta pysyvät vuoden 2011 tasolla vuonna 2012 ja yli 1500 euron kuukausieläkkeitä leikataan tietyn progression mukaan.

Tuloja on tarkoitus kerätä lisää pitkälti laajentamalla veropohjia yhteisö- ja henkilöverotuksessa. Esimerkiksi yhteisöverotuksessa poistetaan kaikki alennetut verokannat ja vähennyseriä. Myös kiinteistöverotuksessa tullaan poistamaan erilaiset poikkeussäännöt. Arvonlisäveroastetta ei tulla nostamaan, mutta poikkeuksia vähennetään ja verotuksen rakennetta muutetaan siirtämällä hyödykkeitä ja palveluja alemmista alv-kannoista korkeampiin. Valmisteveroja tullaan nostamaan mm. tupakan osalta. Veronkierron kitkemisestä arvioidaan saatavan vähintään 175 miljoonaa euroa lisätuloja.

Kolmantena keskeisenä tavoitteena on tukea pankkisektorin vakavaraisuutta tarvittaessa ohjelmaan kuuluvalla 12 miljardin euron määrärahalla, minkä lisäksi valtio varautuu antamaan ohjelman ulkopuolella pankkien varainhankinnan takauksia 35 miljardilla eurolla. Portugalilaiset pankit eivät tällä hetkellä saa markkinoilta rahoitusta.

Pankkien tulee saavuttaa ensisijaisella pääomalla mitattuna 9 prosentin vakavaraisuus 2011 loppuun mennessä ja 10 prosentin vakavaraisuus 2012 loppuun mennessä. Pankkien tulee kesäkuun 2011 loppuun mennessä esittää suunnitelma, miten vakavaraisuudelle asetetut tavoitteet saavutetaan. Lähtökohtana on, että pankit hoitavat mahdollisen lisäpääoman tarpeensa itse ja markkinaehtoisesti. Pankit tulevat olemaan keskuspankin tehostetun valvonnan kohteena etenkin pääoman riittävyyden osalta. Pankkien tulee myös kesäkuun loppuun mennessä toimittaa keskuspankille suunnitelma keskipitkän aikavälin varainhankinnastaan.

Jos edellä mainittuja vakavaraisuustavoitteita ei saavuteta pankkien omin toimin, Portugalin valtio sijoittaa tarvittavat varat. Vanhojen omistajien asemaan ei tule muutoksia. Ajatuksena on korostaa valtion tilapäistä roolia omistajana ja heti kun pankin tilanne vakautuu, valtio myy sijoituksensa takaisin. Valtio omistaa tällä hetkellä jo Portugalin suurimman pankin (Caixa Geral de Depositos), josta on tarkoitus myydä sen henkivakuutusliiketoiminta. Myös sen syliin ajautunut pienehkö pankki (BPN) pyritään myymään nopealla aikataululla.

Valtion mahdollinen tulo omistajaksi portugalilaisiin yksityispankkeihin tarkoittaa muutoksia ja rajoituksia pankin hallinnointiin sekä tervehdyttämissuunnitelman tekemistä komissiolle valtionapusäädösten mukaisesti.

Portugalin lainitusohjelma

Portugalille annetaan 78 miljardia euroa lainoitusta vuosina 2011–2014. Tästä kokonaismäärästä ERVM lainaa 26 miljardia euroa, ERVV 26 miljardia euroa ja IMF 26 miljardia euroa. Lainojen keskimääräiseksi laina-ajaksi on tarkoitus tulla 7,5 vuotta ja ERVV:n lainojen koroksi sen rahoituskustannus lisättynä 208 peruspisteen marginaalilla.

Ecofin-neuvosto päätti ERVM:n lainoituksesta 17 päivänä toukokuuta 2011. Euroryhmä päätti alustavasti ERVV:n lainoituksesta 16 päivänä toukokuuta. IMF:n johtokunnan on määrä päättää asiasta hyvin nopeasti sen jälkeen, kun EU-osapuolten päätökset on tehty.

Portugalin kanssa tehtävän lainasopimuksen on tarkoitus vastata aiemmin Irlannin kanssa tehtyä sopimusta. Siihen sisällytetään kuitenkin määräys, jonka mukaan jos ERVV-puitesopimuksen muutos, josta euromaiden ministerit saavuttivat poliittisen yhteisymmärryksen 16 päivänä toukokuuta, hyväksytään, lainasopimusta on muutettava puitesopimukseen tehtäviä muutoksia vastaavasti. Portugalin kanssa tehtävässä lainasopimuksessa lainojen korko on lähtökohtaisesti kiinteä, mutta korko voisi takaajien suostumuksella olla myös vaihtuva. Perittävä korko kattaisi aina vähintään ERVV:n oman varainhankinnan kustannukset. Portugalilta perittävä korko vastaisi Irlannilta perittävää korkoa.

ERVV:n varainhankinta ja sille annettava takaus

ERVV hankkii Portugalille annettavaa lainoitusta varten tarvittavat varat markkinoilta liikkeeseen laskemillaan joukkovelkakirjalainoilla tai muilla varainhankintavälineillä, kuten luottojärjestelyin. Joukkovelkakirjalainat ovat ensisijainen varainhankintakeino.

Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlasku perustuu liikkeeseenlaskuohjelmaan. Portugalia varten ei laadita omaa erillistä liikkeeseenlaskuohjelmaa, vaan jo aikaisemmin Irlannin lainoitusta varten päätetyn 27 miljardin euron liikkeeseenlaskuohjelman määrää korotettaisiin kattamaan molempien maiden lainoitushelmien edellyttämä varainhankinta. Näin toimien ERVV:n ei tarvitse hakea uutta luottoluokitusta liikkeeseenlaskuohjelmalle. Näin ERVV myös säästää luottoluokituskustannukset, jotka olisivat arviolta 3 miljoonaa euroa. Euro maiden takaukset annetaan liikkeeseenlaskuohjelmalle, jotta liikkeeseen lasketut velkakirjat saavat parhaan mahdollisen luottoluokituksen ja ERVV:n varainhankinta voi siten tapahtua edullisimmalla mahdollisella tavalla. Tämä on myös takaajien etu, koska se pienentää takausvastuuta.

Myönnettävä takaus kattaa paitsi liikkeeseenlaskuohjelman puitteissa liikkeeseen laskettujen joukko-velkakirjalainojen pääoman myös maksettavaksi tulevat korot ja muut kulut.

Korotetun liikkeeseenlaskuohjelman koko on 55 miljardia euroa. Tämä on määritelty olettamalla, että ERVV:n vuoden 2011 varainhankinta tapahtuu voimassaolevan ERVV-puitesopimuksen perusteella. Lisäksi oletusarvona on, että ERVV-puitesopimuksen muutos tulee voimaan kuluvan vuoden loppuun mennessä siinä muodossa, mistä euromaiden kesken on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys 16 päivänä toukokuuta. Tällöin vuosien 2012–2013 varainhankinta tapahtuisi muutetun ERVV-puitesopimuksen perusteella. Puitesopimuksen muutoksen mukaan ERVV:n ei enää tarvitse periä lainansaajalta etukäteen marginaalin nettoarvoa käteisvarantoon eikä myöskään lainakohtaista käteispuskuria, minkä takia ERVV:n varainhankintatarve pienenee. Vastaavasti myös takaajien takausvastuut pienenevät.

Irlannin osuus tarkistetun 55 miljardin euron liikkeeseenlaskuohjelman mukaisesta varainhankinnasta on aikaisemman 27 miljardin euron sijasta 21,8 miljardia euroa. Tästä 5 miljardia euroa on jo laskettu liikkeeseen tammikuussa 2011. Portugalin osuus tarkistetusta liikkeeseenlaskuohjelmasta on 30,8 miljardia euroa. Lisäksi ohjelmaan sisältyy 2,4 miljardin turvamarginaali.

Portugalin lainoitusta varten tehtävä pääomaltaan 30,8 miljardin euron suuruinen ERVV:n varainhankinta on 4,8 miljardia euroa suurempi kuin ERVV:n 26 miljardin euron osuus sen lainoitushelmasta, koska Portugalin kanssa tehtävä lainasopimus tehdään bruttomääräisenä. Vuoden 2011 varainhankintaa varten ohjelmassa on edellä esitetyn mukaisesti varauduttu siihen, että vuonna 2011 Portugalille annettavaa 13,3 miljardin euron nettolainoitusta varten ERVV joutuu voimassaolevan puitesopimuksen mukaisten ja parhaan luottoluokituksen saamiseksi päätettyjen käteispuskureiden takia hankkimaan varoja 18 miljardia euroa. Vuosien 2012 ja 2013 yhteenlaskettu varainhankinta, joka perustuu oletamaan puitesopimuksen

muutoksen voimaantulosta vuoden 2011 aikana, olisi 12,8 miljardia euroa ja Portugalille annettava nettolainan yhteensä 12,7 miljardia euroa. Se, että brutto- ja nettolainojen ero vuosina 2012–2013 on ainoastaan 100 miljoonan euroa, johtuu siitä, että muutetun puitesopimuksen mukaan Portugali joutuu maksamaan etukäteen vain 50 peruspisteen osuuden koromarginaalista ERVV:n varainhankintakustannusten kattamiseksi.

Liikkeeseenlaskuohjelmassa ei määritellä liikkeeseen laskettavien velkakirjojen voimassaoloaikoja. Voimassaoloajat määräytyvät ohjelman kuluessa liikkeeseenlaskujen yhteydessä markkinatilanteen ja ERVV:n varainhankintatarpeen perusteella. Pääsääntöisesti velkakirjalainojen voimassaoloajat pyritään sovittamaan yhteen maksettavien lainaerien mukaisesti vastaamaan niiden voimassaoloaikaa. Tämän hetken arvion mukaan velkakirjojen voimassaoloajat tullevat olemaan 5–10 vuotta, siten että keskimääräinen voimassaoloaika on 7,5 vuotta. ERVV arvioi markkinaoletusten perusteella, että vuonna 2011 sen varainhankintakustannus olisi 3,85 prosenttia ja vuosien 2012 ja 2013 varainhankintakustannus 4,4 prosenttia. Arviot ovat erittäin varovaisia. Vuoden 2011 korkoarvio on 0,70 prosenttiyksikkö korkeampi kuin markkinoiden koronvaihtosopimuksista ilmenevät korko-odotukset, ja vastaavasti vuosia 2012 ja 2013 koskeva arvio on asetettu yhtä prosenttiyksikköä korkeammalle.

Liikkeeseenlaskuohjelman mukaan joukkovelkakirjojen valuutta voi olla euro, Yhdysvaltain dollari tai muu valuutta. ERVV:n hallitus on päättänyt, että joukkovelkakirjalainojen valuuttana käytetään euroa, jos se vain markkinatilanteen kannalta on mahdollista. Ohjelma sisältää myös mahdollisuuden tehdä tarvittaessa koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia. Näiden tarkoituksena on turvata yhtiön asema ja suojata sitä korko- ja valuuttariskeiltä.

Ohjelman mukaiset joukkovelkakirjalainat lasketaan liikkeeseen sarjoina ja erinä. Kukin sarja voi sisältää yhden tai useamman erän. Sarjojen ja erien lukumääriä ei voi määritellä etukäteen, koska niiden määrä riippuu paitsi maksettavien lainaerien lukumäärän myös markkinatilanteen perusteella. ERVV:n varainhankinnassa keskeisenä huomioon otettavana tekijänä on sen likviditeetin varmistamisen lisäksi pyrkimys minimoida takaaajille aiheutuvia riskejä. Tämän takia sen on varainhankinnassaan oltava joustava. ERVV:n joukkovelkakirjalainat on jatkossakin tarkoitus listata Luxemburgin pörssiin. Velkakirjoja voidaan listata myös muihin pörsseihin tai muihin kaupankäyntipaikkoihin. Liikkeeseen laskettavat joukkovelkakirjalainat voivat olla niin haltijavelkakirjoja kuin tavallisia velkakirjoja.

Euroalueen valtioiden antamat peruuttamattomat omavelkaiset takaukset ovat ERVV:n liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen ensisijainen vakuus, kuten puitesopimuksessa on sovittu. Takaukset eivät ole yhteisvastuullisia vaan kukin takaaajavaltio takaa vain osallistumisosuutensa mukaisen osan ERVV:n varainhankinnasta. Suomen takausosuus on Irlannin ja Portugalin pyydettyä lainaa 1,944 prosenttia. Takauksista laaditaan erityinen takausasiakirja, johon sovelletaan Englannin lakia, kuten puite-sopimukseen ja joukkovelkakirjalainoihinkin.

Takausasiakirjassa määrätään samat yksityiskohtaiset seikat ja menettelyt, jotka sisältyvät puitesopimukseen, kuten voimassa olevan sopimuksen mukainen 20 prosentin ylitakausta (puitesopimuksen muutoksen tultua voimaan 60,8 prosenttia), takauksen määräytyminen, takauksen jakautuminen takaaajien kesken tarkistetun osallistumisosuuden mukaisesti, menettelytavat, joita noudatetaan, jos jostain takaaajasta tulee takaussitoumuksen antamisen jälkeen väistynyt takaaaja sekä menettelyistä silloin, jos takaaajat joutuvat maksamaan takauksen perusteella. Takausta on voimassa siihen asti, kun kaikki liikkeeseenlaskuohjelman perusteella liikkeeseen lasketut joukkovelkakirjalainat on täysimääräisesti maksettu takaisin eikä uusia joukkovelkakirjalainoja enää voida ohjelman perusteella laskea liikkeeseen ja takaaajat ovat täyttäneet takauksista johtuvat velvollisuutensa, kuitenkin viimeistään vuoden 2050 loppuun.

Hallituksen kanta

Portugalin ohjelmasta neuvoteltaessa Suomi edellytti, että Portugali käynnistää neuvottelut yksityisten lainanantajien kanssa näiden pysymiseksi maassa vastineeksi ohjelmasta ja lainoituksesta. Suomen vaatimuksesta tämä ehto on kirjattu Portugalin sopeutusohjelmaan.

Suomi asetti niin ikään välttämättömäksi ehdoksi ohjelmaan osallistumiselleen, että EU-maiden lainojen takaisinmaksua varmistetaan Portugalin toimin siten, että Portugali sitoutuu myymään valtiollista omaisuuttaan. Myös tämä edellytys toteutui.

Koska Suomen asettamat ehdot täyttyvät, hallitus katsoo voivansa hyväksyä Portugalin sopeutusohjelman ja Suomen osallistumisen Portugalin lainoitushjelmaan.

Hallitus pitää Portugalin pyyntöä rahoitusavun saamiseksi ja Euroopan talouden vakautusmekanismin aktivoimiseksi lainan myöntämiseksi Portugalille perusteltuna, jotta vältettäisiin maan valtion ajautuminen kassakriisiin, jonka seuraukset Euroopan rahoitusmarkkinoilla olisivat erittäin vaikeasti ennakoitavia.

Portugalin valtion maksukyvyttömyys heijastuisi Suomen hallituksen arvion mukaan todennäköisesti välittömästi myös markkinoiden suhtautumiseen Espanjaan, joka on alkuvuoden 2011 aikana onnistunut palauttamaan sijoittajien luottamusta politiikkatoimillaan. Riski hyvin epävakaa markkinakehityksen kierteen syntymiselle negatiivisine vaikutuksineen kokonaistaloudelliselle kehitykselle etenkin euroalueella olisi tässä vaihtoehdossa ilmeinen. Eri toimintavaihtoehtoihin liittyviä skenaarioita ja riskejä perusteellisesti arvioituaan hallitus katsoo, että Suomen kansalaisten ja kansakunnan edut voidaan parhaiten turvata ja riskit minimoida hyväksymällä Suomen osallistuminen Portugalille annettavaan lainoitushjelmaan.

Hallitus arvioi, että Portugalin sopeutusohjelma on tavoitteiltaan realistinen ja sen avulla Portugalin paluu rahoitusmarkkinoille voi onnistua. Portugalin sopeutusohjelman elementeissä ei ole ilmennyt seikkoja, joiden johdosta Suomi ei voisi olla siinä mukana.

Edellä esitetyn perusteella hallitus pitää perusteltuna, että Suomi myöntää valtiontakauksen Portugalin lainoitukseen edellyttämälle ERVV:n varainhankinnalle. Suomen osuus ERVV:n Portugalin lainoitukseen tarvittavasta varainhankinnan pääomasta, joka on ERVV:n arvion mukaan 30,8 miljardia euroa, on 1,944 prosenttia eli 598,8 miljoonaa euroa. Suomen takauksen yhteismäärä olisi arviolta 1,07 miljardia euroa. Takauksen yhteismäärästä vuodelta 2011 kertyvä osuus olisi noin 540 miljoonaa euroa, joka koostuu 350 miljoonan euron pääomaosuudesta ja sille arvioidusta korosta sekä näille annettavasta 20 prosentin ylitakauksesta. Vuosilta 2012 ja 2013 kertyvä osuus olisi vastaavasti noin 530 miljoonaa euroa, joka koostuu 248,8 miljoonan euron pääomaosuudesta ja sille arvioidusta korosta sekä näille annettavasta 60,8 prosentin ylitakauksesta.

Jos puitesopimuksen muutos ei tule voimaan Portugalin lainoitushjelman aikana, ERVV:n varainhankintatarve Portugalin lainoitukseen olisi 36 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 700 miljoonaa euroa. Suomen kokonaistakaus olisi mainitusta pääomaosuudesta tuleva korko sekä pääoman ja koron kattava 20 prosentin ylitakaus mukaan luettuna noin 1,08 miljardia euroa.

Suomen hallitus korostaa että, Portugalin samoin kuin aiemmin Kreikan ja Irlannin ohjelmien rahoitus on lainaa, joka on maksettava takaisin.